

A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljárások alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében



Szerkesztette:
BOROS ANITA
PATYI ANDRÁS

Dialóg Campus

A HAZAI KÖZIGAZGATÁSI (NEM HATÓSÁGI) ELJÁRÁSOK
ALAPVETŐ JELLEMZŐI A HATÉKONYSÁG TÜKRÉBEN

Vákát oldal

A HAZAI KÖZIGAZGATÁSI
(NEM HATÓSÁGI)
ELJÁRÁSOK
ALAPVETŐ JELLEMZŐI
A HATÉKONYSÁG
TÜKRÉBEN

Szerkesztette:
Boros Anita
Patyi András

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

Szerzők:

Andréka Tamás
Bándi Imre
Belányi Márta
Bokor Csaba
Boros Anita
György István
Horváth Tamás
Koloszi Pál Péter
Laza Margit
M. Balázs Ágnes

Menyhárt Zsolt
Nagy Judit
Nánay János
Patyi András
Szabó Ildikó
Szilvássy György Péter
Szólik Eszter
Tamás András
Tóth Tamás

Szakmai lektor:

Imre Miklós

A kézirat lezárva: 2018. december 15.

© Kiadó, 2020

© Szerkesztők, 2020

© Szerzők, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Bevezetés	9
I. rész: Az Ákr. hatálya alól kivett eljárások	11
1. A szabálysértési eljárás mint sajátos közigazgatási eljárás	12
1.1. A szabálysértési eljárás szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei	13
1.2. A szabálysértési eljárás közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	19
1.3. Összegzés	20
2. A választási eljárás, a népszavazás-kezdemenyezési és a népszavazási eljárás mint sajátos közigazgatási eljárás	20
2.1. A választási, népszavazási eljárás szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei	20
2.2. A választási, népszavazási eljárás közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	22
2.3. Összegzés	27
3. Az adó-, valamint a vámigazgatási eljárás mint sajátos közigazgatási eljárás	28
3.1. Az adó-, valamint vámigazgatási eljárás szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei	28
3.2. Az adó-, valamint vámigazgatási eljárás közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	33
3.3. Összegzés	39
4. A menekültügyi és idegenrendészeti eljárások	39
4.1. A menekültügyi és idegenrendészeti eljárás szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei	39
4.2. A menekültügyi és idegenrendészeti eljárás közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	41
4.3. Összegzés	47
5. A versenyfelügyeleti eljárások	48
5.1. A versenyfelügyeleti eljárás szabályozástörténete, dogmatikai előzményei	48
5.2. A versenyfelügyeleti eljárás közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	49
5.3. Összefoglalás	53
6. A Magyar Nemzeti Bank Ákr.-ben nevesített eljárásai mint sajátos közigazgatási eljárások	54
6.1. A Magyar Nemzeti Bank Ákr.-ben nevesített eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei	54
6.2. A Magyar Nemzeti Bank Ákr.-ben nevesített eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	56
6.3. Összegzés	62

7. Az állampolgársági eljárás	62
7.1. Az állampolgársági eljárás szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei	62
7.2. Az állampolgársági eljárás közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	65
7.3. Összefoglalás	68
8. Konklúzió: az Ákr. hatálya alól kivett eljárások a hatékonyság tükrében	68
II. rész: Az önkormányzati eljárások	81
1. Az önkormányzati eljárások szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei	81
1.1. Az önkormányzati eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	89
1.2. Összegzés	103
III. rész: A Kormány és egyes kormányzati testületek eljárási alapkérdései	105
1. Előzmények, előfeltevések	105
2. Az eljárás alanya	107
3. Hatáskör a kormányzati eljárásban	109
4. Az eljárás tartalma	111
5. Az eljárás karakterisztikája	114
6. Összegzés	116
IV. rész: Az egyes szakigazgatási ágazatok eljárásai	119
1. Az agrárigazgatás eljárásai	119
1.1. Az agrárigazgatási eljárások szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei	119
1.2. Az agrárigazgatási eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	120
1.3. Összegzés	125
2. A belügyi igazgatás eljárásai	126
2.1. A belügyi igazgatási eljárások szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei	126
2.2. A belügyi igazgatási eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	129
2.3. Összegzés	135
3. Az emberierőforrás-igazgatás eljárásai	137
3.1. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei	137
3.2. Az emberi erőforrások miniszterének feladat- és hatáskörébe tartozó sajátos (köz)igazgatási eljárások	139
3.3. Összegzés	148
4. A honvédelmi igazgatás eljárásai	150
4.1. A honvédelmi igazgatási eljárások szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei	150
4.2. A honvédelmi igazgatási eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	151
4.3. Összegzés	157
5. Az igazságügyi igazgatás eljárásai	158
5.1. Az Igazságügyi Minisztérium eljárásainak szabályozástörténeti, dogmatikai előzményei	158

5.2. Az igazságügyi eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	158
5.3. Összegzés	163
6. Az innovációs és technológiai igazgatás eljárásai	164
6.1. Az innovációs és technológiai igazgatás eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei	164
6.2. Az innovációs és technológiai igazgatás eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	167
6.3. Összegzés	189
7. A külügyi és külgazdasági igazgatás eljárásai	191
7.1. A külügyi és külgazdasági igazgatás eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei	191
7.2. A külügyi és külgazdasági igazgatás eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	193
7.3. Összegzés	197
8. A Miniszterelnöki Kabinetiroda igazgatási eljárásai	198
8.1. A Miniszterelnöki Kabinetiroda eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei	198
8.2. A Miniszterelnöki Kabinetiroda igazgatási eljárásainak eljárásjogi jellegzetességei	199
8.3. Összegzés	201
9. A pénzügyi igazgatás eljárásai	201
9.1. A pénzügyi igazgatás eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei	201
9.2. A pénzügyi igazgatás eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	207
9.3. Összegzés	222
10. A Miniszterelnökség és háttérintézményeinek igazgatási eljárásai	222
10.1. A Miniszterelnökség és háttérintézményeinek igazgatási eljárásai szabályozástörténeti és dogmatikai szempontból	222
10.2. A Miniszterelnökség és háttérintézményeinek igazgatási eljárásai, közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	223
10.3. Összegzés	245
V. rész: A köztisztviselők eljárásai	247
1. A köztisztviselők eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei	247
2. A köztisztviselők eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	248
3. Összegzés	253
VI. rész: Az autonóm államigazgatási szervek, a kormányhivatalok és az önálló szabályozó szervek nem hatósági eljárásai	255
1. Az autonóm államigazgatási szervek eljárásai	256
1.1. Az autonóm államigazgatási szervek eljárásainak szabályozástörténeti előzményei	256

1.2. Az autonóm államigazgatási szervek eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	259
2. A kormányhivatalok eljárásai	266
2.1. A kormányhivatalok eljárásainak szabályozástörténeti előzményei	266
2.2. A kormányhivatalok eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	267
3. Az önálló szabályozó szervek eljárásai	272
3.1. Az önálló szabályozó szervek eljárásainak szabályozástörténeti előzményei	272
3.2. Az önálló szabályozó szervek eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	273
4. Összegzés	277
VII. rész: A közszolgálati eljárások	279
1. A közszolgálati eljárások szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei	279
2. A közszolgálati eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei	282
3. Összegzés	294
A kötet szerzői	295
Felhasznált irodalom	299
Tárgymutató	307
Rövidítések jegyzéke	315

Bevezetés¹

A *Kilényi Géza Egyetemi Kutatóműhely* 2018-ban alakult azzal a céllal, hogy egyfelől tisztelegjünk a hazai közigazgatási eljárásjog kiemelkedő tudósa, Kilényi Géza professzor úr munkássága előtt, másfelől pedig tudományos szervezeti kereteket biztosítsunk a tágabb értelemben vett közigazgatási eljárás vizsgálatának. Tágabb értelemben, vagyis a közigazgatás eljárásainak.

A Kutatóműhely első kutatása *Az állami eljárások racionalizálásának alapkérdései* címet viseli.

A kutatásunk két szegmensre tagolódott. A kutatás első szegmense *A klasszikus közigazgatási hatósági eljárás és eljárásjog az állami (köz)feladatellátás rendszerében*, míg a második szegmense *A nem klasszikus közigazgatási eljárások hatékonyságának növelése* címet viseli.

Alaphipotézisünk, hogy az állam működését befolyásoló állami eljárások szorosan összefüggnek a Jó Állam fogalomrendszerével. Ahhoz, hogy az állam által nyújtott (köz)szolgáltatások versenyképesek legyenek a privát szektor szolgáltatásaihoz képest is, vagy akár ahhoz, hogy a hazai szolgáltatások teljes köre versenyképes legyen a környező államok, vagy épp Európa vezető államainak szolgáltatásaival, elengedhetetlen a közigazgatás eljárásainak komplex vizsgálata és reformja.

A kutatásunk elsődlegesen arra hivatott, hogy megvizsgálja, milyen összefüggés mutatkozik az állam megítélése, hatékonysága és az állam egyes eljárásai, azon belül is elsődlegesen a közigazgatási eljárások között.

A nem klasszikus közigazgatási eljárások területén igen heterogén eljárási megoldások alakultak ki. Kutatásunk célja éppen ezért szabályozási körkép felállítása az említett, nem klasszikus közigazgatási eljárások körében, illetve ezzel együtt úgynevezett hatékonyság-diskurzus az ilyen típusú eljárások racionalizálása érdekében.

A kutatásaink során a legalapvetőbb problémát a terjedelmi korlátok képezték, hiszen valamennyi általunk vizsgált terület önálló monográfia tárgyát is képezhetné. Éppen ezért valamennyi eljárás minden részletkérdését megvitató elemzésre e kötet keretei között nem kerülhet sor, azonban igyekeztünk *a hazai közigazgatási eljárásjogot leginkább meghatározó szakigazgatási ágazatcsoportokat és szervtípusokat beazonosítani*. Önmagában már ez is óriási feladat, hiszen a kutatásunk időpontjában nem állt rendelkezésre olyan kataszter, amely a közigazgatás valamennyi szervezetének valamennyi eljárását beazonosítaná, és hozzárendelné az alkalmazandó jogalapokat is.

Az ágazati kérdéseket követően – szintén elmélyült kutatómunka eredményeként – sikerült a több ezer vizsgált eljárás beazonosítása alapján meghatározni a kutatási térrésumot,

¹ A Bevezetés Boros Anita írása.

azaz a vizsgálataink határterületeit. Ennek eredményeként a vizsgálataink *a nem hatósági, de közigazgatási eljárásokra koncentrálnak*, elsődlegesen azokra, amelyek *nem a közigazgatás regisztratív vagy jogalkotási tevékenységéhez kapcsolódnak*, hanem a közigazgatás úgynevezett *külső eljárásai*, amelyekkel *a közigazgatáson kívüli jogalanyok tekintetében érzékelhető a közigazgatás úgynevezett jogalakító, joghajlító szerepe*.

Nem képezte a kutatásaink tárgyát az általunk *úgynevezett vegyes eljárások közé sorolt eljárástípusok vizsgálata* sem, így például a közfeladatot ellátó állami vagy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok eljárásai – kivéve, ha kvázi hatósági jogkörgyakorlásra vonatkozó esettel találkoztunk –, az olyan eljárások, amelyek ugyan valamely közigazgatási szerv által lebonyolított eljárások, azonban egy másik hatalmi ág vagy közjogi intézmény eljárásának a kvázi előkészítő eljárási cselekményei (például a különböző bírósági nyilvántartásokhoz kapcsolódó miniszteri feladatok körében találhatók ilyen eljárások).

Ennek megfelelően az adott jogterület vagy szakigazgatási ágazat vonatkozásában két alapvető kérdéskört vizsgáltunk: egyfelől az adott *eljárástípus(ok) szabályozástörténeti és dogmatikai előzményeit*, ahol arra kerestük a választ, hogy milyen jogalkotói megfontolások, történelmi előzmények mentén kerültek kialakításra az adott eljárás(ok) normatív szabályai.

A vizsgálataink másik nagy területét az *adott eljárástípus(ok) közigazgatási eljárásjogi jellegzetességeinek beazonosítása* képezte. Ennek keretében áttekintettük egyrészt a szabályozás elvi alapjait, céljait, vagyis azt, hogy milyen tényezők – például történelmi hagyományok, bírói joggyakorlat, nemzetközi trendek – miatt nem lett hatósági az adott eljárástípus, vagy ha az, miért nem tartozik mégsem az Ákr. hatálya alá.

A közigazgatási hatóságon kívüli eljárások esetében is az egyik fő elemzési szempont volt annak kimutatása, kimunkálása, hogy az adott eljárásnak mi a célja, mi lesz, lehet a várható eredmény az eljárás sikeres lefolytatása végén. Természetesen ez is csak az adott eljárás alapjául és egyben háttérül szolgáló anyagi jogi szabályok elemzésével, értékelésével lehet teljes.

Emellett szükséges volt az adott eljárástípus és a közigazgatási bíráskodás (bírósági felülvizsgálat) viszonyának elemzése és bemutatása is.

Ebben a vizsgálati pontban arra is kerestük a választ, hogy mennyire helyes a mostani szabályozási metódus, vagyis kedvez-e a hatékony jogalkalmazásnak, vagy sem. A kérdés kapcsán megvizsgáltuk, hogy a túlszabályozottság/alulszabályozottság érvényesül-e, melyek a neuralgikus pontok a jelenlegi eljárásjogi szabályozásban.

Végezetül minden fejezet végén igyekeztünk *de lege ferenda* javaslatokat megfogalmazni, főként a deregulációs vagy regulációs szempontok figyelembevétele mellett.

*Bokor Csaba – Boros Anita – Kolozsi Pál Péter – M. Balázs Ágnes –
Nagy Judit – Nánay János – Szólik Eszter – Tóth Tamás*

I. rész

Az Ákr. hatálya alól kivett eljárások

A közigazgatási eljárásjog egyik sajátossága, hogy a szabályozás különböző etapaiban a jogalkotó bizonyos eljárásokat kiemelt a hatósági eljárási szabályozás hatálya alól. Ennek okait az alábbiakban részletesen bemutatásra kerülnek, ezért itt csak röviden utalnánk arra, hogy kiemelt jelentősége van annak, mely közigazgatási jogviszonyokat sorol a jogalkotó az általános eljárási szabályokat meghatározó eljárási kódex hatálya alá, és melyeket nem. A kódex hatálya alól kiemelt eljárásokat a szakirodalom a törvény hatálya alól *kivett eljárásoknak* hívja. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Et.) hatálya nem terjedt ki¹ a döntőbizottsági eljárásokra, a Munka Törvénykönyvében szabályozottakra és a szabálysértési, illetve a devizagazdálkodás, valamint 1975 januárjától a külkereskedelmi igazgatás² körébe tartozó eljárásokra.³ A kivett eljárások köre aztán az Et.-t módosító 1981. évi I. törvénnyel (a továbbiakban: Áe.) részben megváltozott, és az előzőekben említett eljárások számára a törvényünk megengedte, hogy a szabályait csak akkor kelljen alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezett,⁴ és a törvény hatálya mindössze a szabálysértési eljárásra nem terjed ki.⁵ 1993 októberében, az állampolgársági törvény hatálybalépésével, az állampolgársági ügyek is a kivett eljárások közé kerültek.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) lényegesen felduzzasztotta a kivett eljárások körét, és a 13. § (1) bekezdésében akként rendelkezett, hogy a hatálya nem terjed ki a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására, a terület-szervezési eljárásra és az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra. A Ket.-Novella aztán kiegészítette ezt a felsorolást a helyi önkormányzat vagy annak szerve által jogszabályban meghatározott feltételekkel rendelkezők számára biztosítandó támogatások elosztására irányuló eljárásban a rendelkezésre álló támogatási keretösszege felül benyújtott támogatási igényekre vonatkozó eljárással, amelyet

¹ Et. 1. § (7) bekezdés.

² A külkereskedelemről szóló 1974. évi III. törvény eredményeként az Et.-be került kivett eljárás.

³ FONYÓ Gyula (1976): Az államigazgatási eljárás korszerűsítése elő II. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 10. sz. 885.

⁴ Lásd az Áe. 3. § (6) bekezdését.

⁵ Lásd az Áe. 3. § (7) bekezdését.

aztán 2011-ben hatályon kívül helyeztek, de 2014-ben⁶ bekerült a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos és a felsőoktatási felvételi eljárás.⁷

A hatályos közigazgatási eljárási kódexünk a Ket. szabályait némiképp továbbfejlesztve rendelkezik a kérdésről. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 8. § (1) bekezdése értelmében a törvény hatálya nem terjed ki a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás-kezdemenyezésére és a népszavazási eljárásra, az adó-, valamint vámigazgatási eljárásra, a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra, a versenyfelügyeleti eljárásra és a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárásokra.

Időközben kikerültek olyan jogviszonyok is a közigazgatási hatósági eljárási törvény hatálya alól, amelyek korábban oda tartoztak, így például a birtokvédelmi eljárások vagy a szellemi tulajdonhoz kapcsolódó eljárások.

1. A szabálysértési eljárás mint sajátos közigazgatási eljárás⁸

Annak a kérdése, hogy a kisebb súlyú jogsértések a közigazgatási jog vagy a büntetőjog területéhez tartoznak-e, már több mint egy évszázada foglalkoztatja e terület kutatóit, szakértőit, mely terület a közigazgatási jogi szankciórendszer számos jellemzőjével bír, emellett pedig nagyon szorosan kötődik a büntetőjog fogalmi rendszeréhez.⁹ Angyal Pál is hasonló elgondolás szerint jellemezte úgy a kihágás jogintézményét, hogy az formailag a büntetőjogba, tartalmilag pedig a közigazgatási jogba ütköző cselekmény, valamint – a közvetett és közvetlen jogérdek között különbséget téve – kihangsúlyozta a közigazgatási és büntetőjogi jogellenesség közötti különbséget.¹⁰ A James Goldschmidt által kidolgozott közigazgatási büntetőjog fogalma is ezt a megosztottságot tükrözi. A meghatározás alatt azon szabályok összességét értjük, amelyeket a közigazgatás határoz meg rendszabályként, és amelyek megszegése esetén a közigazgatás büntetést szab ki következményként.

Szabálysértési eljárásban a közigazgatásnak kvázi büntetőbíróági tevékenysége van, amely bírósági felügyelet alatt áll. Itt a közigazgatási szervek egy másik hatalmi ág

⁶ Lásd ehhez még: Kovács András (2007b): Közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. (Ket.) törvény hatálya alá nem tartozó egyes eljárásai 1. *Magyar Jog*, 54. évf. 7. sz. 395–403.

⁷ A kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvény 10. § (1) bekezdése. Lásd ehhez: VARGA Zs. András (2014): Tűnődések a Ket. hatályának dogmatikai alapjairól. *Magyar Jog*, 61. évf. 6. sz. 322.

⁸ Az alfejezet Nagy Judit írása.

⁹ SZALAI Éva – NAGY Marianna (1998): *Az államigazgatási eljárás és a szabálysértési jog alapjai*. Budapest, Rejtjel. 87.

¹⁰ KÁNTÁS Péter – KINCSES Ildikó – KOVALIK Pál – MÉSZÁROS József – PAPP László (1998): *Szabálysértési szabályok rövid magyarázatokkal*. Budapest, HVG-ORAC. 9.

*funkcióját segítik, nem hatósági aktusokat bocsátanak ki, ezért eltérő jogi szabályozás vonatkozik rájuk.*¹¹

1.1. A szabálysértési eljárás szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

A hazai kihágási jog első kodifikált forrásának a mezei rendőrségről szóló 1840. évi IX. törvénycikket tekinthetjük, amely egy kódexbe foglalta össze a kisebb súlyú mezőrendőri cselekményeket. A törvénycikk eljárásjogi szabályokat is tartalmazott az anyagi jogi szabályok mellett, amelyek meghatározták például azt, hogy a megyékben a járási és kerületi szolgabírák végezzék a mezei rendőrség eljárásának felügyeletét és a bíraskodást, míg ugyanezt a szabad királyi városokban és a kiváltságos mezővárosokban a városi kapitányok hajtsák végre. A kódex a szóbeli perekről szóló 1836. évi XX. törvénycikk szerinti sommás eljárás alkalmazását írta elő, a döntés ellen pedig – jogorvoslati fórumként – a törvényszékhez vagy a városi tanácshoz lehetett fordulni.

A hazánkban 1852. szeptember 1-jén hatályba lépett osztrák büntetőtörvénykönyv a bűncselekmények három kategóriáját – büntett, vétség és kihágás – különböztette meg. Az osztrák anyagi jogi és az 1853. évi büntető perrendtartás jelentős hatást gyakoroltak a magyar jogfejlődésre – a szabálysértési jog tekintetében is.

1861-ben – az Ideiglenes Törvénykezési Szabályokkal – ismét a magyar büntető törvények léptek hatályba, amelyek a kihágások vonatkozásában elsősorban a fentebb említett 1840. évi IX. törvénycikk, valamint az 1843/44-es évi törvényjavaslatok alkalmazását jelentette. A kor büntető- és kihágási jogi szemléletét jelentősen áthatotta emellett Pauler Tivadar büntetőjogtani munkássága, amely alapján lehetőség volt az eljárások során a kihágási ítéletek egyfokú fellebbevitelére a megyei törvényszékhez, illetve a városi tanácshoz.

Az osztrák és német jog jelentős kihatással volt arra az ellentmondásosságra, amely az igazságszolgáltatási és igazgatási hatáskörök között feszült. A kisebb polgári peres ügyekben való eljárásról szóló 1877. évi XXII. törvénycikk az igazgatási jogkör alkalmazását írta elő a kisebb súlyú cselekmények elbírálása során, míg a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk ezt elutasította. Az igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztását megnehezítette a kevésbé áttekinthető fórumrendszer is, amit jól példáz az, hogy a kihágások egy részében a bűnvádinál egyszerűbb eljárásban a közigazgatási szervek jártak el, míg egyes kihágásokat a jogalkotó bírósági útra terelt.¹²

A kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvénycikk (a továbbiakban: Kbt.) tartalmazta a kihágások szabályozását: általános és különös részre (10 fejezettel) tagolódott, és szabályozta a kihágások miatti eljárások hatásköri elosztását is. A járásbíróságok és a közigazgatási szervek között osztotta meg a kihágási eljárás lefolytatását a közigazgatási szervek dominanciájával, jelentősebb szerepvállalásával (kivéve a tulajdon elleni kihágások körét). A közigazgatási büntetőbíráskodást folytató elsőfokú szervek a megyékben a szolgabírák, a városokban a kapitány vagy a tanács által megbízott tisztviselő, a főváros kerületeiben

¹¹ BALÁZS István (2017): Jogalkalmazás a közigazgatásban, a hatósági jogalkalmazás. In ÁRVA Zsuzsanna BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 20.

¹² NAGY Marianna (2012): Quo vadis Domine? Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. *Jogtudományi Közöny*, 67. évf. 5. sz. 219–220.

pedig az illetékes kapitány voltak. A járásbíróságok jártak el a járásbíróságok és közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozó kihágások halmazata esetén.¹³ Az eljáró szervek tekintetében a szabályozás koncepciója a jogalkalmazás igényeihez igazodott azzal, hogy a súlyosabb kihágási ügyekben a bíróság,¹⁴ míg az enyhébb ügyekben a közigazgatási szervek jártak el.¹⁵

Belügyminiszteri körrendelet¹⁶ szabályozta a közigazgatási büntetőbíráskodásra vonatkozó eljárást, és külön igazságügyminiszteri rendelet¹⁷ határozta meg a járásbíróság előtti eljárások szabályait. Mindkét rendelet – a büntetőeljárási terminológiára építve – szabályozta a hatásköri és illetékességi szabályokat, valamint az idézés, kézbesítés, illetve tárgyalás menetét. Meghatározták az ítélet tartalmi követelményeit, a végrehajtás egyes kérdéseit és az eljárási költségeket. Azonos módon állapították meg főszabályként azt, hogy az elkövetés helye szerinti járásbíróság, illetve közigazgatási hatóság folytatta le az eljárást, a közbenső határozatok ellen önálló jogorvoslatnak nem volt helye, valamint az iratok és a jogorvoslatok benyújtására vonatkozó határidők meghosszabbítására sem volt lehetőség.¹⁸

Az officialitás elve érvényesült a közigazgatási hatóságok által a kihágások ügyében lefolytatott eljárások esetében is. Jogorvoslati fórumként a fellebbezés elbírálására az alispán (a megyékben és a rendezett tanácsú városokban), a tanács (a törvényhatósági jogú városokban), valamint a főkapitány (Budapesten) volt jogosult, harmadfokú hatóságként pedig a Belügyminiszter járt el. Emellett azon jogszabályoknak, amelyek a közigazgatás egyes speciális területeihez fűződtek és kihágási tényállásokat is tartalmaztak, eltérő fórumrendszert határoztak meg, e speciális kihágások miatti eljárásokra. Az ügyésznek nem volt szerepe közigazgatási hatóság előtti kihágási ügyben.

A járásbíróságok hatáskörébe tartozó hivatalból üldözendő kihágások esetében az eljárás az ügyész indítványára kezdődött, de az ügyészi jelenlét nem volt kötelező a tárgyaláson. Jogorvoslati lehetőség volt a fellebbezés, ekkor másodfokon a királyi ítélőtábla járt el,¹⁹ a vonatkozó körrendelet pedig bizonyos esetekben – rendkívüli jogorvoslatként – biztosította az újrafelvétel lehetőségét. A másodfokú ítélet elleni fellebbezésre csak akkor volt lehetőség, ha anyagi jogszabálysértés történt, valamint a bíróság a jogorvoslatok elbírálásán túlmenően törvényességi felülvizsgálati jogkörrel is rendelkezett az 1869. évi IV. törvény alapján.

A közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk egységesítette a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozó kihágások esetében lehetséges

¹³ 2265/1880. IM rendelet a járásbíróságok hatáskörébe utalt vétségek és kihágások eseteiben követelendő eljárás tárgyában 10. §-a.

¹⁴ Bírói útkörébe tartozott például az egészségügyi, gyógyászati, járványügyi szabályok érvényesítése, a nem zsarolási célból való rágalmozás, becsületsértés, valamint a tulajdon elleni kihágások köre is.

¹⁵ ÁRVA Zsuzsanna (2017): A szabálysértési jog alapjai. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 172–180.

¹⁶ A magyar büntetőtörvénykönyvek végrehajtása tárgyában kiadott 38.547/1880. belügyminiszteri körrendelet.

¹⁷ A járásbíróságok hatáskörébe utalt vétségek és kihágások eseteiben követelendő eljárás tárgyában kiadott 2265/1880. igazságügyminiszteri körrendelet.

¹⁸ ERDŐDY Gyula (2017): *A magyar szabálysértési jog alakulása és fejlődési lehetőségei jogállami környezetben*. PhD-értekezés. Pécs, PTE ÁJK. 96–110.

¹⁹ Az első folyamodású bíróságok rendezéséről szóló 1871. évi XXXI. törvénycikk 17. §.

jogorvoslati fórumrendszert, valamint szabályozta a rendőri eljárást is. Emellett a rendőri büntető eljárás egységes szabályozása tárgyában elfogadott 65000/1909. BM rendelet (a továbbiakban: Rbsz.) is szabályozta a kihágási eljárások menetét. Az eljáró szervek vonatkozásában új rendelkezések születtek. Első fokon eljáró szervként a főszolgabíró, illetve a szolgabíró (kis- és nagyközségben), másodfokú szervként az alispán (kis- és nagyközségben, valamint rendezett tanácsú városban), valamint a tanács (törvényhatósági joggal rendelkező városokban) jártak el. Budapesten részben a közigazgatási szervek, részben a rendőrség hatáskörébe tartoztak a közigazgatási típusú kihágások. A fővárosban a rendőrkapitány határozatai tekintetében másodfokú szervként a főkapitány (vagy helyettese), harmadfokú hatóságként pedig az illetékes miniszter járt el. A végzés ellen egyfokú felfolyamodásra, az ítélet ellen (rendszerint) kétfokú fellebbezésre volt lehetőség. Már ekkor felmerült annak az ötlete, hogy másodfokon a bíróság járjon el közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozó kihágások során, de végül nem valósult meg a gyakorlatban. A kihágási eljárásban fakultatív volt a vád képvisellete, az ügyészi felügyelet a kihágásokra is kiterjedt.

A bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk (a továbbiakban: Bp.) szabályozta a járásbíróság hatáskörébe tartozó kihágások esetében lefolytatott eljárásokat. Az eljárást jellemezte, hogy a járásbíróság egyesbírósként járt el, nem volt előkészítő eljárás (vagy csak a nyomozásra szorítkozott), egy tárgyalással vagy tárgyalás nélküli büntetőparanccsal (amelyhez a közvádoló írásbeli indítványára is szükség volt) folytatták le az eljárást, és az ügyészegi megbízott képviselte a vádat. Perorvoslati lehetőség volt a felfolyamodás, fellebbezés, semmisségi panasz, valamint a jogegység érdekében az újrafelvétel és a perorvoslat. Jogorvoslati fórumként a székhely szerint illetékes törvényszék járt el a járásbíróság határozata tekintetében, a királyi ítélőtábla bírálta el a semmisségi panaszokat, valamint a Kúria rendelkezett hatáskörrel a perorvoslatok tárgyában.

A második világháború utáni jogalkotás jelentős változásokat hozott a szabálysértési jog életében is. A tanácsrendszer bevezetése mellett a bírósági és ügyészi szervezetrendszer is átalakult. A dichotomikus (büntett-kihágás) rendszert vezették be a büntető törvénykönyv általános részéről szóló 1950. évi II. törvény (a továbbiakban: Bt.) és azt hatályba léptető 1950. évi 39. törvényerejű rendelet elfogadásával.²⁰

A kihágási bíróságokról és azok eljárási szabályairól szóló 1951. évi 35. törvényerejű rendelet szabályozta az eljárásra vonatkozó főbb irányelveket, a részletes rendelkezéseket pedig a kihágási eljárás részletes szabályairól szóló 59/1952. (VII. 1.) MT rendelet (a továbbiakban: KESz.) tartalmazta, amely továbbra is megtartotta a közigazgatási és az igazságszolgáltatási büntetőbíráskodás párhuzamát. A tanács végrehajtó bizottsága rendelkezett általános hatáskörrel a kihágások elbírálása vonatkozásában, a járásbíróság kompetenciája a kihágások terén gyakorlatilag nem változott, a rendőrség (mint kihágási bíróság) pedig főként a közlekedésrendészettel, a közrend és közbiztonság megszegésével kapcsolatos ügyekben járt el. A kihágási bíróságok eljárásának törvényességi felügyeletét az államügyész látta el, és törvényességi jogorvoslattal élhetett törvénysértés észlelése esetén, emellett az államügyész fellebbezési és perújítási joggal is bírt a kihágási eljárásokban.²¹

²⁰ Melyek hatályon kívül helyezték az 1878. évi V. törvényt, valamint a Kbt. első részeinek még hatályban levő rendelkezéseit, továbbá a kihágások hatáskör szerinti elbírálását szabályozó 1880. évi XXXVII. törvényt is.

²¹ ERDŐDY 2017, 115–120.

A rendőrségi kihágási bíráskodás megszüntetéséről és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosításáról szóló 1953. évi 16. törvényerejű rendelet teremtette meg a szabálysértés jogintézményét. A kihágás intézményének és a kihágási bíráskodásnak a megszüntetéséről szóló 1955. évi 17. törvényerejű rendelet megszüntette a tanács végrehajtó-bizottságának kihágási bíráskodási jogkörét, valamint a kihágások egy részét a büntettekhez sorolta, azok jelentősebb hányadát pedig szabálysértéssé nyilvánította. A szabálysértések elbírálását ezen jogszabály alapján a tanács végrehajtó-bizottsága igazgatási osztálya látta el, a közlekedésrendészeti szabálysértések [55/1953. (XII. 4.) MT rendelet 2. §] a rendőrség, a tűzrendészeti szabálysértések a tűzrendészeti hatóság, a folyamrendészeti szabálysértések pedig a folyamrendészeti hatóság hatáskörébe kerültek. Ugyanezen jogszabály meghatározta a szabálysértési eljárás alapvető kérdéseit is.

A legfontosabb eljárási szabályokat a szabálysértési ügyek intézéséről szóló 32/1955. (VI. 8.) MT rendeletben rögzítették. Ezen jogszabály alapján szabálysértési ügyekben elsőfokú eljáró szervként általános jelleggel a járási, a járási jogú városi, illetőleg a városi (fővárosi) kerületi tanács végrehajtó bizottság igazgatási osztálya járt el, az általuk hozott elsőfokú döntés ellen benyújtott fellebbezés elbírálására pedig a fővárosi, a megyei és a megyei jogú városi tanács végrehajtó bizottsága volt jogosult. A törvényességi felügyeletet az ügyész látta el, és a legfőbb ügyész a felettes szerv határozata ellen óvással élhetett az illetékes miniszternél vagy a Szabálysértési Tanácsnál.

A szabálysértési eljárás egyes kérdéseiről szóló 1959. évi 36. törvényerejű rendelet által lehetővé vált a kiszabott pénzbírság elzárásra való átváltoztatása bizonyos feltételek fennállása esetén, valamint bevezette annak szabályát, hogy csak ügyészi jóváhagyás alapján kerülhetett sor rendőri elővezetésre.

1968. október 1-jén lépett hatályba az első szabálysértési kódex, az 1968. évi I. törvény, amely a terület első átfogó kodifikációját jelentette, és a jogág egységét szem előtt tartva egy törvénybe foglalta az anyagi jogi és eljárásjogi szabályokat (második rész), valamint a legfontosabbnak tekintett tényállásokat is. A törvényt a 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet egészítette ki. A törvény törvényi szintre emelte és egységesítette az eljárást, amely valójában a vétségi eljáráson alapuló (egyszerűsített) büntetőeljárásra emlékeztetett.²² A törvény preambuluma a szabálysértési eljárást lényegében államigazgatási eljárásnak tekintette. A hatálybalépést követő három évtizedben közel félszáz módosító jogszabály született a törvényre vonatkozóan, amelyek mind az anyagi jogi, mind pedig az eljárásjogi rendelkezéseket jelentősen érintették.²³

Az 1968. évi I. törvény a szabálysértési hatóságok szervezetét a tanácsai szervekre – mint az államigazgatási szervek általános hatáskörű szerveire – építette. Meghagyta a vegyes közigazgatási fórumrendszert, amelyben a községi tanácsok is kaptak szabálysértési hatósági jogkört. A rendőrség és a vám- és pénzügyőrség különös szabálysértési hatósági jogkörrel felruházott szervnek minősültek, a felügyeletet pedig meghatározott ügyekre kiterjedő hatáskörrel rendelkeztek. Nagy hiátusa volt a törvénynek az, hogy nem adott lehetőséget bírói felülvizsgálatra, annak ellenére, hogy a büntetőeljáráshoz

²² KINCSES Ildikó – KÁNTÁS Péter (2002): *A szabálysértési jog*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 18.

²³ NAGY Gábor (2001): *A szabálysértések szabályozásának története Magyarországon*. In FENYVESI Csaba – HERKE Csongor szerk.: *Minúciák. Tanulmányok Tremmel Flórián professzor 60. születésnapjának tiszteletére*. Pécs, PTE ÁJK. 183.

hasonlítható eljárásban a „nyomozó-vádloi” feladatokat és az ítélezést egy kézben összpontosította, és mellette nem adta meg a döntés bírói felülvizsgálatának a lehetőségét.²⁴

Tisztázott tényállás esetén a törvény alapján lehetőség volt az eljárás tárgyalás nélküli lefolytatására, amelynek keretében figyelmeztetés és elkobzás, valamint pénzbírság volt kiszabható. Rendes jogorvoslati eszközként fellebbezést lehetett benyújtani az elsőfokon eljáró szabálysértési hatóság határozata ellen. Rendkívüli jogorvoslati eszköz volt a felügyeleti intézkedés, az ügyészi óvás, valamint a tárgyalás nélküli eljárások esetében a kifogás. A bíróságnak semmilyen szerepe nem volt ezen törvényi szabályozás alapján, a jogorvoslat is az államigazgatási szervezetrendszeren belül történt. Az ügyészi jogosítványok lényegüket tekintve megegyeztek a törvényességi felügyelet gyakorlása körébe eső jogosítványokkal, néhány, a szabálysértési eljárásra jellemző sajátos jogkörrel kibővülve (halasztó hatályú óvás, felszólalás, figyelmeztetés).

Az 1968. évi I. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 1974. évi 23. törvényerejű rendelet több anyagi és eljárási rendelkezésen változtatott, így többek között módosította az első- és másodfokon eljáró tanácsai szabálysértési hatóságokra vonatkozó szabályokat is. Újabb változásokat eredményezett az 1968. évi I. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 1979. évi 10. törvényerejű rendelet, amely amellett, hogy megtartotta a törvény szerkezetét és rendszerét, az eljárás gyorsítása céljából a IV. fejezetet kiegészítette az „előkészítő eljárás” címmel, azon szabályokat tartalmazva, amelyek a tényállás tisztázása érdekében szükséges cselekmények végrehajtására vonatkoztak. Az V. fejezet („eljárás lefolytatása” címmel) már nemcsak a pénzbírság tárgyalás nélküli kiszabásának lehetőségét szabályozta, hanem általános rendelkezéseket is megfogalmazott a tárgyalás mellőzésével történő eljárásról is.

Az 1284/B/1990. AB határozatban az Alkotmánybíróság a szabálysértési jog államigazgatási jellegét hangsúlyozta, kifejtve azt, hogy a szabálysértési jog anyagi és eljárásjogi szempontból is különbözik a büntetőeljárástól. Rávilágított arra is, hogy a szabálysértési kódex alapvetően az államigazgatási jog felől közelíti meg a szabálysértéseket, és formailag államigazgatási eljárásnak minősítette az eljárást. A határozatban a testület ugyanakkor elismerte azt is, hogy a szabálysértési eljárás – bár attól egyszerűbb – tartalmilag rokon a büntetőeljárással, anyagi jogának intézmény- és fogalomrendszere pedig a büntetőjoghoz hasonlít.

A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény módosított a szabályozáson a tekintetben, hogy szabálysértési ügyekben elsőfokú eljáró szervként – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a községi, városi, megyei jogú városi és a fővárosi kerületi jegyzőt nevesítette, és ügyükben másodfokon a köztársasági megbízott rendelkezett hatáskörrel eljárni. Emellett a szabálysértési ügyek nagy része a rendőrség hatáskörébe tartozott, elsőfokon a városi és a fővárosi kerületi rendőrkapitányság, másodfokon pedig a megyei és budapesti rendőr-főkapitányság járt el. Ehhez hasonlóan a vám- és pénzügyőrség, illetve a felügyelet hatáskörébe tartozó szabálysértési ügyekben e hatóságok megyei (fővárosi) szervei jártak el másodfokon.

A 63/1997. (XII. 12.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a szabálysértést „kétarcú” jogintézményként definiálta, egy részét úgynevezett közigazgatás-ellenes cselekményként,

²⁴ KINCSES–KÁNTÁS 2002, 18.

másik részét pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartásként, úgynevezett bagatell büntetőjogba tartozó kriminális cselekményként. Emellett az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a szabálysértési hatóságok közigazgatási hatóságok, határozataik pedig közigazgatási határozatnak minősülnek.²⁵ Bár az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) a kivett eljárások között sorolta fel a szabálysértési eljárást (az állampolgársági ügyek mellett), néhány szerző álláspontja szerint ez csupán jogpolitikai megfontoláson alapult, és a szabálysértési ügyek közigazgatási ügyi minőségét nem befolyásolta.²⁶

Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Rómában 1950. november 4-én kelt egyezmény (Római Egyezmény) 6. cikkének 1. pontja által megfogalmazott tisztességes (fair) eljáráshoz való jog tekintetében hazánk az egyezmény 1993-ban történt ratifikációja során fenntartással élt, mivel nem tudta biztosítani a bírói út lehetőségét. Ez a tény, valamint a 63/1997. (XII. 12.) AB határozat a szabálysértési jog újragondolásának kiindulópontját jelentette.

A kodifikáció eredményeképpen megszületett a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) már megteremtette a bírói út igénybevételének lehetőségét, megfelelő ezáltal a nemzetközi jog által megkívánt fair eljárás elvének. A jogalkotó az eljárások gyorsasága és egyszerűsége érdekében az egyfokozatú bírói felülvizsgálatot vezette be, s mellette a perújítás mint rendkívüli jogorvoslat is rendelkezésre állt.

A törvény nem szakított a jogterület kettősségével, eljárási szabályaiban, garanciáiban, valamint a felelősségi dogmatikájában (szándékosság, gondatlanság stb.) is a büntető anyagi és eljárásjogi megoldásokat alkalmazta. Változás történt a jogorvoslati rendszerben, amely esetében a helyi bíróság rendelkezett hatáskörrel, nem a megyei bíróság. Emellett a közigazgatási kapcsolódást jelezte az, hogy részben megőrizte a korábbi kódex szervezeti rendszerét, valamennyi ügyben közigazgatási szervek jártak el (az általános hatáskörű szabálysértési hatóság változatlanul a jegyző maradt), és az eljárás a közigazgatási hatósági eljárás számos intézményét átvette. Külön eljárási szabályokat hozott létre az elzárással is sújtható szabálysértések számára, amelyekben már első fokon a bíróság járt el, és külön eljárási szabályok vonatkoztak azokra, amelyeket nem lehetett elzárással sújtani, és közigazgatási szerv járt el elsőfokú hatóságként. Erre Papp László már 1999-ben rámutatott, amikor az elzárással büntetendő cselekmények kapcsán rákérdezett: „[A]kkor [ez] mitől szabálysértés és nem bűncselekmény?”²⁷ A törvény hatálya alatt nagyon sok fontos változás történt a szabálysértési jog területén, amelyekre jelen tanulmány – terjedelmi korlátok és a címben jelzett tartalmi kötöttség miatt – nem tér ki.²⁸

²⁵ A párhuzamos indokolások elemzése alapján elmondható, hogy Sólyom László, Lábady Tamás és Németh János alkotmánybírók nem tekintették államigazgatási ügynek a szabálysértési ügyet, azzal érvelve, hogy a szabálysértési eljárás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) hatálya alól kivett eljárás, valamint azzal, hogy a Legfelsőbb Bíróság ítélezési gyakorlata, elvi döntései alapján sem beszélhetünk államigazgatási jogviszonyról a szabálysértési eljárások esetén.

²⁶ NAGY Marianna (2000): *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Budapest, Osiris. 81.

²⁷ PAPP László (1999): Az új szabálysértési törvény általános jellemzése. In PAPP László szerk.: *Új szabálysértési jogszabályok magyarázatokkal I.* Budapest, HVG-ORAC. 18.

²⁸ Például a szabálysértési nyilvántartás létrehozása, végrehajtási eljárás megváltoztatása, különös rész átrendeződése, a közlekedési cselekmények vonatkozásában bevezették az objektív felelősség és az objektív bírság, a tulajdon elleni szabálysértések esetén az érték-egybefoglalás lehetőségét, etc.

1.2. A szabálysértési eljárás közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

A szemléletében, szerkezetében és tartalmában is jelentősen megváltozott, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) jelentős változásokat hozott a szabálysértési jog életútjában. Formálisan meghatározza a szabálysértés fogalmát, azonban a szabálysértéseket már kifejezetten kriminális cselekménynek minősíti a preambulumában. Továbbra is megmaradt az anyagi és eljárási értelemben vett kettőség, *azaz a büntetőjoghoz közelítő anyagi jog mellett az eljárás területét inkább a közigazgatási jelleg jellemi, és nem büntető eljárásjogi természetűek a szabályok. A cselekményeket túlnyomó többségében közigazgatási szervek bírálják el. Emellett számos eljárási cselekmény az Ákr.-hez hasonló szabályozási jelleget öltött.*

Eljárásjogi szempontból az alábbi főbb változásokat vezette be akkor az új törvény:

- A büntetőeljárási alapelvek mintájára külön fejezetben jelennek meg a szabálysértési eljárás alapelvei (például a hivatalbóli eljárást, a védekezés, nyelvhasználat, a jogorvoslat jogát korábbi törvény kifejezetten nem szabályozta).
- Megváltozott az eljáró hatóságok köre. Az általános szabálysértési hatóság a jegyző helyett a megyei, fővárosi kormányhivatal járási hivatala lett. Megmaradt a helyi bíróság hatásköre az elzárással is sújtható szabálysértések elbírálására, valamint a rendőrkapitányságok és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszervének szabálysértési hatásköre (nem általános jelleggel, hanem a törvény által meghatározott egyes szabálysértésekre nézve).
- Bevezették a megelőzés elvét, valamint a Szabs. tv. rendelkezik arról, hogy a bíróság határozata a döntő a bíróság és más hatóság közötti hatásköri vita esetében, és nincs helye jogorvoslatnak a szabálysértési hatóság kijelöléséről hozott határozattal szemben.
- Lehetővé vált, hogy a szóbeli feljelentésről jegyzőkönyv helyett feljegyzést készítsen a hatóság.
- Új jogintézmény a feljelentés elutasítása, amely akkor alkalmazható, ha már a feljelentésből kiderül, hogy eljárást megszüntető ok áll fenn. Az előkészítő eljárást lefolytató hatóság is élhet ezzel az eszközzel.
- Amennyiben nincsen szükség bizonyítás felvételére a hatóság eljárása során, az ügyintézési határidő 15 nap, és jogorvoslatként az így hozott határozat esetén az eljárás alá vont személy kérheti meghallgatását.
- A bíróság nemcsak az iratok alapján bírálja el (15 napos határidőn belül) a kifogást, hanem – ha a kifogást előterjesztő személy kéri vagy azt a bíróság szükségesnek tartja – a tárgyaláson is.
- Bíróság a tisztázott tényállású ügyet tárgyalás tartása nélkül 15 napon belül bírálhatja el (így elzárást és közérdekű munkát nem szabhat ki).
- A helyszíni bírság kiszabására jogosult szerv is az idézés kibocsátására jogosult hatóságok körébe tartozik. Nemcsak írásban és szóban, hanem más alkalmas módon, például telefonon vagy elektronikus úton is lehet idézni az érintettet, továbbá az idézett személy köteles távolmaradását előzetesen kimenteni, ha módja

van rá. Az idézés elmulasztásával okozott költségek megtérítéséről határozatot kell hozni.²⁹

1.3. Összegzés

Az 1999. évi LXIX. törvény eljárási rendje lassú és bonyolult volt, s ez megnehezítette a felelősségre vonást, csökkentette ezáltal a büntetések visszatartó erejét, és gyengítette az állampolgári jogkövetési hajlandóságot. A hatályos törvényi szabályozás elősegíti a szabálysértési eljárások egyszerűbb és gyorsabb lefolytatását, amellet, hogy széles körű mérlegelést biztosít, nagy felelősséget tesz a szabálysértési hatóságokra és bíróságokra azzal, hogy ők döntenek el, meghallgatás vagy tárgyalás nélkül hozzanak határozatot.³⁰

„A szabálysértési eljárással szemben támasztott követelmények önellentmondók voltak és lesznek, míg lesz szabálysértési eljárás. Egyfelől elvárás, hogy tömegesen, gyorsan, olcsón és egyszerűen lefolytatható eljárásban oldják meg az ügyeket, másfelől azonban a tényállások kriminális jellegére, valamint a tényleges szabadságelvonás lehetőségére tekintettel megfelelő garanciákat kell nyújtani az eljárásban. A feladat megoldhatatlan, a kérdés az, mennyi és milyen kompromisszumot lehet kötni az eljárási követelmények bármelyik oldalán (olcsóság versus garanciák) anélkül, hogy fel kellene adnunk bármelyiket is.”³¹

2. A választási eljárás, a népszavazás-kezdeményezési és a népszavazási eljárás mint sajátos közigazgatási eljárás³²

2.1. A választási, népszavazási eljárás szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

Amennyiben a választási eljárás és a népszavazási eljárás szabályozásának történeti előzményeit szeretnénk megvizsgálni, fontos hangsúlyozni, hogy előbbi sokkal régebben meggyökeresedett a magyar jogban, mint az utóbbi. Az első népszavazásra ugyanis 1921-ben került sor Magyarországon, a nemzetközi közösség felügyelete alatt, és Sopron és környékének Ausztriához való csatolása kérdéséről szólt.³³ Az első népszavazási eljárásról

²⁹ Egyéb eljárásjogi változások még: A jegyzőkönyv szabályai vonatkozásában a hatályos törvény nem írja elő az eljárás alá vont személy nevének feltüntetését. Az eljárási költség szabálysértési költség elnevezést kapott, és annak szabályai részben megváltoztak. A szabálysértési hatóság elé állításra van lehetőség – az elkövetés helye szerint illetékes szabálysértési hatóság elé idézés útján – arra az esetre, ha az elzárással nem sújtható szabálysértésen tetten ért elkövető nem veszi tudomásul a helyszíni bírság kiszabását. 8 helyett 5 nap áll rendelkezésre a bíróság számára az áttétel, a felfüggesztés és a megszüntetés szükségességének vizsgálatára. A bírósági eljárás során az áttételről, felfüggesztésről, megszüntetésről nem 8 napon belül, hanem haladéktalanul kell dönten, valamint megszűnik az előkészítő hatóság tagjának a tárgyalásra történő idézésére vonatkozó kötelezettsége.

³⁰ HEGEDŰS Péter (2012): *A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. és a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvények összevetése*. Elérhető: www.jogiforum.hu/publikaciok/466 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 04.)

³¹ NAGY 2012, 23.

³² Az alfejezet M. Balázs Ágnes írása.

³³ Lásd: ORMOS Mária (1990): *Civitas fidelissima. Népszavazás Sopronban 1921*. Győr, Gordiusz.

szóló törvényt – amely anyagi jogi és eljárás szabályokat egyaránt tartalmazott – csak 1989-ben fogadták el, ám számos hibát rejtett magában, például a közvetlen demokrácia intézményeinek összemósított szabályozását, és a normavilágosság követelményének sem felelt meg, ahogyan arra Dezső Márta is felhívta a figyelmet. A népszavazási tárgyköröket rendkívül tágan fogalmazta meg, annak kezdeményezéséhez 100 000 választópolgár aláírása volt szükséges, ám az aláírásgyűjtés tekintetében nem szabott semmiféle határidőt, ami a szabályozás komoly eljárásjogi hiányosságának tekinthető. Ezt követően – az Alkotmány 1997. évi módosítása és a megsemmisített 1989. évi népszavazási törvény helyett az 1998. évi III. törvény elfogadása révén – az eljárást újr szabályozták, az eljárás kérdéseket jórészt az 1997. évi választási eljárás törvényben szabályozták, s az 1998. évi népszavazási törvény alkalmazásakor – az alkotmányos szabályokon túl – ezen törvény előírásait kellett figyelembe venni.³⁴ A népszavazási eljárást ma az Alaptörvényen túl – az anyagi és eljárás szabályokat egyaránt tartalmazó – külön népszavazási törvény szabályozza, valamint egyes szabályok miniszteri rendeletek szintjén jelennek meg.

A választási eljárásra vonatkozó szabályozás kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy az anyagi- és eljárásjogi szabályokat – egészen a népképviseleti választójogot megvalósító 1848. évi V. törvénycikk elfogadásától kezdve – hosszú időn keresztül ugyanabban a törvényben szabályozták.³⁵ Az anyagi és eljárásjogi szabályok ugyanazon törvényben való megjelenése kapcsán azonban akadt kivétel is: a Tanácsköztársaság idején megalkotott 1918. évi I. néptörvény a népkormányt hatalmazta fel a választási eljárás szabályok meghatározására.³⁶ Kivételt képeztek továbbá a Friedrich István nevéhez köthető választójogi rendeletek. Ezenfelül 1922-ben szabályozták még rendeleti úton a választójogot, de ekkor szintén azonos jogszabályban tárgyalták az anyagi jogi és az eljárásjogi kérdéseket.³⁷ Eredetileg még az 1989. évi, az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény is tartalmazott eljárásjogi szabályokat,³⁸ a helyzet az 1997. évi C. választási eljárásról szóló törvény elfogadásával megváltozott. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának anyagi jogi szabályait ekkor az 1990. évi LXIV. törvény szabályozta, míg az európai parlamenti választásokra vonatkozó anyagi jogi szabályozás jelenleg a 2003. évi CXIII. törvényben foglal helyet. A választások kapcsán az anyagi jogi, továbbá az eljárásjogi szabályokat a mai napig külön törvényekben szabályozzák. Mielőtt azonban ezekre rátérnénk, szükséges vetni egy pillantást a fejezetben vizsgált eljárások jellegére, illetve azok céljára.

³⁴ DEZSŐ Márta (2007): Népszavazás és népi kezdeményezés. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris. 180–182.

³⁵ A magyar választójogi szabályozás 1848 és 1989 közötti alakulásáról bővebben lásd: ÁCS Nándor (2013): A magyar választási rendszer főbb változásai 1848-tól 1989-ig. In CSERNY Ákos szerk.: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére.* Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó Zrt. 19–40.

³⁶ 1918. évi I. néptörvény a nemzetgyűlési, törvényhatósági és községi választójogokról 8. §-a.

³⁷ A m. kir. minisztérium 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelete, az 1922. évben összeülő nemzetgyűlés tagjainak választásáról.

³⁸ 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 10–56. §-a.

2.2. A választási, népszavazási eljárás közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Annak ellenére, hogy az Ákr. szabályozási koncepciójában a kivett eljárások száma csökkent a Ket.-hez képest, a választási eljárás és a népszavazás-kezdeményezési és a népszavazási eljárás továbbra is kivett eljárásnak minősülnek. Boros Anita arra hívja fel a figyelmet, hogy az ilyen eljárások kivett eljárásként való szabályozásának indoka, hogy azok valójában nem a közigazgatási joghoz, hanem más jogághoz tartoznak.³⁹ Kovács András György a kivett eljárások kapcsán rávilágított arra, hogy azok – így a választási eljárás, illetve a népszavazás-kezdeményezése, valamint a népszavazási eljárás is – a törvény által szabályozott hatósági ügy fogalmi körébe tartoznának, és kivett eljárásként való szabályozásuk hiányában az Ákr. szabályai szerint kellene lefolytatni ezeket az eljárásokat is.⁴⁰ Az Ákr. meghatározása szerint ugyanis hatósági ügy „[a]z, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti”.⁴¹ Kovács a fejezetünkben vizsgált eljárásokat a kivett eljárások azon csoportjába sorolja, amelyek az Ákr. hatósági dogmatikai fogalmának való megfelelés tekintetében határesetnek tekinthetők, így a jogalkalmazási bizonytalanságok elkerülése igényli az Ákr. hatályának kizárását.⁴²

A választási eljárás a választópolgárok egyik alapjogának, méghozzá a választójog gyakorlásának kereteit biztosító eljárási szabályokat tartalmazza,⁴³ és ugyanígy a népszavazás is az egyik alapvető politikai jog gyakorlását jelenti, amely jog az egész eljárás során védendő.⁴⁴ Ezt az érvet nem csupán a szakirodalomban hangsúlyozzák, hanem az Alkotmánybíróság is kifejtette gyakorlatában, hogy a választójog mint alapjog érvényesülését (azon belül a szavazatok egyenértékűségét) olyan fontos eljárási szabályok hivatottak biztosítani, mint például a jelölésre vagy a jogorvoslatra vonatkozó szabályok.⁴⁵ A testület a népszavazáshoz való jog kapcsán is hangsúlyozta azt, hogy az az Alkotmányból eredő politikai jog, ennek következtében pedig biztosítandó a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen az Alkotmánybíróságnál benyújtható alkotmányossági panasz lehetősége.⁴⁶ A választási eljárás a választójog mint alapjognak érvényesülését és gyakorlását biztosító voltából fakad többek

³⁹ BOROS Anita (2012): *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*. Budapest, CompLex. 48.

A választási és a népszavazási eljárásról mint kivett eljárásról a Ket. rendszerében lásd még: PATYI András (2012): A hatósági eljárás és jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 79–80.; Ákr. 8. § (1) bekezdése.

⁴⁰ KOVÁCS András György (2018): 8. § [Általános és különös eljárási szabályok viszonya]. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna szerk.: *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer. 87–88.

⁴¹ Ákr. 7. §-a.

⁴² KOVÁCS 2018, 88.

⁴³ Lásd: ORBÁN Balázs András (2013): *Közjogi mérlegen a választási eljárási törvény*. In CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András szerk.: *Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt. 83.

⁴⁴ CSINK Lóránt (2016): *Közvetlen demokrácia*. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. (Ötödik, átdolgozott kiadás.) Budapest, HVG-ORAC. 189.

⁴⁵ 22/2005. (VI.17.) AB határozat, ABH 2005, 246., 248–253.

⁴⁶ 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331., 332.

között az is, hogy a Nemzeti Választási Iroda autonóm államigazgatási szervként működik.⁴⁷ Varga Zs. András hangsúlyozza továbbá azt, hogy a közigazgatás kontrollmechanizmusai közül a nép általi kontroll tekinthető az egyik legfontosabb, de mégis kivételesen gyakorolt kontrollmechanizmusnak, ennek pedig két fő megnyilvánulási formája van, méghozzá ad 1. a nép általi hatalomgyakorlás kivételesen gyakorolt, közvetlen módja, a népszavazás, ad 2. a nép általi hatalomgyakorlás közvetett módja, a választás.⁴⁸ Ha pedig e két jogintézmény ilyesfajta kontrollmechanizmus-jellegét szem előtt tartjuk, szükségesnek tűnik a választási és a népszavazási eljárások kivett eljárásként történő szabályozása, valamint a Nemzeti Választási Iroda autonóm államigazgatási szerv jogállása.

A vizsgált eljárások számos okból igénylik az Ákr. szabályaihoz képesti különleges eljárást, hiszen jelentős mértékben eltérnek a klasszikus hatósági ügyektől, amelyek közül a területi korlátok miatt csupán egy-egy példa szemléltetesszerű kiragadására van módunk. Az egyik fontos különbség éppen abban nyilvánul meg, hogy a választási eljárás és a népszavazási eljárás egésze nem egy egyedi ügy eldöntésére, hanem a közhatalmi szervek választópolgárok összessége általi létrehozatalára, illetőleg a választópolgárok általi közvetlen hatalomgyakorlásra irányul. A választásokra emellett rendszeres időközönként sor kerül, ám ez az időköz az Alaptörvényben meghatározott, főszabály szerint választástípustól függően négy vagy öt év. Ugyanakkor természetesen egyedi ügyek eldöntésére is sor kerül a választási eljárás keretein belül, ilyen például a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok kérelemre történő névjegyzékbe vétele vagy a kampányszabályok megsértése miatti bírság kiszabása. A választási eljárás különlegessége továbbá az, hogy a választási eljárás megindítása nem kérelemhez kötött, a választásokat egy semleges szereplő, az államfő tűzi ki az Alaptörvény felhatalmazása alapján és annak keretei között, a választási eljárási törvény pedig ehhez, az államfő által kitűzött naphoz képest határoz meg számos határidőt. A kérelmek választási eljárásban betöltött szerepe kapcsán kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság kifejezetten alaptörvény-ellenesnek minősítette a választói névjegyzékbe vétel kérelemhez kötését (előzetes regisztráció), és azt csak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok, illetve a nemzetiségi választópolgárok esetében tartotta elfogadhatónak, mivel az ő esetükben a névjegyzékbe vétel iránti kérelem (illetve a nemzetiségi névjegyzékbe vétel iránti kérelem országgyűlési választásokra való kiterjesztése iránti kérelem) révén biztosítható a választójoguk gyakorlása.⁴⁹ A választójoggal rendelkező állampolgárok különleges helyzetben vannak az általában vett ügyfelekhez képest, hiszen míg utóbbiakkal szemben rendszerint az állami szervek, hatóságok gyakorolnak közhatalmat, addig a népszavazási eljárás esetében maguk a választójoggal rendelkező állampolgárok közvetlen hatalomgyakorlásáról beszélhetünk, míg a választási eljárás esetében a nép közvetett hatalomgyakorlása, illetve minden közhatalmi tevékenység alapjának megteremtése történik. A választási eljárás kapcsán speciálisnak tekinthető még a szankciók alkalmazásának kérdése, ugyanis míg a választópolgárokkal szemben nem alkalmaznak szankciót a választási szervek, addig a jelöltállító szervezetekkel és a jelöltekkel szemben mód van

⁴⁷ Lásd: LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. (A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai. III. kötet.) Budapest, Dialóg Campus. 96–99.

⁴⁸ VARGA Zs. András (2018): *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei. A kontrollmechanizmusok elmélete*. (A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai. VII. kötet.) Budapest, Dialóg Campus. 79.

⁴⁹ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABK 2013. január, 15., 50.

akár bírság kiszabására is. Ezen eljárások kapcsán kiemelten fontos hangsúlyozni a rövid jogorvoslati határidők fontosságát, hiszen az okozott jogsérelem orvoslása nem volna lehetséges az Ákr.-ben lefektetett határidők és egyéb szabályok szerint. E kérdésre azonban a fejezet későbbi részében még visszatérünk.

A választási eljárás legfontosabb célja annak biztosítása, hogy a választójog választópolgárok általi gyakorlása eredményeképpen, a választópolgárok akaratának megfelelően, az Alaptörvényben és a választási eljárási törvényben lefektetett alapelvek érvényesülése mellett létrejöjjenek a megválasztott közhatalmi szervek, békés, szabályozott körülmények között folyjék a hatalomváltás, megteremtődjön minden közhatalmi tevékenység legitimációjának alapja, és a nép választott képviselői gyakorolni tudják a rájuk ruházott hatalmat. A népszavazás legfőbb célja pedig a nép általi közvetlen hatalomgyakorlás kereteinek biztosítása, amely hatalomgyakorlás során hozott döntés köti az Országgyűlést. Mindez az országgyűlési választás, illetve az országos népszavazás kapcsán azt jelenti, hogy azok keretei között a végrehajtó hatalmi ágon kívüli hatalmi ág, méghozzá a törvényhozó hatalom választópolgárok általi befolyásolása történik, összetételének meghatározása, illetőleg döntési jogkörének korlátozása, az Országgyűlés által meghozandó döntés közvetlen befolyásolása révén.

A választások kapcsán az anyagi és eljárásjogi szabályok külön törvényekben találhatók meg, méghozzá úgy, hogy külön-külön sarkalatos törvény tartalmazza az országgyűlési képviselők (a továbbiakban: Vjt.), a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek (a továbbiakban: Övj.), továbbá az európai parlamenti képviselők választásának (a továbbiakban: Epvjt.) – az Alaptörvényben lefektetettekén túli – szabályait. E választásokhoz kapcsolódóan az eljárásjogi szabályokat már egy közös, a választási eljárásról szóló törvényben (a továbbiakban: Ve.) fektették le. A választási eljárásról szóló törvény azonban nem csupán eljárásjogi normákat tartalmaz, hanem hatásköri, feladatköri és szervezeti szabályok is megtalálhatók benne. Ugyanakkor egyes fontos, miniszteri rendeletekben megjelenő szabályok is érintik a kérdést, amelyek közül a központi névjegyzék, valamint egyéb választási nyilvántartások vezetéséről szóló 17/2013. (VII.17.) KIM rendelet kapcsán egyes kérdésekre a későbbiekben még visszatérünk. A népszavazás, illetve annak kezdeményezése kapcsán elmondható, hogy az országos népszavazásra vonatkozó anyagi jogi szabályok elsősorban az Alaptörvényben találhatók meg, a választási eljárási törvényhez képest speciális eljárásjogi szabályokat pedig a népszavazás-kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló törvény tartalmazza. Utóbbi azt jelenti tehát, hogy ezen eljárásokban a Ve. mögöttes jogszabályként van jelen, szabályait ezen eljárásokban is alkalmazni kell, ha az Nsztv. nem tartalmaz ahhoz képest speciális szabályokat. A népszavazási eljárás kapcsán is elmondható, hogy számos részlet-szabály miniszteri rendeletek szintjén szabályozott. A helyi népszavazás kapcsán pedig egyes kérdéseket az egyes helyi önkormányzatok szabályoznak rendeleti úton.⁵⁰

A népszavazási és a választási eljárásban – minthogy politikai alapjogok érvényesüléséről, illetőleg a közigazgatás kontrollmechanizmusairól van szó – kiemelten fontos a jogorvoslat szerepe, és annak kapcsán az eltérő jogorvoslati rend mellett Ákr. szabályaihoz képest jóval rövidebb határidők meghatározása. Utóbbi mellett a legfőbb érv az, hogy a választási eljárás során szenvedett jogsérelem kapcsán a reparációra csak igen rövid ideig

⁵⁰ Lásd: Nsztv. 32–34. §.

van lehetőség, s ha a jogorvoslati kérelmek elbírálásának határideje nem lenne kellőképpen rövid, a jogorvoslat képtelen volna ellátni funkcióját.

Ami a népszavazási eljárás kapcsán felmerülő hatékonysági kérdéseket illeti, a szabályozás legfőbb hiányossága a versengő, azonos tárgyú népszavazási kezdeményezések kapcsán meghatározott „benyújtási moratórium” vonatkozásában előforduló visszaélések lehetőségében volt megragadható, amely hiba orvoslására a jogalkotó módosította az Nsztv.-t.⁵¹

A választási eljárásról szóló törvény hatékonysága kapcsán elmondható, hogy a 2014. és 2018. évi választásokon több probléma is adódott, ám ezek orvoslására a 2018-ban alakult új országgyűlés hamar intézkedéseket tett, és a választási eljárásról szóló törvényt számos ponton módosította.⁵² Az országgyűlési képviselők kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló törvény módosítása mellett az újonnan bevezetett szabályok egyik legfontosabb célja a már többször módosított Ve. a jogalkalmazói tapasztalatok tükrében átfogó felülvizsgálata, a választások lebonyolításával kapcsolatos nehézségek kezelése, a választópolgárok joggyakorlásának megkönnyítése és a szavazás megszervezésének kiszámíthatóvá tétele. A javaslat indokolása olyan célokat jelöl meg, mint a jogszabály összhangba hozatala más jogszabályokkal, a jogalkalmazás egységesítése, a joghézagok kitöltése, a hatékony jogorvoslat és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének elősegítése, a jogalkalmazási bizonytalanságok kiküszöbölése vagy a megelőző két választáson – az átjelentkezéssel történő szavazás kapcsán – felmerült problémák orvoslása.⁵³ A választási eljárási törvény kapcsán benyújtottak és módosításokkal azóta el is fogadtak egy új módosító javaslatot, amelynek legfőbb célja az európai parlamenti választásokon való választójog biztosítása volt a harmadik országban tartózkodó magyar állampolgárok számára, ami eljárásjogi szempontból azért tekinthető relevánsnak, mert már az európai parlamenti választások kapcsán is meg kell szervezni a harmadik országban tartózkodó állampolgárok szavazását. Eljárásjogi szempontból szintén fontosnak tekinthető, hogy a javaslat a jogorvoslatra vonatkozó szabályok – a Kp. hatálybalépése miatti – módosítását is célul tűzte ki.⁵⁴ Mivel a választási eljárásra vonatkozó szabályok a rendszerváltás óta fokozatosan forrtak ki, többek között az Alkotmánybíróság gyakorlata eredményeképpen, amely a hatályos – és a közelmúltban átfogóan felülvizsgált – választási eljárási törvényben is megjelenik, jelen pillanatban sem túlszabályozottság, sem alulszabályozottság nem figyelhető meg e tekintetben. A népszavazási eljárás kapcsán elmondható, hogy a rendszerváltás idején tapasztalható kifejezett alulszabályozottsághoz képest napjainkra jelentős mértékű előrelépések történtek, bár arra vonatkozóan megoszlik a szakirodalom álláspontja, hogy a népszavazási törvény 2016. évi módosítása mennyiben elégséges a korábbi szabályozási anomáliák kiküszöbölésére.

⁵¹ 2016. évi XLVIII. törvény a népszavazás-kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról. Lásd: ERDŐS Csaba (2017): A versengő népszavazási kezdeményezések szabályozásának változásai. In CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt szerk.: *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat. 650–662.

⁵² 2018. évi XXXVI. törvény egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról.

⁵³ T/714. Egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról. 58–79. Elérhető: www.parlament.hu/irom41/00714/00714.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

⁵⁴ T/2941. Egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról. Elérhető: www.parlament.hu/irom41/02941/02941.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

Ami a választási, illetve a népszavazási eljárás közigazgatási bíráskodáshoz fűződő viszonyát illeti, a Ve. fentebb említett módosítása kapcsán benyújtott javaslat kimondja, hogy „a választási bizottság másodfokú határozatát, továbbá a Nemzeti Választási Bizottság határozatát az ügyben érintett természetes vagy jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt támadhatja meg”.⁵⁵ Ehhez azonban szükség lett volna arra, hogy a választási eljárásban a fellebbezési jogot kimerítsék, vagy a fellebbezési jog a Ve. rendelkezései alapján kizárt legyen. A módosító javaslat azt is tartalmazta, hogy a bíróságnak az egyszerűsített per szabályai szerint kell eljárnia azzal, hogy a per általános szabályok szerinti folytatását nem rendelheti el az eljárásban.⁵⁶ A törvény végleges szövegéből azonban ez a rendelkezés, illetve a fellebbezésre és a keresetlevél benyújtására vonatkozó részek jogtechnikai okokból kimaradtak.⁵⁷ A Kp. a záró rendelkezései között ugyanis rendezi a terminológiai problémákat, azaz kimondja, hogy ahol jogszabály a polgári eljárásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó fejezetét rendeli alkalmazni, azon közigazgatási perrendtartást, ahol pedig jogszabály bírósági felülvizsgálatot tesz lehetővé, azon közigazgatási pert kell érteni.⁵⁸ Emellett a kihirdetésre váró, a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és átmeneti rendelkezéseiről szóló törvény alapján a közigazgatási és munkaügyi bíróságok 2019. december 31-én szűnnek meg.⁵⁹ A bírósági felülvizsgálati kérelem elbírálására a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítélőtábla, míg a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelem elbírálására a Kúria jogosult, még hozzá nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban.⁶⁰ A rövid jogorvoslati határidőre vonatkozó fentebbi említés a felülvizsgálatra is értendő, ugyanis a Ve. hatályos szövege szerint a bíróságnak három napon belül kell döntenie.⁶¹ A bíróság döntésével szembeni alkotmányjogi panasz befogadásáról pedig három napon belül döntenie kell az Alkotmánybíróságnak, és a befogadásról való döntéstől számított újabb három napon belül el kell bíráltnia a panaszt.⁶² A népszavazási eljárásban már hosszabb jogorvoslati határidőket határoztak meg (3 helyett 5 nap). Ennek kapcsán a 23/2015. (VI. 17.) AB határozat mondta ki azt, hogy nem merül fel semmilyen, a választási eljáráshoz hasonlóan rövid jogorvoslati határidőket megalapozó vagy elfogadhatóvá tévő alkotmányos érték vagy cél, mint a választási eljárás esetében.⁶³ A helyi népszavazások kapcsán a törvénytől, míg az országos népszavazás kapcsán a Kúria rendelkezik felülvizsgálati hatáskörrel.⁶⁴ Az Alkotmánybíróság pedig az Országgyűlés népszavazást elrendelő, továbbá kötelezően elrendelendő népszavazás

⁵⁵ T/714. Egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról 11. §-a.

⁵⁶ T/714. Egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról 11. §-a.

⁵⁷ T/2941/7. Összegző módosító javaslat 4. pont. Elérhető: www.parlament.hu/irom41/02941/02941-0007.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 21.); valamint a 2018. évi CXIII. törvény egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról.

⁵⁸ Kp. 157. § (7) bekezdése.

⁵⁹ T/3354. A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról 20. §. Elérhető: www.parlament.hu/irom41/03354/03354.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 21.)

⁶⁰ Ve. 229. §-a.

⁶¹ Ve. 228. § (2) bekezdése.

⁶² Ve. 233. §-a.

⁶³ CSERNY Ákos – PÉTERI Attika (2017): *Választójogi és népszavazási kommentárok*. Budapest, Wolters Kluwer. 507.

⁶⁴ Nsztv. 28–30. §; 56–68. §-a.

elrendelését elutasító határozatát bárki indítványára felülvizsgálhatja, ám csupán az Alaptörvénnyel való összhang, illetve a törvényesség tekintetében.⁶⁵

Végül, de nem utolsósorban, a választási eljárás hatékonyságának kapcsán fontos hangsúlyozni azt, hogy több olyan nehézség is előfordulhat, amely a választási igazgatás szervezetrendszerén kívülről érkezik, és egyes hatósági nyilvántartások vezetése során elkövetett hibákból fakadhat. A központi névjegyzéket ugyanis a magyarországi lakóhellyel rendelkezők tekintetében a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás adatai alapján állítják össze, és az abban szereplő esetleges hibák átmerülnek a központi névjegyzékbe. A Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) által vezetett másik nyilvántartás a választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartása, amelyről szintén elmondható, hogy adatait másik két nyilvántartás – méghozzá a gondnokoltak és az előzetes jognyilatkozatok nyilvántartása és a bünyügyi nyilvántartás – alapján állítják össze, és ha ezen nyilvántartásokban szereplő adatokban esetlegesen hiba fordul elő, az szintén megjelenik a választási szervek által vezetett nyilvántartásokban, viszont orvoslásukra csak azokon kívül kerülhet sor. Ennek megfelelően kiemelten fontos lehet annak elősegítése, hogy amennyiben e nyilvántartásokba téves adatokat jegyeznek be, azokat rövid határidőn belül javítsák ki, mint ahogyan a választási eljárásban is rövid határidők garantálják a hatékony jogorvoslatot.

2.3. Összegzés

A választási eljárás, a népszavazás-kezdéményezése és a népszavazási eljárás tehát az Ákr. hatálya alól kivett eljárások közé tartoznak, s kivett eljárásként való szabályozásukat a szakirodalom szerint az indokolja, hogy az Ákr. hatósági dogmatikai fogalmának tekintetében határesetnek tekinthetők, és a jogalkalmazási bizonytalanságok elkerülése érdekében szükséges az Ákr. hatályának kizárása. Ugyanakkor fontos hangsúlyoznunk, hogy a kivett eljárásként való szabályozás szükségességét további indokok is alátámasztják. Ilyen például, hogy a fejezetben vizsgált eljárások egyes alapvető politikai jogok, méghozzá a választójog és a népszavazáshoz való jog gyakorlásához köthetők, ami a nép általi hatalomgyakorlás főszabály szerinti közvetett és kivételes közvetlen gyakorlását jelenti. Mindemellett a fentebb elemzett eljárások a közigazgatás egyfajta kontrollmechanizmusának is tekinthetők. A választási eljárás legfőbb célja mindezeknek megfelelően a választópolgárok közvetett hatalomgyakorlásának, a közhatalmi szervek létrehozatalának, a képviselők nép általi felhatalmazásának és a békés keretek közötti hatalomváltás megvalósítása, míg a népszavazási eljárásnak legfőbb célja a nép közvetlen hatalomgyakorlásának szabályozott keretek között történő biztosítása.

Azt is láthattuk, hogy ezen eljárások – az általános szabályokhoz képest – eltérő módon való szabályozását a jogorvoslat eltérő módja és az ahhoz kapcsolódó rendkívül rövid határidők jellemzik. A választási bizottságnak például a fellebbezés beérkezésétől számított három napon belül döntenie kell annak elbírálásáról.⁶⁶ Ennek oka nem csupán az, hogy az eljárások keretében a nép általi hatalomgyakorlás történik, s a választójog és a népszavazáshoz való jog mint alkotmányban lefektetett alapvető jog gyakorlása folyik,

⁶⁵ 2011. évi CLII. törvény az Alkotmánybíróságról 33. § (1) bekezdése.

⁶⁶ Ve. 228. § (1) bekezdése.

hanem az is, hogy az általános választásokat például minden szerv esetében csak bizonyos időközönként rendezik meg, és a rövid határidőn belül nem orvosolt jogsérelmek tartósan érvényesülnek, reparálhatatlanok lehetnek. Ezek mellett több, a különleges szabályozást indokoltta tevő körülményt is feltártunk.

Felváztoltuk az is, hogy a népszavazás-kezdeményezési és a népszavazási eljárást illetően az azonos tárgykörben benyújtott népszavazási kérdések kapcsán felmerülő szabályozási problémákat orvosolták. A többször módosított és két általános országgyűlési választáson, egy általános helyi önkormányzati választáson és nemzetiségi önkormányzati választáson, valamint egy európai parlamenti választáson megmérettetett választási eljárási törvényt a tapasztalatok alapján átfogó módon módosították, amelynek egyik legfőbb célja a választási eljárás hatékonyabbá tétele, a jogalkalmazási bizonytalanságok kiküszöbölése, továbbá az átjelentkezéssel történő szavazásnál felmerült problémák orvoslása volt.

Végül arra is ráirányítottuk a figyelmet, hogy a választási, továbbá a népszavazás-kezdeményezési, népszavazási eljárás hatékonyságát – és azok keretében az alapjogok hatékony érvényesülését – a választási igazgatási szervezeten kívüli tényezők is befolyásolhatják. Ennek kapcsán legfőképpen bizonyos állami nyilvántartásokban (személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, bünygyi nyilvántartás, gondnokoltak nyilvántartása) szereplő esetleges hibák jelenthetnek problémát, mivel azok átemelésre kerülnek a központi névjegyzékbe, illetőleg a választójoggal nem rendelkező választópolgárok nyilvántartásába, ám a hibák orvoslására a választási szerveknek nincs lehetősége, a jogorvoslatra a választási igazgatóson kívüli szerveken keresztül van lehetőség, ennek során viszont nem érvényesülnek a választási eljáráshoz hasonlóan szoros határidők. Így kiemelten fontos lehet annak elősegítése, hogy amennyiben e nyilvántartásokba téves adatokat rögzítenek, azokat rövid határidőn belül javítsák, ahogy a választási eljárásban is rövid határidők garantálják a hatékony jogorvoslatot.

3. Az adó-, valamint a vámigazgatási eljárás mint sajátos közigazgatási eljárás⁶⁷

Jelen fejezet kizárólag az állami adó- és vámhatóság, azaz a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) eljárásai szemszögéből vizsgálja az eljárásokat, az önkormányzati adóhatóságok eljárásait nem tárgyalja.⁶⁸

3.1. Az adó-, valamint vámigazgatási eljárás szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei⁶⁹

Az adóigazgatási eljárás fejlődésének dogmatikai alapjait célszerű a közigazgatási hatósági eljárás első kódexének, az Et. elfogadásának időpontjához viszonyítottan vizsgálni. A pénzügyi közigazgatás az egyik legrégebbi igazgatási ágazat, így nem meglepő, hogy

⁶⁷ Az alfejezet – a 3.1. alfejezet kivételével – Bokor Csaba írása.

⁶⁸ Az adóigazgatási eljárási szabályozás általános jellemzőinek többsége azonban vonatkozik az önkormányzati adóhatóságok tevékenységére is.

⁶⁹ Az alfejezet Boros Anita írása.

az adók kivetésének és beszedésének szabályai is régmúlta tekintenek vissza. Az Et.-re figyelemmel, vizsgálatainkat az abszolutizmus korától kezdjük, amikor is önálló szakapparátussal létrejött az adóhatóság, noha az adómegállapítási eljárások tekintetében a feudális berendezkedés élt tovább,⁷⁰ majd a polgári állam első évtizedeiben „négy országos pénzügyi igazgatóság [...] alá tartoztak a kerületi pénzügyi igazgatóságok és az adóhivatalok. Ez a struktúra (immár a magyar pénzügyminiszter alá rendelve) a kiegyezést követően is fennmaradt.”⁷¹ A pénzügyi közigazgatás szervezetének változtatásáról szóló 1889. évi XXVIII. törvénycikk már számos eljárásjogi rendelkezést is tartalmazott. A pénzügyi igazgatóságok az egyenes és közvetett adók, a közvetlenül lerovandó illetékek és az egyenes adók módjára beszedendő kincstári követelések kezelése (könyvelés, befizetés, elengedés és végrehajtás útján való biztosítása) körében többek között engedélyezhették a különböző fizetési halasztásokat, az adó- és vámhitelt, vámkedvezményeket. Dönthettek az olyan kérelmekről, amelyek „a közadók kivetésére szükséges vallomások és egyéb kivetési adatok benyújtására, valamint adókedvezményi igények bejelentésére törvény vagy rendelet által kitűzött határidő elmulasztásának elnézése végett adatnak be [...], illetve a közadók behajtásával megbízott törvényhatósági, községi (városi) és állami közegek által a zálogolás és árverés körül követett eljárás ellen benyújtott panaszok felett; [...] elmarasztalják az állami, törvényhatósági vagy községi (városi) közegeket, illetőleg a magánosokat a közvetett adók és jövedékekre vonatkozó törvények és szabályok alapján kiszabandó pénzbírságokban; a bélyeg- és illetékekre vonatkozó törvények és szabályok, valamint a közvetlenül lerovandó illetékek kezeléséről szóló 1881. évi XXXIV. törvénycikk 10. §-ának c) pontja alapján kiszabandó pénzbírságokban; [...] ellenőrzik a községek (városok) közegeit mindazon teendőkben, miket azok egyes adónemek kivetése, a kivetési adatok gyűjtése, az egyenes adók könyvelése, nyilvántartása, beszedése és behajtása, valamint az egyenes adók módjára beszedendő közvetett adók, illetékek, kincstári és egyéb tartozások behajtása körül törvény, szabály és ezek alapján kiadott rendeletek szerint teljesíteni tartoznak; a főszolgabírákat (szolgabírákat) mindazokra nézve, miket ők az adóügyek pontos ellátása és az adóbehajtás rendes menete érdekében végezni kötelesek, törvény vagy szabály, vagy pénzügyministeri rendelet alapján.”⁷² „[A] pénzügyigazgatóságnak e célból kiküldött tisztviselője a pénzügyminister által kiadandó utasítás rendelkezéséhez képest s annak korlátain belül a tapasztalt rendellenességek s az akár állami vagy törvényhatósági, akár pedig községi (városi) közegek által elkövetett törvénytelenések megszüntetése iránt, ha az intézkedésre a pénzügyigazgatóság illetékes, annak nevében lehetőleg azonnal a helyszínen intézkedik; ha pedig az intézkedésre nem a pénzügyigazgatóság illetékes, vagy pedig a kiküldöttnek hatáskörét meghaladó ügyről van szó, a pénzügyigazgatóságnak jelentést tesz. Ugyancsak a pénzügyminister által kiadandó utasítás rendelkezéseihez képest s annak korlátain belül köteles a pénzügyigazgatóság kiküldött tisztviselője a magánfeleknek az állami, törvényhatósági vagy községi adókra s az egyenes adók módjára beszedendő egyéb tartozásokra vonatkozó panaszait felvenni s azok tekintetében a fentebb meghatározott módon vagy

⁷⁰ SZABÓ Ildikó (2017): Az adómegállapítás jogtörténeti kialakulása és fejlődése. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 1. sz. 49.

⁷¹ KÉPES György (2013): A kormány és a központi igazgatás. In KÉPES György szerk.: *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet a polgári korban. A hatalommegosztás államszervezete, 1848–1949*. Budapest, ELTE Eötvös – Eötvös Loránd Tudományegyetem. 154.

⁷² Lásd a hivatkozott törvénycikk 8. §-át.

azonnal intézkedni, vagy pedig a további eljárás megindítása végett a pénzügyigazgatóságnak jelentést tenni. A pénzügyigazgatóság kiküldötteinak a kiadandó pénzügyministeri utasítás rendelkezései szerint s annak keretén belül hozott határozatai és tett intézkedései a pénzügyigazgatóság saját határozatainak és intézkedéseinek természetével és joghatályával birnak, s úgy a magánfelek, mint a felebbviteli és egyéb hatóságok és hivatalok által is ilyenekül fogadandók s bírálandók el.”⁷³ Ezt követően a közadók kivetése, befizetése, biztosítása, behajtása és pénzügyi törvényszékek felállítása iránt az 1868. évi XXI. törvénycikk már sokkal részletesebb eljárási szabályokat tartalmazott, így többek között a közadók kivetéséről, befizetéséről, a közadók biztosításáról és behajtásáról, a szolgabírók, az adóhivatalok, a községi előjárók és a pénzügyi igazgatóságok közötti hatáskörök megosztásáról, a végrehajtási eljárás során az esküdtek kiküldéséről, a zálogolás és az árverési eljárás szabályairól, valamint a pénzügyekben felmerülő panaszok elbírálására jogosult pénzügyi törvényszékekről. A pénzügyi igazgatóságok székhelyén felállított tizenhat első folyamodási törvényszék három bírói tagból és egy jegyzőből álló testületként döntöttek minden olyan ügyben, amelyek tárgyát az egyenes adókra, jövedékekre, a fogyasztási adókra vagy az illetékekre vonatkozó törvények megsértése képezte, és bírságolást vont volna maga után. Mind az államkincstár, mind a panaszos fél az első folyamodási törvényszékek határozata ellen felfolyamodási jogorvoslattal élhetett.

A felfolyamodási panaszok a Buda-Pesten működő pénzügyi feltörvényszék hatáskörébe tartoztak. A pénzügyi feltörvényszék határozata ellen további jogorvoslatnak nem volt helye, és az ítélete a kézbesítéstől számított harminc napon belül végrehajtható volt.⁷⁴ Ennek szabályait a közadók kezeléséről szóló 1909. évi XI. törvénycikk fejlesztette tovább, amely szerint „az egyenes adókat a törvényhatóságok, a községek (városok), a kir. adóhivatalok és az adókető bizottságok közreműködésével a kir. pénzügyigazgatóságok kezelik. [...] A pénzügyigazgatóságoknak egyenes adóügyi összes teendőit Budapest fő- és székvaros területén a kir. adófelügyelő végzi.”⁷⁵ [...] Az adóketés összes előmunkálatait, valamint a bevallásoknak a vonatkozó törvények rendelkezéséhez képest leendő gyűjtését a községek (városok), a pénzügyminister által megállapított módon, a pénzügyigazgatóságnak, a főszolgabírónak és a polgármestereknek felügyelete alatt [...] saját közegeik által teljesítik. A pénzügyigazgatóság, főszolgabíró (polgármester) vagy ezeknek a helyszinén megjelenő kiküldöttei kötelesek az adóketés összes előmunkálatainak menetét hivatalból ellenőrizni, s ha azokban hiányokat találnak, a fennforgó akadályok elhárítása iránt intézkedni. Ha az ellenőrzés teljesítésére illetékes hatóság azt tapasztalja, hogy az adóketési munkálatok a pénzügyminister által kitűzött határidőben meg nem indíttatnak vagy be nem fejeztetnek, szükség esetén a munkálat teljesítésére, a hibás közeg vagy végső sorban a község (város) költségén, más alkalmas egyéneket rendel ki. A költségekben való elmarasztalásról szóló határozat ellen a közigazgatási bizottság adóügyi bizottságához, ennek határozata ellen pedig a pénzügyministerhez van felebbezésnek helye.”⁷⁶ [...] Az egyenes adókat egyénenként a községi (városi) közegek, a pénzügyigazgatóságok és az adókető bizottságok vetik ki.”⁷⁷ [...] Az egyenes adókra vonatkozó ketési lajstromokat a királyi

⁷³ Lásd a hivatkozott törvénycikk 11. §-át.

⁷⁴ Lásd a hivatkozott törvény 97–107. §-át.

⁷⁵ Lásd a hivatkozott törvény 1. §-át.

⁷⁶ Lásd a hivatkozott törvény 2. §-át.

⁷⁷ Lásd a hivatkozott törvény 3. §-át.

pénzügyigazgatóságok érvényesítik.⁷⁸ A fellebbezési hatóságok az általános kereseti adóra és a jövedelemadóra nézve a jövedelemadóról szóló törvény 55. §-a értelmében alakítandó adófelszámolási bizottság; egyéb egyenes adókra s az egyenes adók körében kirótt bírságokra nézve, valamint általában a pénzügyigazgatóságoknak egyesek egyenes adóügyeiben, adó- és illetékhalasztási ügyeiben, vagy a borítal- és huszfogyasztási adók ráutalása iránt hozott minden határozataira nézve a közigazgatási bizottság adóügyi bizottsága.”⁷⁹ A törvény igen részletes szabályokat tartalmazott a fellebbezésre vonatkozóan.⁸⁰

A közigazgatási bizottság adóügyi bizottsága „utolsó fokon határoz mindazon felebbezések felett, melyek a kir. pénzügyigazgatóságnak a házalók és a külföldi utazók által fizetendő kereseti adó beszedése tárgyában hozott elsőfoku határozatai ellen nyújtnak be,⁸¹ a közigazgatási bizottság adóügyi bizottságának az előző (19.) § alá nem eső véghatározatai ellen, nemkülönben a közigazgatási bizottságnak határozatai ellen, azokban az esetekben, a melyekben az 1896. évi XXVI. tc. vagy más törvény, avagy törvényes rendelkezés panaszjogot biztosít, a közigazgatási bírósághoz intézendő panasznak, egyéb esetekben pedig a pénzügyminiszterhez intézhető felebbezésnek van helye. A közigazgatási bírósághoz intézendő panaszokra nézve az 1896. évi XXVI. törvénycikknek, a pénzügyminiszterhez intézhető felebbezésekre nézve pedig a jelen törvénynek rendelkezései irányadók.”⁸²

E törvény továbbfejlesztéseként fogadták el aztán⁸³ a közadók kezeléséről szóló 1923. évi VII. törvénycikket, amely már részletesen meghatározta az adóigazgatási határozatok kézbesítésének, a végrehajtási eljárás felfüggesztésének, az állami közegek kirendelésének szabályait is, de például külön fejezetben rendelkezett a végrehajtási eljárás szabályairól, és kimondta, hogy általános határozatok közadók módjára behajtandó minden követelést a pénzügyigazgatóság, az állampénztár és a főszolgabíró (polgármester) felügyelete alatt a község (város) hajtja be.⁸⁴ Ez a rendszer kisebb módosításokkal az 1940-es évek végéig működött. Majd a hatvanas évektől az adóigazgatási eljárás újraszabályozására került sor, főként rendeleti szintű jogszabályok formájában. Ezek közül kiemelendő az adóigazgatási eljárásról szóló 50/1987. (X. 14.) MT rendelet, valamint az ezt módosító 83/1988. (XII. 15.) MT rendelet, továbbá az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény végrehajtásáról rendelkező 23/1979. (VI. 28.) MT rendelet.

Az adóigazgatási eljárásról szóló 50/1987. (X. 14.) MT rendeletet az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal és szervei hatáskörébe tartozó adók, állammal szemben fennálló egyéb pénzügyi kötelezettségek, állami költségvetésből kiutalt juttatások bejelentése, megállapítása, nyilvántartása, bevallása, megfizetése, kiutalása, kezelése, ellenőrzése során kellett alkalmazni.

Az elsőfokú adóhatóság a magánszemélyek ügyeiben – kivéve a társulati adó és a társulati különadó alá tartozó magánszemélyeket – a fővárosi, megyei adófelügyelőség,

⁷⁸ Lásd a hivatkozott törvény 4. §-át.

⁷⁹ Lásd a hivatkozott törvény 9. §-át.

⁸⁰ Lásd a hivatkozott törvény 13. §-át.

⁸¹ Lásd a hivatkozott törvény 19. §-át.

⁸² Lásd a hivatkozott törvény 19. §-át.

⁸³ Lásd ehhez: MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 260.

⁸⁴ Lásd a hivatkozott törvény 31. § (1) bekezdését.

minden más ügyben a fővárosi, megyei adó- és ellenőrzési igazgatóság volt.⁸⁵ A rendelet számos anyagi jogi szabály mellett – a hatáskör és illetékesség szabályain túl – meghatározta az idézés, a határozat, illetve az adótartozás végrehajtásának szabályait is. Ezeket a szabályokat pontosította és ismételte meg lényegében az adóigazgatási eljárásról szóló 129/1989. (XII. 20.) MT rendelet.

Az említett rendeletek az Áe.-től való eltérés tekintetében mindössze arra utaltak, hogy az adótartozás végrehajtására az Áe. pénzüsszeg behajtására vonatkozó rendelkezéseit kellett alkalmazni.

A rendszerváltást követően az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény részletesen meghatározta az adóigazgatási eljárás szabályait, és egyúttal módosítva az Áe.-t is akként rendelkezett, hogy az Áe.-t az adóügyekben csak akkor kell alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezik.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény aztán önálló fejezetben szolt – igen alapos részletességgel – az adóigazgatási eljárásról, és azon belül a hatósági eljárás szabályairól. Ez utóbbi keretében meghatározta a hatósági adómegállapítás szabályait a bejelentés, bevallás alapján, az adómegállapítás egyes eseteit, a fizetési halasztás és részletfizetés, valamint az adómérséklés engedélyezésének szabályait, az adóhatóság határozatának módosítására és visszavonására, a fellebbezésre, az új eljárásra utasításra, a felügyeleti intézkedésre, a súlyosítási tilalomra, valamint az adóhatósági határozat bírósági felülvizsgálatára vonatkozó rendelkezéseket. A törvény emellett részletesen szabályozta a végrehajtási eljárás szabályait is.

Az Ákr. és az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény 2018. január 1-jétől aztán új alapokra helyezte az adóhatósági eljárások és az Ákr. viszonyát. Az előbbihez fűzött miniszteri indokolás szerint „az adóigazgatási eljárás önálló eljárásjogi kódexszé válik, hiszen az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatálya az adóigazgatási eljárásra nem terjed ki [...]”. Vagyis arra nem kapunk választ, hogy a korábbi szabályozási metodikával ellentétben miért került kiemelésre az adóigazgatási szabályozást az Ákr. hatálya alól. Az eddigi normatív szabályokat áttekintve megállapítható, hogy a polgári időszak első kodifikációitól kezdve az adóigazgatás részletes normatív szabályrendszerrel rendelkezett. Ez azt követően is megmaradt, hogy elfogadásra került az első magyar közigazgatási eljárási törvényünket.

Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás szerint „az általános közigazgatási rendtartás ezért csak néhány, szigorúan elvi alapokon kiválasztott eljárást (a szabálysértési eljárás, a választási eljárás, a szuverenitással való szoros összefüggései miatt a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint az állampolgársági eljárás, vagy éppen sajátosságai okán a mintaadó európai közigazgatási eljárásjogi törvényekhez hasonlóan az adóigazgatási eljárás) vesz ki a hatálya alól. [...] Az adó- és vámigazgatási eljárások kivett jellegét – hasonlóan a német jogterülethez – az eljárások sui generis jogintézményekkel, fogalmakkal, eljárási logikával történő lefolytatásának igénye indokolja.”

Ahogy látható, az Ákr. nemcsak az adó, hanem a vámigazgatási eljárás szabályait is a kivett eljárások közé sorolja. A rendszerváltást követően a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény, majd a közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXXVI. törvény rendelkezései voltak irányadók. Az utóbbi szerint,

⁸⁵ Lásd a hivatkozott rendelet 2. §-át.

ha a közösségi vámjog, valamint e valamely kérdésben nem rendelkezik, vámigazgatási ügyekben az Áe. rendelkezéseit kellett alkalmazni.⁸⁶

Az uniós vámjog végrehajtásáról szóló 2016. évi XIII. törvény akként rendelkezett, hogy ha a Vámkódex 5. cikk 2. pontja szerinti vámjogszabályok valamely eljárási kérdésben nem rendelkeznek, vámigazgatási eljárásokban a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. A Ket. végrehajtásról szóló rendelkezései, továbbá az eljárás megindítására, az ügyintézési rendelkezésre, elektronikus irat előterjesztése esetén az ügyintézési határidő kezdetére vonatkozó szabályai az említett törvény hatálya alá tartozó eljárásokban nem voltak alkalmazhatók.⁸⁷

3.2. Az adó-, valamint vámigazgatási eljárás közigazgatási eljárási jogi jellegzetességei

Az Alkotmánybíróság meghatározása szerint az adójogviszony olyan *sajátos pénzügyi jogi tartalmú közjogi jogviszony*, amelyben az állam jogalkotási aktussal megállapítja az adórendszert, és az adót jogalkalmazási aktusok sorozatával behajtja [16/1996. (V. 3.) AB határozat]. Az adóigazgatási eljárás *hatósági jellege* önmagában a *jogintézmény alapvető céljából* következik. Egy jogállamban a természetes és egyéb személyek (például gazdasági társaságok) tulajdonjogát korlátozó, különböző típusú elvonások egyértelműen egy, az adóhatóság és az adózók jogait és kötelezettségeit világosan meghatározó *eljárásjogi szabályozási rendszer* kialakítását indokolták. Tekintettel arra, hogy a társadalmi, gazdasági, politikai stb. változás állandó jellegű, ez a *szabályozási igény* folyamatosan fennáll. (Az elvonó jellegből következően a jogintézmény hatósági jellege nemcsak az úgynevezett jogállami időszakra jellemző, hanem az azt megelőző történeti időszakokra is, tehát egyértelműen meghatározóak a *történelmi hagyományok*.)

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) XXX. cikk (1) bekezdése szerint: „Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének *megfelelően mindenki hozzájárul* a közös szükségletek fedezéséhez.” Az Alaptörvény 40. cikke szerint: „A *közteherviselés* és a nyugdíjrendszer *alapvető szabályait* a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében *sarkalatos törvény*”⁸⁸ határozza meg.”⁸⁹ Az *arányos mértékű közteherviselési kötelezettség* a jogalkotó által törvényekben⁹⁰ meghatározott egyes *adónemekben* ölt konkrét formát. A szintén folyamatosan változó, az adóeljárás rendelkezései mögött meghúzódó *anyagi adójogi szabályozás* – a különböző politikai, gazdaságpolitikai, társadalmi stb. szempontokra, igényekre tekintettel (lásd például a különböző adómentességeket, az adóalap csökkentésének lehetőségeit stb.) – igen terjedelmes. A költségvetési bevételek szempontjából jelenleg legfontosabb adónemek az általános forgalmi adó, a személyi jövedelemadó, a jövedéki adó, valamint

⁸⁶ Lásd a hivatkozott törvény 2. § (5) bekezdését.

⁸⁷ Lásd a hivatkozott törvény 2. §-át.

⁸⁸ Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése szerint: „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

⁸⁹ E jogszabály a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény, amely külön fejezetben tartalmazza a közteherviselés alapvető szabályait.

⁹⁰ Lásd a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 29. § (1) bekezdését.

a társasági és osztalékadó.⁹¹ Eljárásjogi szempontból *adóként kezeljük* a különböző járulékokat,⁹² valamint a különböző illetékfajtákat⁹³ is.⁹⁴ Az adóigazgatási eljárási szabályok – a több mint 60 központi adónem mellett – eljárási hátterét képezik az önkormányzati adóknak is.

Az adó- és a vámigazgatási eljárás az *Ákr. hatálya alól kivett eljárásnak* minősül. A kivett eljárások „körébe azok az eljárások tartoznak, amelyek jellegükénél fogva olyan sajátos szabályrendszer alapján érvényesülnek, amelyek nem rendezhetők egy általános eljárási törvény minden más eljárásra is irányadó rendjében. [...] Az adó- és vámigazgatási eljárások kivett jellegét – hasonlóan a német jogterülethez – az *eljárások sui generis jogintézményekkel, fogalmakkal, eljárási logikával történő lefolytatásának igénye* indokolja.”⁹⁵

A *jogszabályi környezetet, a jogforrási hierarchián* belüli egyes jogforrási szinteket vizsgálva megállapítható, hogy az *adóigazgatási eljárás szabályozása többszintű*. 2018. január 1-jétől az adóigazgatási eljárás szabályozásának alapját *három ágazati törvény* képezi: az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.), az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.), valamint az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Avt.). Ez utóbbi törvény sajátossága – ami az adóvégrehajtások előírásaira korábban is jellemző volt –, hogy a NAV a végrehajtási eljárások során nemcsak az adóigazgatási eljárás szabályait alkalmazza, hanem háttérjogszabályként a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény egyes rendelkezéseit is.⁹⁶ (Emellett – különösen 2018. január 1-jétől – eljárásjogi rendelkezéseket tartalmaznak egyes *anyagi adójogi törvények* is.)

A törvényi szintű előírásokat *rendeleti szintű szabályozás* egészíti ki, amelyek közül a legfontosabb az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet.

Az adóigazgatási eljárásnál ismertetett jellemzők többsége a vámigazgatási eljárásra is vonatkoznak (hatósági jelleg, jogintézmény célja, elvonó jelleg, jogállami szabályozás, történelmi hagyományok). A nemzeti adónemek többségével szemben azonban a *nemzeti vámbevételek* különleges jellemzője, hogy azok a *vámunióból* következően ténylegesen az *Európai Unió tradicionális saját forrását* képezik, és csak 20%-át tarthatják meg – beszedési költség címén – a tagállamok.⁹⁷

Amint azt a Vtv., illetve az azt megelőző két vámtörvény elnevezése is egyértelműen tükrözi, hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozását követően a vámtörvények rendelkezései

⁹¹ Ezen adónemek jogszabályi hátterét az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény, a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény, a jövedéki adóról szóló 2016. évi LXVIII. törvény, valamint a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény képezik. 2017. évben az ezen adónemekből származó – a kiutalásokat követően megmaradt (nettó) – költségvetési bevételek a következőképpen alakultak: általános forgalmi adó 3525 milliárd forint, személyi jövedelemadó 1920 milliárd forint, jövedéki adó 1022 milliárd forint, társasági és osztalékadó közel 625 milliárd forint [*Nemzeti Adó- és Vámhivatal évkönyve 2017* (2018). 10.].

⁹² 2017. évben a NAV által vezetett számlákra befizetett társadalombiztosítási járulék bevételei elérték a 4257 milliárd forintot [*Nemzeti Adó- és Vámhivatal évkönyve 2017* (2018). 10.].

⁹³ Lásd az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényt.

⁹⁴ Lásd az adózás rendjéről szóló 2017. évi CLII. törvény 6. § (2) bekezdése a) pontját.

⁹⁵ Lásd az Ákr. 8. §-ához fűzött indokolást.

⁹⁶ Lásd az Avt. 3. §-át.

⁹⁷ A Tanács 2014. május 26-i 2014/335/EU, Euratom-határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről Preambulum (5) bekezdés, 2. cikk (1) bekezdés a) pont, (3) bekezdés. (Az adók közül az általános forgalmi adó képezi részét a tradicionális saját forrásoknak.)

az uniós (közösségi) jogi előírások végrehajtását segítik. Ebből következően a vámigazgatási eljárásokban alkalmazott anyagi és eljárásjogi szabályok rendszere igen összetett, mert az elsődleges szabályok uniós szinten megalkotott rendeletekből állnak, amelyek közvetlenül hatályosak és alkalmazandóak a tagállamokban.⁹⁸ A vámigazgatási eljárásokban tehát az alkalmazandó elsődleges normákat a *terjedelmes uniós joganyag* jelenti, amelyre ráépül a tagállamonként változó terjedelmű *nemzeti szabályozás*. A vámjogi szabályozás tekintetében tehát mindig elsődleges és közvetlenül alkalmazandó az *Európai Unió vámjogi szabályozása*, amely azt is jelenti, hogy a nemzeti szabályozás az uniós szinten nem szabályozott kérdésekre terjedhet ki,⁹⁹ és azzal nem lehet ellentétes.¹⁰⁰ Ebből következően a magyar jogalkotónak – az adóigazgatási eljárásoktól eltérően – a *vámigazgatási eljárások szabályozási területén kisebb mozgástere van* (érdemi kérdésekben lényegében nincs).

A vámigazgatási eljárásokban elsődlegesen alkalmazandó uniós vámjogszabály a 2013. október 30-tól hatályos, de csak 2016. május 1-jétől alkalmazandó, az Európai Parlament és a Tanács 2013. október 9-i 952/2013/EU rendelete az Unió Vámkódex létrehozásáról (a továbbiakban: Unió Vámkódex), amely *átstrukturálta a vám eljárások korábbi rendszerét*, mégpedig az egyszerűség, az áttekinthetőség érdekében.¹⁰¹ Az Unió Vámkódex a korábbinál sokkal több eljárásjogi rendelkezést tartalmaz, amelynek célja a 28 tagállam által végrehajtandó különböző eljárások összehangolása (harmonizációja).¹⁰²

Amint arra fentebb már utaltam, az Ákr. az adóigazgatási eljárás mellett *kivett eljárásként* kezeli a vámigazgatási eljárást is. A Vtv. megalkotásának egyik indoka éppen az volt, hogy *önálló eljárási szabályokat* kell létrehozni a vámigazgatási eljárásokra vonatkozóan is, ami a jogalkotás során a továbbiakban is szükséges *eljárásjogi rendelkezések átültetését* jelentette,¹⁰³ a vámjogszabályok által képezett speciális környezethez igazítva.¹⁰⁴ Az Ákr. szabályozása miatt tehát a *nemzeti vámjogi rendelkezéseket* ki kellett egészíteni további eljárásjogi szabályokkal is.¹⁰⁵ Az új szabályozás alapján a korábbi hármas szintű tagolás (uniós rendeletek – nemzeti vámjogszabályok – Ket.) kétszintűvé vált.¹⁰⁶ (A Vtv. által meghatározott néhány esetben továbbra is az Ákr. előírásait kell alkalmazni, azonban ezek a törvényi rendelkezések nem a NAV által a vámigazgatási eljárás keretében elvégzett eljárási cselekményeket szabályozzák.¹⁰⁷)

Az *uniós vámjog egysége*¹⁰⁸ megköveteli a *vámhatóságok egységes eljárását*, amelynek leginkább látható vetülete a *gazdálkodók felé az igen széles hatókörű vámellenőrzés*.¹⁰⁹

⁹⁸ KURUNCZI Zoltán (2017a): A nemzeti vámjogszabályok változásai 2018. január 1-jétől. *Adóvilág*, 21. évf. 13–14. sz. 56.

⁹⁹ Lásd például a vámtartozás közlésének formájára vonatkozóan az Unió Vámkódex 102. cikk (1) bekezdésében adott felhatalmazást. SÁBIÁN Zsolt – SZABÓ András (2018): A vámellenőrzések és az áruátengedést követő ellenőrzések tapasztalatai. *Adó*, 32. évf. 8–9. sz. 104.

¹⁰⁰ SÁBIÁN–SZABÓ 2018, 98.

¹⁰¹ KURUNCZI Zoltán (2017b): A vámraktárakra vonatkozó szabályok az uniós vámjogban. *Adó*, 31. évf. 6. sz. 41.

¹⁰² KURUNCZI 2017a, 56.

¹⁰³ SÁBIÁN–SZABÓ 2018, 101.

¹⁰⁴ KURUNCZI 2017a, 59.

¹⁰⁵ KURUNCZI 2017a, 56.

¹⁰⁶ KURUNCZI 2017a, 56.

¹⁰⁷ Szakhatóság eljárása [Vtv. 44. § (3)], a vámtanácsadók nyilvántartásba vételét végző szervezet (Pénzügyminisztérium) általi eljárás [Vtv. 208. § (4)].

¹⁰⁸ Lásd az Unió Vámkódex 1. cikk (1) bekezdés második mondatát.

¹⁰⁹ SÁBIÁN–SZABÓ 2018, 98., 100.

Vámellenőrzésre sor kerülhet a vám eljárás során (az országhatáron utasforgalomban történő vámellenőrzések,¹¹⁰ illetve a kereskedelmi forgalomra irányuló vámellenőrzések) vagy annak befejezését követően. Ez utóbbi esetkör – mint bonyolultabb, fajsúlyosabb ügyeket¹¹¹ – az Unió Vám kódex *áruátengedést követő ellenőrzésként*¹¹² nevesíti.¹¹³ A vám eljárások egyszerűsítése és gyorsítása érdekében tett európai uniós és nemzeti törekvések abba az irányba mutatnak, hogy – az elektronikus vám- és az egyszerűsített eljárások térnyerésével egyidejűleg – az alapeseti vám eljárások folyamatából egyre inkább e típusú ellenőrzésekre helyeződjen a hangsúly.¹¹⁴

Az adóigazgatási eljárás szabályozásának hatékonyságát vizsgálva két nagy területet érdemes megvizsgálnunk, egyrészt a *szabályozás szerkezetét*, másrészt a *szabályozás terjedelmét*.

Amíg a vámigazgatási eljárásra vonatkozó joganyag szerkezetében egyfajta *jogalkotási koncentráció* figyelhető meg, amely feltehetően elősegíti a gyakorlati jogalkalmazás során felmerülő jogértelmezési kérdések hatékonyabb megválaszolását,¹¹⁵ addig az adóigazgatási eljárásban nem került sor egy *egységes adóeljárási kódex* megalkotására. A jogalkotó ugyan megteremtette az *adóeljárási szabályozás tartalmi egységét*, azonban a szabályozás szerkezete lépcsőzetesen tagolttá vált.

E szerkezeti tagoltság egy *sajátos jogalkotási igényre* vezethető vissza. A jogalkotási folyamat során ugyanis a jogalkotónak *három nagy elvárásnak* kellett megfelelnie, illetve ezen elvárásokat egymással összhangba hoznia. Egyrészt a *jogpolitikai elvárásnak* megfelelően létre kellett hoznia egy egyszerűbb szabályozást. Másrészt a *jogalkalmazás gyakorlati szempontjaira* tekintettel indokolt volt megtartania a jól bevált adóigazgatási eljárási rendelkezéseket. Harmadrészt az adóigazgatási eljárások *kivett jellegére* tekintettel a szükséges változtatásokkal integrálni kellett az adóeljárás szabályrendszerébe az Ákr. adóeljárások során is alkalmazható előírásait.¹¹⁶ Ennek végeredménye lett a már ismertetett, három törvény egy kormányrendelet összetételű szabályozási rendszer.

A szabályozás terjedelmét, a túl- vagy alulszabályozottság kérdését vizsgálva megállapítható, hogy maga az adóigazgatási eljárás egy igen *sokrétű és összetett eljárás*, következképpen szabályozása igen terjedelmes és részletes, amely részben az anyagi jogi jogszabályok sokszínűségére¹¹⁷ és az adónemek magas számára vezethető vissza. Ezek az előírások magukban foglalják az adózói lét teljes időszakát a bejelentkezéstől, illetve az adószám megállapításától kezdve az adószám törléséig, ideértve a különböző, más közigazgatási eljárásokban is megtalálható „hagyományos” és az adóeljárás specifikus különleges eljárásokra vonatkozó szabályokat.

¹¹⁰ SÁBIÁN–SZABÓ 2018, 101.

¹¹¹ SÁBIÁN–SZABÓ 2018, 103.

¹¹² A befejezett ellenőrzések száma a 2017. évben 7461 volt [*Nemzeti Adó- és Vámhivatal évkönyve 2017* (2018). 42.].

¹¹³ SÁBIÁN–SZABÓ 2018, 100.

¹¹⁴ SÁBIÁN–SZABÓ 2018, 101.

¹¹⁵ KURUNCZI 2017a, 70.

¹¹⁶ Ez utóbbi nagy előnye, hogy megszüntette az azonos vagy hasonló jogintézményre vonatkozó általános közigazgatási és speciális adóeljárási rendelkezések szükségszerű egymásra vetítéséből eredő jogértelmezési nehézségeket.

¹¹⁷ Például az általános forgalmi adó nemzeti szintű szabályozását szintén erősen meghatározza az uniós joganyag.

Ezzel összefüggésben látszólag indokoltnak tűnik az *egyszerűbb jogi szabályozás kialakítására irányuló jogpolitikai szándék*, amely azonban az ok-okozati összefüggésen belül csak az okozatra, a következményre van tekintettel, és nem veszi figyelembe a széles körű szabályozás kialakulásának, illetve kialakításának okát, a valós életviszonyok által előidézett tényleges helyzeteket. Ezen élethelyzetek által felvetett jogalkalmazói kérdésekre adott jogalkotói válaszok azonban fontos részét képezik az *adóigazgatási eljárási szabályozás szerves fejlődésének*.

Egyrészt egy jogállamban alapvető elvárás az adózói (ügyféli), valamint adóhatósági jogok és kötelezettségek egyértelmű meghatározása. A jogbiztonság iránti elvárás tehát önmagában növeli az adóigazgatási eljárási és tulajdonképpen minden hatósági szabályozás terjedelmét. A másik, lényegesebb oldal, hogy az egyre aprólékosabb adóigazgatási eljárási szabályozás kialakulásának elsődleges oka nem a jogkövető, illetve jogkövető magatartásra törekvő, hanem a *csalárd módon eljáró adózók* magatartása, amely újra és újra kihívások elé állítja a jogalkalmazó adóhatóságot.

A NAV elsődleges feladata a *központi költségvetés bevételeinek biztosítása*,¹¹⁸ az adóigazgatási eljárás szabályozása – ideértve a NAV szolgáltató jellegével összefüggő jogintézményeket is – pedig elsődlegesen e cél megvalósulását szolgálja. A különböző bevételeltitkoló magatartások, azaz az *adóelkerülés elleni küzdelem*, valamint ezzel összefüggésben az *adófizetési hajlandóság*, az úgynevezett *adómorál* tartós javítása és az elért eredmények hosszú távon történő fenntartása a *meglévő jogintézmények továbbfejlesztését* (a szabályozás finomhangolását), valamint *újabb jogintézmények létrehozását* indokolta – és feltehetően indokolja a jövőben is. Csak néhány példa a teljesség igénye nélkül: adóregisztrációs eljárás, adóbiztosíték, adószám-törlés, adózók minősítése, elektronikus közúti áruforgalom ellenőrzőrendszer, online számla adatszolgáltatás, speciális szankciók stb. Tekintettel arra, hogy e jogintézmények többnyire az adózók jogait korlátozzák, illetve újabb kötelezettségeket telepítenek az adózókra, ezért részletes szabályozásuk feltétlenül indokolt. Fontos kiemelni azt is, hogy az utóbbi években a *NAV szolgáltató jellegének erősítése markánsan megjelent*. Ez egyrészt az eddig nem kötelező jelleggel nyújtott szolgáltatások törvényi kötelezettségként történő megfogalmazását, másrészt új jogintézmények bevezetését (például támogató eljárás, mentorálás stb.) eredményezte, amely szintén megnövelte az eljárási joganyag mennyiségét. A jelentkező igények függvényében indokolt lehet e tevékenységi kör további bővítése is, ez viszont maga után vonja új szabályok megalkotását.

Továbbá az *adóperek gyakorlati tapasztalatai* egyértelműen azt mutatják, hogy egyes adózók és jogi képviselőik több esetben látszólagos vagy az adózói visszaélésszerű magatartásra tekintettel bekövetkező eljárási hibákra tekintettel próbálják elérni az egyébként anyagi jogilag megalapozott NAV-határozatok megsemmisítését. E körben különösen jellemző volt a kézbesítési és képviseleti szabályok „joghézagainak” kihasználása, továbbá az adóellenőrzések elhúzására irányuló magatartás.

A visszaélésszerű magatartásokkal szemben nem minden esetben nyújt segítséget a jogalkalmazás számára az *általános*, illetve *adózási alapelvek* megléte sem – így különösen a rendeltetésszerű joggyakorlás, amely a közjogban (és így az adójogban is) mindennek az alfája¹¹⁹ –, mivel „az alapelvek mindig általánosan megfogalmazott, a jogalkalmazást

¹¹⁸ Lásd a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 13. § (1) bekezdését.

¹¹⁹ Lásd a Kúria Kfv.I.35.721/2011/6. számú ítéletét.

segítő szabályok, amelyek a törvény egyéb rendelkezéseivel összefüggésben és mindig a konkrét adójogviszonyban érvényesülnek”.¹²⁰ Az *alapelvek szubszidiárius jellegéből* tehát az következik, hogy amennyiben a jogvita tételes jogszabály alkalmazásával megítélhető, úgy a döntést erre kell alapozni.¹²¹

Az adóigazgatási eljárás és a *közigazgatási bíráskodás* viszonyát vizsgálva – szintén az adóperekhez kapcsolódóan – elmondható, hogy a NAV – illetve egyik jogelőde szerve az APEH¹²² – és a bíróságok kapcsolata több évtizedes múltra tekint vissza. A NAV mint alperes ellen induló, illetve folyamatban lévő, évente többeszes nagyságrendű adóperek¹²³ folyamatosan a *bíróági joggyakorlat* előterében tartják az adóigazgatási eljárást. Ezek a közigazgatási perek egyfokúak, a NAV véglegessé vált döntése ellen előterjesztett kereset megalapozottsága kérdésében a perre illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság dönt, amelynek határozata ellen nincs helye fellebbezésnek.¹²⁴ A bíróság jogerős ítélete, illetve a tételesen meghatározott egyéb határozata ellen a Kúria előtt rendkívüli jogorvoslat (felülvizsgálat, perújítás) kezdeményezhető, amely a NAV gyakorlatában túlnyomórészt a felülvizsgálati pereket jelenti. Az adóperek közül mind számosságukat, mind a perérték nagyságrendjét tekintve kiemelkednek az *általános forgalmi adó levonási jog gyakorlásával összefüggő jogviták*.

Az adóigazgatási eljárás szabályozásához képest a vámigazgatási eljárási szabályok hatékony alkalmazását *kevésbé nehezíti a többszintű nemzeti szabályozás*. A nehézséget a terjedelmes és igen részletes uniós joganyag megfelelő alkalmazása jelenti, amely viszont *nem tartozik nemzeti jogalkotói jogkörbe*. A fentiekben már említettem, hogy az uniós jogalkotók is folyamatosan törekszenek a vámigazgatási szabályozás és a vámigazgatási eljárások egyszerűsítésére, értelemszerűen a gazdasági élet összetett folyamatai által is meghatározott korlátokra tekintettel.

Álláspontom szerint az *adóigazgatási eljárások egyszerűsítése és hatékonyabbá tétele* két síkon képzelhető el. Egyrészt a *jogszabályi környezet megváltoztatása* útján, amelynek megvalósítására elsősorban a jelenlegi adónemek számának csökkentésével, esetleg egyes adónemek összevonásával, valamint az adónemekre vonatkozó speciális, illetve kivételszabályok megszüntetésével kerülhetne sor. Ennek kézzelfogható eredménye lenne a napi szintű ügyintézésben is megjelenő *adózói adminisztráció csökkenése*. Az *egységesebb anyagi jogi szabályozás* megteremtése adózási szempontból értelemszerűen eltérően érintené az egyes adózói csoportokat. Tekintettel arra, hogy az ilyen irányú változtatásoknak jelentősebb költségvetési kihatása is lehet, ezért ez a szűk értelemben vett adópolitikán túlmutató nemzetgazdasági kérdés is.

Az adóeljárások egyszerűbbé tételének másik lehetséges irányát a *digitalizáció fejlődésében rejlő lehetőségek folyamatos kihasználása* jelenti, amely a NAV digitális

¹²⁰ Lásd az Alkotmánybíróság 1093/B/1997. AB határozatát.

¹²¹ Lásd a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.32.332/2013/7. számú ítéletét.

¹²² Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal.

¹²³ 2017. év végén az előző évről áthúzódó eljárásokkal együtt 3663 peres eljárás volt folyamatban a közigazgatási és munkaügyi bíróságok előtt, amelyek túlnyomó többsége adóper volt. A Kúria előtt folyó felülvizsgálati eljárások száma is több százas nagyságrendű [*Nemzeti Adó- és Vámhivatal évkönyve 2017* (2018), 57.].

¹²⁴ A közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatásköre a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 12. § (1) bekezdésén alapul, míg a rendes perorvoslati lehetőség kizártságának jogalapját ugyanezen törvény 99. § (1) bekezdése és az Air. 130. §-a teremti meg.

szolgáltatásainak további fejlesztésével valósítható meg, és amely minden tisztességes adózó érdekét szolgálná. Idetartozik például az online ügyintézési lehetőségek bővítése, különösen az adózó és adóhatósági ügyintéző közötti, kapcsolatfelvételt nem igénylő, „automatikus” eljárások bevezetése, illetve a NAV digitális adatvagyonra meghatározott részének (például online számlaadatok) rendelkezésre bocsátása az adózók számára (modern, felhasználóbarát adatbázisok létrehozásával).

A nemzeti vámigazgatási eljárások uniós jogi előírások által meghatározott jellegére, valamint a vámigazgatási eljárások csaknem teljes mértékben elektronikus útra terelésére tekintettel ezen eljárásokkal kapcsolatban külön javaslat megfogalmazását nem tartom indokoltnak.

3.3. Összegzés

Az adó-, valamint vámigazgatási eljárások – számuknál és költségvetési volumenüknél fogva – sajátos színteret képeznek a közigazgatási eljárásokon belül. Alkalmazásuk során a gyakorlati élethelyzetek folyamatosan kihívások elé állítják a hatósági jogalkalmazókat, és összetett szabályozási környezetet generálnak. A folyamatosan változó életviszonyok az eljárásoknak dinamikus jelleget kölcsönöznek, az egyes ügyek kezelésével összefüggésben folyamatosan felmerülő jogalkalmazási kérdések a szabályozás állandó felülvizsgálatát, szükséges esetekben továbbfejlesztését indokolják.

4. A menekültügyi és idegenrendészeti eljárások¹²⁵

4.1. A menekültügyi és idegenrendészeti eljárás szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

A menekültügyi eljárás a közigazgatási jog és a nemzetközi jog által szabályozott hatósági eljárás, amely a menekült és a menedékes státus elismerésére irányul. Ha visszatekintünk a múltba, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy a külföldiek tartózkodásnak átfogó és modern szabályozása – a 19. század végén, a 20. század elején – szinte minden európai országban egységesen alakult ki.¹²⁶ Napjainkban a bevándorlás szabályozása kardinális jelentőségű jogterület, azonban ez nem mindig volt így. Arra a kérdésre, hogy ez a jogterület korábban miért csak marginális jelentőséggel bírt, arra több választ is találunk. Egyrészt Európában a 19. század második felében a kontinensen belüli népmozgások elhanyagolható jelentőségűek voltak. Másrészt ebben az időszakban a meghatározó gazdaságpolitikai irányzat a merkantilizmus volt. Ez a gazdaságpolitikai nézet a bevándorlás előnyeit inkább támogetta, és hangsúlyozta annak előnyeit. Harmadrészt az államokban uralkodó szabadelvű felfogás nem is igazán tartotta fontosnak ennek a jogterületnek a szabályozását. Ebben az időben a *külföldi* fogalomra sem találunk még egységes definíciót, ugyanis csak

¹²⁵ Az alfejezet Szólik Eszter és Tóth Tamás írása.

¹²⁶ WETZEL Tamás (2009): A magyar migrációs jog története. *Iustum Aequum Salutare*, 5. évf. 2. sz. 205–217.

a nemzetállamok kialakulása után kezdték el az egyes országok megalkotni az állampolgársági törvényeiket.¹²⁷

Az első idegenrendészeti törvény Magyarországon 1903-ban, Tisza István miniszterelnöksége idején született. Az országgyűlési jegyzőkönyvek megerősítik, hogy a kor gondolkodói együtt kívánták rendezni a be- és kivándorlás és az útlevéltügy kérdését, de a migrációt kiváltó okokat is orvosolni akarták. Az első idegenrendészeti eljárást szabályozó törvényből fontos kiemelni, hogy 24 órás szálláshely-bejelentési kötelezettséget írt elő a külföldieknek, míg a lakhatási szándékot a megérkezésétől számított 15 napon belül kellett az idegennek jeleznie.¹²⁸

Az 1903. évi V. törvénycikk az évtizedek során kisebb módosításokon ugyan átesett, de így is egészen 1954-ig hatályban volt, végül a 17/1954. (III. 10.) MT rendelet¹²⁹ hatályon kívül helyezte. Az ezt követő évtizedek gyakorlata a korábbinál már sokkal szigorúbb szempontok szerint kívánta szabályozni az idegenrendészeti eljárásokat.

A második világháború után az idegenrendészeti eljárásokért az 1946-ban újjáalakult *Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hivatal* (a továbbiakban: KEOKH) volt a felelős, amely Budapesten elsőfokú, míg országosan másodfokú hatóságként járt el.¹³⁰ A KEOKH-nak a második világháború alatt jelentős menekültáradattal kellett megbirkóznia, amelynek eleget is tett. Magyarország 1944-ig nagyon sok ember számára relatíve a béke szigete volt, sok lengyel, francia, zsidó és cseh menekült érezhette biztonságban magát itt. Éppen ezért 1944 márciusában, a német megszálláskor, a Gestapo egyik első dolga volt a KEOKH ellenőrzés alá vonása, és az emigránsok őrizetbe vétele. 1946-ban – a rendőrség újjászervezésének keretében – hozták létre újra a KEOKH-ot, de az idegenrendészeti eljárások rövidesen átkerültek az *Államvédelmi Hatóság* (a továbbiakban: ÁVH) hatáskörébe, és annak 1956-os feloszlásáig oda is tartoztak. A második világháború után menekültek és hontalanok tízezreinek kellett a tartózkodási jogosultságát rendezni, azonban 1949-től gyakorlatilag megszűnt az idegenforgalom, leereszkedett a vasfüggöny. Az ÁVH megszűnése után a KEOKH visszakerült a Belügyminisztériumhoz.

Az 1960-as évektől az idegenforgalom ugrásszerűen megnövekedett, amely a korábbi szabályok megváltoztatását hozta magával. Ezért a nyugati országok esetében 1964. október 1-től bevezették a könnyített vízumkiadást. A külképviseletek és a KEOKH határki-rendeltségei ezek után a saját hatáskörükben adhattak ki vízumot, amely egyre gyakoribb jelenség lett.¹³¹

Az igazi fordulópontra a rendszerváltást követően az 1993. évi LXXXVI. törvény¹³² megalkotásával következett be a magyar idegenrendészet történetében. Ez a törvény többnyire európai mintára készült, s megteremtette az egységes európai rendszer kiépítésének lehetőségét. Az idegenrendészeti eljárásokat újra törvényi szinten szabályozták. A jogszabályok

¹²⁷ BERÉNYI Sándor – TARIÁN Nándor (1905): *A magyar állampolgárság megszerzése és elvesztése*. Budapest, Grill. 14.

¹²⁸ WETZEL 2009, 205–217.

¹²⁹ A külföldiek be- és kivándorlásáról, az ország területén való tartózkodásáról szóló 17/1954. (III. 10.) számú minisztertanácsi rendelet.

¹³⁰ Lásd: 1930. évi törvénycikk indoklása a külföldieknek a magyar korona országai területén lakhatásáról szóló 1903. évi V. törvénycikk rendelkezéseinek módosításáról.

¹³¹ BOZSIK János (1966): A BM idegenrendészeti munkájának néhány problémája. *Belügyi Szemle*, 4. évf. 5. sz. 18.

¹³² 1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásukról és bevándorlásáról.

előnye, hogy megjelentek a törvényi garanciák, és több anomália is megszűnt. Megjelentek további jogszabályok a menekültként elismertek hazai jogállásáról, a kérelmezők és az elismertek ellátását szervező befogadóállomásokról, valamint a menekültekre vonatkozó támogatási rendről. Az 1989 tavaszán a Belügyminisztérium egyik főosztályaként létrejött Menekültügyi Hivatalt 1993-ban Menekültügyi és Migrációs Hivatallá bővítették, országos hatáskörű szervként, de a Belügyminisztérium szervezetén belül.¹³³

2000. január 1-jén létrehozták a Belügyminisztérium alá tartozó Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt¹³⁴ (a továbbiakban: BÁH). Ezzel a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos ügyekben – néhány eljárás kivételével – egy szervezethez koncentrált a hatáskörök döntő többsége. A BÁH látta el a hatáskörébe utalt állampolgársági, idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat, a BÁH 2000. január 1-jétől az idegenrendészeti jogalkalmazás tekintetében másodfokon, majd 2002. január 1-jétől első fokon járt el.

2017. január 1-től a BÁH hatáskörébe tartozó állampolgársággal, anyakönyvezéssel és névváltoztatással kapcsolatos feladatok ellátását a Miniszterelnökség, illetve Budapest Főváros Kormányhivatala vette át, így 2017. január 1-től a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal elnevezést a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal váltotta fel.¹³⁵

4.2. A menekültügyi és idegenrendészeti eljárás közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

A közigazgatási hatósági eljárásokat szabályozó kodifikációkról megállapítható, hogy a törvény tárgyi hatályát tekintve az alábbi szabályozási metódust alkalmazták: az egyes eljárási törvények (Et., Áe., Ket., Ákr.) meghatározták a kivett eljárásokat, illetve azokat az eljárásokat, amelyeket részben eltérő szabályok szerint lehetett lefolytatni, illetve azokat az eljárástípusokat, amelyekben az adott törvény csak háttérjogszabályként funkcionált. A menekültügyi és az idegenrendészeti eljárások és az egyes eljárási törvények tárgyi hatályának kapcsolata a kodifikációk során folyamatosan változott az alábbiak szerint:

1. táblázat

*A menekültügyi és idegenrendészeti eljárások
és az egyes eljárási törvények tárgyi hatályának kapcsolata (1957–2018)*

Szabályozási módszer	Et.	Áe.	Ket.	Ákr.
Kivett eljárás				X
Részben eltérő szabályok				
Eljárási törvény csak háttérjogszabály	X	X	X	

Az Et. hatálybalépésekor az 1. §-ában a törvény tárgyi hatálya és a vizsgált eljárások vonatkozásában akként rendelkezett, hogy az államigazgatási szervek a nem magyar állampolgárok államigazgatási ügyeiben – ha nemzetközi szerződés vagy jogszabály másként

¹³³ Menekültügy Magyarországon (2001). *Political Capital*, 2001. 10. 26. Elérhető: https://politicalcapital.hu/konyvtar.php?article_read=1&article_id=457 (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

¹³⁴ 162/1999. (XI. 19.) Kormányrendelet, jogelőd a Menekültügyi és Migrációs Hivatal.

¹³⁵ 361/2016 (XI.) Korm. rendelet a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatarról 7. §-a.

nem rendelkezett – az államigazgatási eljárás általános szabályait alkalmazták. Tehát a törvény eltérést engedett a szabályaitól a nem magyar állampolgárokra vonatkozó eljárásokat illetően.¹³⁶

Az Áe. hatálybalépésekor ez a szabályozás nem változott, 1999-ben a törvény úgy rendelkezett, hogy az Áe. szabályait csak akkor kell alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezett, a menedékjogi és idegenrendészeti ágazatokhoz tartozó, tevékenységekre vonatkozó ügyek esetén is.¹³⁷ Ekkor már külön nevesítették a menedékjogi és idegenrendészetet mint eljárástípust.

A Ket. hatálybalépésekor hasonlóan rendelkezett, így annak 132. §-a – annak közlőny-állapota – szerint a külföldiek beutazásával és magyarországi tartózkodásával kapcsolatos eljárásokban, valamint a menedékjogi eljárásokban a Ket.-et csak akkor kellett alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény nem állapított meg eltérő szabályokat.

A Ket-Novella 2009 őszén az ágazati törvény módosításának megfelelően pontosítva már a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárásokról, valamint a menedékjogi eljárásról szólt.¹³⁸

Az Ákr. jelentős változást hozott a szabályozási metódusban a tekintetben, hogy felsorolja a kivett eljárások körét, majd bármilyen jogszabály számára lehetővé teszi a szabályaitól való eltérést – feltéve, hogy azt az Ákr. kifejezetten lehetővé teszi –, illetőleg lehetővé teszi bármilyen jogszabály számára, hogy a szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapítson meg. Az Ákr. csak néhány, szigorúan elvi alapokon kiválasztott eljárást vesz ki a hatálya alól, így az Ákr. 8. § (1) bekezdésének d) pontja a menekültügyi és idegenrendészeti eljárást az Ákr. hatálya alól kivett eljárásnak minősíti.¹³⁹ Megfigyelhető, hogy a hatályos törvényünk az eljárástípus megfogalmazását tekintve visszatér az Áe.-ben bevezetett elnevezéshez.

Az Ákr. indoklása szerint az úgynevezett kivett eljárások között csupán olyan eljárások feltüntetése indokolható, amelyek egyébként hatósági eljárások lennének, azonban valamely szakmai indok alapján nem célszerű, életszerű vagy kivitelezhető a törvény szabályainak alkalmazása. Az elmúlt évek kihívásaira figyelemmel célszerű – ahogyan azt a későbbiekben taglalt jogi szabályozók is alátámasztják – a menekültügyi és idegenrendészeti eljárásokra olyan sajátos szabályok kialakítása, amelyek hatékonyan szolgálják az eljárásokhoz kapcsolódó alapelvek érvényesülését.

Mind a menekültügyi eljárásokat, mind pedig az idegenrendészeti eljárásokat szabályozó törvény sarkalatos törvény az Alaptörvény értelmében.¹⁴⁰ A hatósági eljárások alapvető célja a köz- és a magánérdek összhangjának megteremtése,¹⁴¹ azonban mind a menekültügy, mind az idegenrendészet területének olyan fontos kívánalmának is meg kell felelnie, mint például Magyarország nemzetközi kötelezettségei, a nemzetközi jog általánosan elismert alapelvei, az Európai Unió menekültpolitikája, a nemzeti migrációs

¹³⁶ Lásd ehhez: FONYÓ 1976, 885.

¹³⁷ Áe. 3. § (6) bekezdése.

¹³⁸ BOROS Anita (2013): *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*. Budapest, Menedzser Praxis. 42.

¹³⁹ Lásd részletesen az Ákr. Indoklását, valamint: BOROS Anita (2018): *A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. I. Új Magyar Közigazgatás*, 11. évf. 1. sz. 4.

¹⁴⁰ Magyarország Alaptörvényének XIV. cikk (1), valamint (5) bekezdése alapján.

¹⁴¹ Lásd részletesen az Ákr. Indoklását.

hagyományok, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló európai térség fokozatos létrehozásában való közreműködés.¹⁴²

Jelenleg a menedékjogot szabályozó menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény négy átfogó módosításon ment keresztül 2015–2017 között,¹⁴³ amelyhez számos rendelet is kapcsolódik, így például külön rendelet szabályozza a menekültügyi eljárás részletes szabályait, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet, az okmányokra vonatkozó rendelkezéseket, de miniszteri rendelet szabályozza a menekültügy szervezeti rendszerének felépítését, feladatait és működési rendjét, illetve a menekültügyi nyilvántartást, valamint számos egyéb fontos területet is.¹⁴⁴

A hivatkozott törvény VI/A. Fejezete tartalmazza az alkalmazandó általános eljárási szabályokat, felsorolja az Ákr. azon részeit, amelyeket a törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Így például a törvényben az általános ügyintézési határidő 30 nap, amelyet a hatóság vezetője legfeljebb 21 nappal meghosszabbíthat.¹⁴⁵

A menekültügyi eljárás azért is sajátos, mert a *menekültügyi eljárás célja* annak megállapítása, hogy a menedékkérelmet előterjesztő személy jogosult-e a menekült- vagy oltalmazotti státuszra, esetében a visszaküldés tilalma fennáll-e, a visszaküldés tilalmának fenn nem állása esetén kiutasítható, illetve kitoloncolható-e, valamint a dublini átadás keretében átadható-e.¹⁴⁶ A törvény ebben a fejezetben számos olyan eljárási szabályt is említ, amely az Ákr.-tól eltérő, speciális elemeket tartalmaz, így például megfogalmazza, hogy az elismerését kérő csak személyesen járhat el,¹⁴⁷ az eljárás során kötelező az elismerését kérő személyes meghallgatása,¹⁴⁸ az ügyet fogvatartott esetén soron kívül kell elintézni stb.¹⁴⁹ A törvény külön fejezetben szabályozza – nagy fokú részletességgel – a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárást, önálló fejezetben a menedékes elismerésére irányuló eljárást, illetve a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre vonatkozó eljárást, valamint külön fejezetet szentel az adatkezelés és nyilvántartás szabályainak.

A menedékjogról szóló törvény végrehajtási rendelete a *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet*. A rendelet részletesen határozza meg a törvényben meghatározott eljárásokhoz kapcsolódó szabályokat, számos esetben hivatkozik a törvény meghatározott részeire. A rendelet a törvényhez hasonlóan külön fejezetben szabályozza a menekülti, oltalmazotti, valamint menedékes jogállásra vonatkozó eljárásokat. Így a VI. Fejezetben szól a menekültügyi eljárás általános

¹⁴² Lásd ehhez a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény preambulumát.

¹⁴³ Az első Módtv. a 2015. évi CXXVII törvény, a második Módtv. a 2016. évi XXXIX. törvény, a harmadik Módtv. a 2017. évi XX. törvény, a negyedik Módtv. a 2017. évi CXLIII. törvény. A módosítás főbb okait lásd a későbbiekben.

¹⁴⁴ Lásd részletesen az alábbi végrehajtási rendeleteket: a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet, a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet, a menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet, az Eurodac II. rendelet szerinti eljárásokhoz kapcsolódó feladatok végrehajtásáról szóló 47/2015. (VIII. 6.) BM rendelet, a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) Korm. rendelet.

¹⁴⁵ A törvény 32/G. § (2) bekezdése.

¹⁴⁶ A törvény 33. §-a.

¹⁴⁷ A törvény 35. § (2) bekezdése.

¹⁴⁸ A törvény 43. § (1) bekezdése.

¹⁴⁹ A törvény 35/§-a.

szabályairól, a VII. Fejezetben a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárásról, a VIII. Fejezetben pedig a menedékeskénti elismerésre irányuló eljárást szabályozza. 2017-ben új alfejezettel egészült ki a rendelet: a VII/A. Fejezet szól a a törvényhez hasonlóan – a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén alkalmazandó szabályokról.¹⁵⁰

A rendeletben szintén számos olyan speciális jogintézményt találunk, amely indokoltta teszi a menekültügyi eljárás az Ákr. hatálya alól kivett eljárásként való minősítését, így például a rendelet speciális rendelkezéseket állapít meg a családtagok közösen benyújtott kérelme, a menekültügyi őrizet, a dublini eljárás, a kísérő nélküli kiskorú, fogva tartott külföldi által benyújtott kérelem, járványügyi helyzetnek megfelelő orvosi vizsgálatok, repülőtéren eljárásokra vonatkozó egyedi szabályok stb. vonatkozásában.¹⁵¹

Az *idegenrendészet* területét a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (a továbbiakban: Szmvtv.), valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) szabályozza. Az idegenrendészeti eljárások célja az Európai Közösséget létrehozó szerződésben biztosított szabad mozgás és tartózkodás joga gyakorlásának biztosítása, valamint a magyar állampolgárok magyar állampolgársággal nem rendelkező családtagjai tekintetében az egyenlő bánásmód megteremtése.¹⁵² Az Szmvtv. meghatározza az idegenrendészethez kapcsolódó főbb rendelkezéseket és eljárási szabályokat, így külön fejezetben említi a beutazás, valamint a tartózkodás jogához, a bejelentési kötelezettségek és a tartózkodási jogot igazoló okmányokhoz, a szabad mozgás és tartózkodás jogának közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okból történő korlátozásához, illetve csupán két paragrafus erejéig az eljárás közös szabályaihoz, valamint az adatkezeléshez kapcsolódó szabályokat.

A Harmtv. rendkívül terjedelmes jogszabály, amelynek IX. Fejezete foglalkozik az eljárási szabályokkal, megfogalmazza, hogy mi minősül idegenrendészeti hatósági ügynek, így: idegenrendészeti hatósági ügy:

- a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos valamennyi eljárás, amely során az idegenrendészeti hatóság döntésével az ügyfél jogát, kötelezettségét és jog-sértését megállapítja, tény, állapot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti;
- az az eljárás, amely során az idegenrendészeti hatóság hatósági ellenőrzést végez;
- a hontalanság megállapítása iránti eljárás;
- a meghívólevél hatósági záradékolása iránti eljárás;
- a közrendvédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos eljárás.¹⁵³

A Harmtv. a menekültügyi eljárásokhoz hasonlóan szintén számos speciális szabályozást tartalmaz, amely az Ákr.-től eltér, így például a helyszíni ellenőrzés vonatkozásában az idegenrendészeti hatóság jogosult a családi együttélés feltételeit, körülményeit is vizsgálni.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Lásd részletesen: a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendeletet.

¹⁵¹ Lásd részletesen: a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet vonatkozó részeit.

¹⁵² Szmvtv. preambuluma.

¹⁵³ Harmtv. 86/A. § (1) bekezdése.

¹⁵⁴ Lásd részletesen: Harmtv. 88/D. § (3) bekezdését.

Az idegenrendészet szabályozásához szintén több rendelet is kapcsolódik, így például külön rendelet szabályozza a repülőtéri tranzitterületen tartózkodásra kötelezett harmadik országbeli állampolgárok ellátásának szabályait, a hontalanság megállapítására irányuló eljárás részletes szabályait, de az összevont engedélyre vonatkozó eljárásokat stb. is.¹⁵⁵ Az idegenrendészeti eljárásokhoz kapcsolódó végrehajtási rendeletek a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet, valamint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 25/2007. (V. 31.) IRM rendelet.

A 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet az általános rendelkezések körében kijelöli az idegenrendészeti hatóságokat, a VIII/A. Fejezet az eljárási szabályokat foglalja össze, így szól a kiskorú, valamint a tanú meghallgatásának módjáról, a költségek megfizetésének módjáról, a zár alá vétel speciális szabályairól, a kérelem benyújtásának, valamint a kézbesítés, közlés mikéntjéről, habár korántsem olyan részletességgel, mint azt a törvény teszi, mindösszesen hat paragrafus erejéig.

Az IRM rendelet mellékleteiben több olyan formanyomtatványt találunk, amely elősegíti a jogalkalmazói munkát.

Magyarországot földrajzi elhelyezkedése miatt az irreguláris migránsok¹⁵⁶ mindenekelőtt tranzitútvonalnak tekintik. Ebből adódóan a menedékkérelmek számának alakulása szorosan összefügg az Európai Unió többi tagállamában, a klasszikus befogadóállamokban megjelenő irreguláris migránsok és potenciális menedékkérők számának alakulásával. A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal 7 regionális igazgatóságának 24 kirendeltsége fogadja és intézi a külföldi ügyfelek évről évre növekvő számú ügyeit. A Hivatal éves ügyforgalma meghaladja az 1,2 milliót.¹⁵⁷

Az elmúlt években – a tömeges bevándorlás hatására – a menedékkérelmek száma jelentősen megemelkedett. Amíg 2012-ben mindössze 2157 kérelmet nyújtottak be a menekültügyi

¹⁵⁵ Lásd részletesen például az alábbi rendeleteket: a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 25/2007. (V. 31.) IRM rendelet, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárások díjáról szóló 28/2007. (V. 31.) IRM rendelet, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalról szóló 361/2016. (XI. 29.) Kormányrendelet, a Magyar Köztársaság területén tartózkodó, egészségügyi szolgáltatásra a társadalombiztosítás keretében nem jogosult személyek egészségügyi ellátásának egyes szabályairól szóló 87/2004. (X. 4.) ESzCsM rendelet, a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának nem összevont kérelmezési eljárás alapján történő engedélyezéséről, az engedélyezési kötelezettség alóli mentességről, a fővárosi és megyei kormányhivatal munkaügyi központjának az összevont kérelmezési eljárásban való szakhatósági közreműködéséről, valamint a Magyarországon engedélymentesen foglalkoztatható harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának bejelentéséről, és a munkabér megtérítéséről szóló 445/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet.

¹⁵⁶ Illegális határátlépés vagy az adott ország területén engedély nélkül való tartózkodás esetén beszélünk irreguláris migrációról.

¹⁵⁷ Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (é. n.): *Általános tudnivalók a menekültügyi eljárásról*. Elérhető: www.bmbah.hu/jomla/index.php?option=com_k2&view=item&id=421:menekultugyi-eljaras&lang=en (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

hatóságnak, addig 2013-ban 32 034, 2014-ben 62 014, 2015-ben pedig már közel 178¹⁵⁸ ezer kérelmet, 76 különböző országból. Ugyanebben az évben a legnépszerűbb befogadó-államban, Németországban közel 1 000 000 db volt a menedékjogi kérelmek száma.

Magyarországon a menedékjogi kérelmek számának drasztikus mértékű növekedése miatt egyre inkább szükség volt az eljárás megreformálására, így például 2015. augusztus 1-től több pontban is módosították a menedékjogról szóló törvényt.¹⁵⁹ A módosítás bevezette és lehetővé tette a gyorsított eljárás alkalmazását olyan esetekben, amikor a kérelmezők hamis adatokat vagy hamis okiratot szolgáltatnak a hatóságnak, illetve szándékosan titkolják el okmányaik meglétét vagy biztonságos harmadik országból érkeztek. Ezekben az esetekben nem szükséges lefolytatni a 60 napos eljárást. A Kúria megállapította, hogy a hamis adat és a hamis (hamisított) okirat egymást nem fedő kategóriák. A hamis okirat benyújtása megdönthető vélelmet jelent arra nézve, hogy hamis adat vagy tény közlésére került sor. Az idegenrendészeti hatóság a hamis okirat alapján okszerűen vonhatja le azt a következtetést, hogy az okirattal igazolt adat hamis. Az ügyfél azonban bizonyíthatja, hogy a hamis okiratban szerepelt adat valós.¹⁶⁰ Az államhatár védelméről szóló törvény¹⁶¹ módosításával bevezettek egy új fogalmat: a tranzitzőnát. Lényege, hogy – hasonlóan a repülőtéri tranzitához – ugyan az adott állam felségterületén van, de az országba való belépés idegenrendészeti szempontból nem valósul meg. A törvénymódosítással lehetővé vált a menedékjog iránti kérelmek benyújtása már a tranzitzőnákban is. Ilyen esetben a kérelem elbírálása gyorsított helyszíni elbírálásban történik.

2016-ban az Országgyűlés az eljárás tovább gyorsítása érdekében újabb lépéseket tett, és elfogadta a *T/10526 számú törvényjavaslatot*.¹⁶² Ez a javaslat határozott a határon lefolytatható menekültügyi eljárások bővítésének köréről. A törvénymódosítás lehetővé tette, hogy azok az illegális határátlépők, akik nem követtek el olyan bűncselekményt, mint például embercsempészet vagy erőszakos határátlépés, a rendőrség figyelmeztetésben részesíti, majd visszaszállítja a tranzitzőnába, ahol lehetőségük nyílik arra, hogy menedékjogi kérelmüket benyújthassák. Fontos megjegyezni, hogy az eljárási határidő leteltével a törvény nem alkalmaz kiutasítást az érintett kérelmezővel szemben.

Magyarország tranzitjellegéből adódóan azok, akik a migrációs hullám csúcspontjában, nyújtottak be kérelmet, többségében az eljárás végét meg sem várva elhagyták az országot, és másik tagállamban is adtak be kérelmet. Ebben az időszakban Magyarországon volt a legalacsonyabb azoknak az ügyeknek az aránya, amelyekben meg lehetett hozni a döntést, vagyis a menedékkérő elérhető volt az eljárás későbbi szakaszában is. A benyújtott menedékjogi kérelmek körülbelül 1%-át bíralták el. Ezzel szemben – az Európai Unió tagállamaihoz viszonyítva – a benyújtott kérelmek tekintetében Magyarország a nyolcadik

¹⁵⁸ A BMH Statisztikai kiadványfüzete, Statisztikák 2012, 2013, 2014, 2015 év. Elérhető: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)

¹⁵⁹ 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról.

¹⁶⁰ A Kúria 18/2018. számú közigazgatási elvű határozata.

¹⁶¹ 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról, 15/A. §-a.

¹⁶² T/10526. számú törvényjavaslat a határon lefolytatott menekültügyi eljárás széles körben való alkalmazhatóságának megvalósításához szükséges törvények módosításáról.

legnépszerűbb állam volt.¹⁶³ 2017-ben és 2018-ban ez az arányszám megváltozott. A változás hátterében legfőképpen az áll, hogy a benyújtott kérelmek száma jelentős mértékben lecsökkent, és a döntéshozatal is hatékonyabban működik, mint korábban. 2017-ben összesen 3397 menedéjog iránti kérelmet nyújtottak be, amelyből 1291¹⁶⁴ esetben született jogerős elsőfokú döntés.

A statisztikai adatok alapján 2018 első negyedében összesen 241 513 db tartózkodásra jogosító engedélyt állított ki Magyarország. Az Szmtv. alapján benyújtott kérelmek száma 5700 db, míg a Harmtv. alapján kiállított kérelmek száma 23 077 db volt, amelyből a legtöbbet (22 430 db-ot) tartózkodási engedély kiadás okán munkavállalás (13 701 db-ot) céljából nyújtottak be. A hatóságok különböző kényszerintézkedéseket is alkalmaznak az eljárás során, amely nagyfokú felkészültséget és hatóságok közötti együttműködést is igényel. A kényszerintézkedések statisztikai számai a következőképp alakultak: kiutasításra 244 esetben került sor, őrizetbe vételre (menekültügyi/ idegenrendészeti őrizetre) 77 esetben, kijelölt helyen tartózkodás elrendelésére 356 esetben, míg 108 esetben a kitoloncolás eszközét alkalmazták a hatóságok. A menedékkérők száma a vizsgált időszakban összesen 342 db volt (négy hónap alatt), a kérelmezők számottevő része afgán, illetve iraki állampolgár volt. A hatóságok döntései a menedékkérelmek kapcsán a következőképpen alakultak: 35 esetben sor került menekültként történő elismerésre, 2332 esetben oltalmazotti státusz megállapítására, míg 12 esetben befogadott státuszt ítélt meg a hatóságok. Azonban 326 kérelmet elutasítottak, 103-at pedig megszüntettek, ami a pozitív elbírálású kérelmekhez képest számottevőnek mondható.¹⁶⁵

Bár a benyújtott kérelmek mutatószámai csökkentek az elmúlt pár évben, az ügyintézés még mindig jelentős terhet ró a hatóságokra, mind az ügyek száma, mind pedig azok speciális – közbiztonsági kérdéseket is felvető – jellege okán.

4.3. Összegzés

A fentiekre figyelemmel megállapítható, hogy mind a menekültügyi, mind pedig az idegenrendészeti eljárások kiemelt jelentőségűek a hazai, nemzetközi és uniós jog területét tekintve is, illetve olyan speciális sajátosságokat foglalnak magukban, amelyek szükségessé teszik azok kivett eljárásként való szabályozását, valamint részletes és jól kimunkált szabályainak összefoglalását annak érdekében, hogy azokat megfelelően, hatékonyan és eredményesen lehessen alkalmazni.

A jogszabályok rendszerében történő eligazodást nagymértékben nehezíti az évek során terjedelmessé vált, túlrészletezett, folyamatosan változó jogszabályok alkalmazása, valamint az, hogy azokban számos olyan rendelkezést találunk, amely hivatkozik egy vagy több kapcsolódó jogszabályra, tehát annak ismerete nélkül az nem vagy csak nehezen alkalmazható.

¹⁶³ Number of (non-EU) asylum seekers in the EU and EFTA Member States, 2016 and 2017. (Elérhető: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Number_of_\(non-EU\)_asylum_seekers_in_the_EU_and_EFTA_Member_States,_2016_and_2017_\(thousands_of_first_time_applicants\)_YB18.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Number_of_(non-EU)_asylum_seekers_in_the_EU_and_EFTA_Member_States,_2016_and_2017_(thousands_of_first_time_applicants)_YB18.png))

¹⁶⁴ A BMH statisztikai kiadványfüzete, Statisztikák 2017. év. Elérhető: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)

¹⁶⁵ 2018. első félévi hatósági statisztika (OSAP 1229) (2018). Elérhető: www.kormany.hu/hu/dok?page=5&type=308#!DocumentBrowse (A letöltés dátuma: 2018. 11. 18.)

Fontos lenne olyan jogi szabályozási rendszer kialakítása, amely megkönnyíti az azokban való eligazodást – mind az ügyintéző, mind pedig a kérelmező vonatkozásában –, ezáltal növelve az eljárás hatékonyságát.

Ahogy az a fentiekben ismertetett statisztikai adatokból is látható, a jogalkotónak olyan szabályozás kidolgozására kell(ett) vállalkoznia, amely alkalmas arra, hogy szem előtt tartva számos jogi és eljárásjogi alapelvet, megfelel mind a hazai, mind az uniós, mind pedig a nemzetközi elvárásoknak és biztonságpolitikai elveknek. Ahhoz, hogy ezek az eljárások hatékonyak legyenek, nélkülözhetetlen az ügyintézők számának növelése, figyelemmel a megnövekedett ügyteherre, valamint a folyamatos képzése, hiszen olyan új kihívásokkal kell megküzdeniük, amelyek már túlmutatnak az eljárási törvényeken, és egy újfajta speciális, komplex szabályozást követelnek. Így például az elektronikus ügyintézés amely túlmutat az elektronikusan elérhető formanyomtatványon, az online időpontkérés lehetőségén és az információk elektronikus rendelkezésre bocsátásán – térnyerése ezen a területen is nagymértékben javíthatná az ügyintézés hatékonyságát, azonban azt a jogi szabályozókban előírt kötelező személyes eljárás és meghallgatás nehezíti, így az arra vonatkozó szabályokat – biztonsági kérdéseket is szem előtt tartva – úgy kell kidolgozni, hogy megfeleljenek a fentiekben említett komplex elvárásoknak, elveknek. Észtországban – a digitális kormányzás egyik élenjáró államában – például alkalmazzák a kormány által kibocsátott azonosítókártyát, az úgynevezett e-Residency kártyát, amely alkalmas arra is, hogy biztonságosan kössön szerződéseket – digitális aláírás biztosításával –, indítson tranzakciókat egy külföldi ügy, hogy fizikailag nem tartózkodik ott.¹⁶⁶ Megfontolandó lehet továbbá a határátkelőhelyeken az embercsempészzel szembeni rendőri fellépés erősítése, valamint a tranzitónák számának növelése.

5. A versenyfelügyeleti eljárások¹⁶⁷

5.1. A versenyfelügyeleti eljárás szabályozástörténete, dogmatikai előzményei

A Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) jár el azokban a versenyfelügyeleti ügyekben, amelyek elbírálása nem tartozik bíróság hatáskörébe. A GVH független, autonóm államigazgatási szerv, nincs alárendelve a kormánynak, költségvetése is önálló fejezetben különül el. A GVH csak az Országgyűlésnek alárendelt, számára feladatot csak törvény írhat elő. A GVH ellátja a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényben (a továbbiakban: Tpv.) és az egyéb ágazati jogszabályokban meghatározott és hatáskörébe utalt versenyfelügyeleti feladatokat, illetve az uniós jog által meghatározott tagállami hatáskörbe utalt versenyfelügyeleti feladatokat.

A GVH elsődlegesen versenyfelügyeleti ügyekben jár el. A GVH autonóm államigazgatási szerv, így sajátos, más közigazgatási szervektől eltérően szervezett struktúrában működik, ettől függetlenül eljárására a mindenkor közigazgatási eljárási jogszabályt

¹⁶⁶ Lásd részletesen: www.leapin.eu/articles/e-residency (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

¹⁶⁷ Az alfejezet Nánay János írása.

(Áe., Ket., Ákr.) kiegészítő jelleggel megfelelően alkalmazni kell.¹⁶⁸ A közigazgatási eljárások általános szabályai alóli kivétel jellegét az indokolja, hogy a Versenytanács eljárása inkább bírósági eljárásra hasonlít, ami a polgári peres eljárás szabályainak megfelelő alkalmazását igényelhetné, ugyanakkor a versenyfelügyeleti eljárás vizsgálati szakaszához viszont inkább a közigazgatási eljárásjogi szabályok illeszkednek jobban, mivel ez alapvetően közigazgatási jellegű tevékenység. Mindezt színesítik olyan, a büntetőeljárás világába tartozó jogintézmények, mint például a kvázi nyomozati jogkör vagy a rajtaütések lehetősége. A különféle jogterületi kapcsolódások miatt nem véletlen, hogy a jogalkotó a versenyfelügyeleti eljárásra – mint sajátos köztes eljárásra – mindig is külön eljárási szabályok megalkotását tartotta szükségesnek az anyagi jogi jogszabály (Tpv.) keretein belül. A külön eljárási szabályok helyenként az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) rendelkezéseit veszik át, helyenként eltérő speciális rendelkezéseket írnak elő, helyenként pedig a polgári peres eljáráshoz hasonlóan szabályoznak bizonyos kérdéseket (például: eljárási képviselő).

Összefoglalva, a versenyfelügyeleti eljárás meghatározott specifikumokkal rendelkező közigazgatási hatósági eljárás. A Tpv. a versenyfelügyeleti eljárás szabályainak körében (44. § – 84/F. §) egyszerre ad eligazítást a speciális köztes eljárás egyes kérdéseiben, illetve rendezi az Ákr. szabályainak alkalmazását, a közigazgatási eljárásjoggal való kapcsolatot. Az Ákr. rendelkezéseit a versenyfelügyeleti eljárásban csak kiegészítő jelleggel kell alkalmazni, abban az esetben, ha a Tpv. nem írta elő az Ákr.-tól eltérő speciális szabály alkalmazását.

5.2. A versenyfelügyeleti eljárás közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

A versenyfelügyeleti eljárás egyedi sérelmek, kifogások rendezésére nem alkalmas. A versenyfelügyeleti eljárások fogyasztói (vagy versenytársaktól, civil szervezetektől érkező stb.)

¹⁶⁸ 46. § (1) „A versenyfelügyeleti eljárásra az e törvényben foglalt rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Ákr. rendelkezéseit a versenyfelügyeleti eljárásban akkor kell alkalmazni, ha azt e törvény kifejezetten előírja.

(2) Az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni az e törvényben foglaltakkal összhangban

- a) az eljárás alapelveire,
- b) a képviselet általános szabályaira és a meghatalmazásra,
- c) a hatáskör vizsgálatára, a hatásköri vitára,
- d) a megkeresésre,
- e) a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú, valamint a fogyatékossgal élő személy eljárási védelmére, a támogatóra,
- f) – az eljárás résztvevőinek az eljárással összefüggő kérelmei vonatkozásában – a kérelemre, annak tartalmára, előterjesztésére és elbírálására, a hiánypótlásra, a kérelem visszautasítására, a kérelem nyomán indult eljárás megszüntetésére és felfüggesztésére,
- g) az eljárási cselekményről való értesítésre,
- h) az eljárási cselekmények rögzítésére, valamint
- i) a határozatra és végzésre, a döntés véglegességére, kijavítására és kiegészítésére vonatkozóan.

(3) Az Ákr. rendelkezéseinek alkalmazásakor

- a) elsőfokú döntés alatt a vizsgálónak a versenyfelügyeleti eljárás során hozott végzését, illetve az eljáró versenytanácsnak a b) pont hatálya alá nem tartozó döntését,
- b) másodfokú döntés alatt az eljáró versenytanácsnak a vizsgáló végzésével szembeni fellebbezési eljárásban hozott végzését kell érteni.”

jelzések (panasz vagy bejelentés), összefonódás-bejelentés és a GVH saját észlelései alapján hivatalból indított eljárások. A versenyfelügyeleti eljárás indításának feltétele – a fúziós eljárások kivételével – a valószínűsíthető jogsértés és a hivatal fennálló hatásköre, illetve a Tptv. esetében az a további feltétel, hogy a versenyfelügyeleti eljárás megindítását – így a vizsgálat elrendelését – a közérdek hatékony védelme is indokolja.

A versenyfelügyeleti eljárás rendszerint a szakmai irodák vizsgálóinak eljárásával indul. A vizsgáló megszüntetheti a hivatalból indított – nem az összefonódások vizsgálatára irányuló – versenyfelügyeleti eljárást, ha a vizsgálat során szerzett bizonyítékok alapján nem állapítható meg törvénysértés, és az eljárás további folytatásától sem várható eredmény.

Amennyiben a vizsgáló a versenyfelügyeleti eljárást nem szünteti meg végzéssel, az ügy iratai a vizsgálati jelentéssel együtt a GVH döntéshozó szervéhez, a Versenytanácshoz kerülnek. Az eljáró Versenytanács a vizsgáló jelentésének kézhezvételét követően

- megszüntetheti a versenyfelügyeleti eljárást,
- az aktát visszaadhatja a vizsgálónak további vizsgálat, új ügyfél eljárásba vonása vagy az eljárás kiterjesztése érdekében,
- ideiglenes intézkedést rendelhet el.

Amennyiben nem kerül sor a fenti intézkedésekre, az eljáró versenytanács megküldi az eljárás alá vont ügyfélnek az ügyre vonatkozó előzetes álláspontját. Az előzetes állásponttal egyidejűleg felhívja nyilatkozattételre az ügyfelet arról, hogy kéri-e tárgyalás tartását.

Az eljáró versenytanács akkor tart tárgyalást, ha azt az ügyfél kéri vagy az eljáró versenytanács – a tényállás tisztázása érdekében – szükségesnek tartja. A versenytanács tárgyalása rendszerint nyilvános, ugyanakkor az eljáró versenytanács indokolt végzéssel a tárgyalásról vagy annak egy részéről a nyilvánosságot kérelemre vagy hivatalból kizárhatja.¹⁶⁹

Az eljáró versenytanács határozatában a Tptv. 76. §-a szerinti szankciókat alkalmazhatja, indokolt esetben bírságot is kiszabhat.¹⁷⁰

A versenyfelügyeleti eljárás ügyintézési határidői ügýtípusonként eltérők, illetve indokolt esetben meghosszabbíthatók. A versenyfelügyeleti eljárás során a vizsgáló és az eljáró versenytanács többféle eljárási cselekményt végezhet: jogsegéllyel, tanúmeghallgatással, szakértő kirendeléssel élhet, adatot, dokumentumokat, nyilatkozatokat kérhet az eljárás alá vontaktól és másoktól is, szemlét és indokolt esetben – előzetes bírói engedély alapján – helyszíni kutatást tarthat.¹⁷¹

A tényállás tisztázása érdekében bármely személy vagy szervezet köteles a szükséges felvilágosítást írásban is megadni, illetve a vizsgálat tárgyával összefüggő iratokat a GVH-nak megküldeni. A tényállás tisztázása során a vizsgáló, illetve az eljáró versenytanács a Tptv., illetve az Ákr. tényállás tisztázásával, tanúmeghallgatással, szakértővel és szemlével kapcsolatos szabályait alkalmazza.

Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok, valamint üzletfelek megtévesztése, jogsértő összehasonlító reklám, illetve megtévesztő reklám esetén nem indítható vizsgálat,

¹⁶⁹ Tptv. 66. §-a szerint.

¹⁷⁰ A bírság összegének felső határa legfeljebb az érintett vállalkozás, illetve annak a vállalkozáscsoportnak az előző üzleti évben elért nettó árbevétele tíz százaléka lehet, amelynek a bírsággal sújtott vállalkozás a tagja.

¹⁷¹ A versenyfelügyeleti eljárás során felhasználható bizonyítási eszközök részletes szabályait a Tptv. 64–65/E §-ai tartalmazzák.

ha az elkövetés óta három év eltelt. Versenykorlátozó megállapodás, erőfölénnyel való visszaélés, illetve összefonódás vizsgálatára irányuló eljárás esetén öt év az elévülési idő, ami a magatartás tanúsítását, valamint az összefonódás végrehajtását követően kezdődik. Ha a jogsértés folyamatos magatartással valósul meg, az elévülési határidő a magatartás abbahagyásakor kezdődik.

A következőkben a versenyfelügyeleti eljárások két legnagyobb típusát, a hivatalból és a kérelemre induló versenyfelügyeleti eljárások hasonlóságait, eltéréseit elemezzük.

Ad a) A kérelemre induló versenyfelügyeleti eljárások

- A GVH hatáskörébe tartozó, a Tptv. vagy az uniós versenyszabályokba, illetve a kereskedelmi törvénybe ütköző magatartás észlelése esetén bárki panasszal vagy bejelentéssel fordulhat a GVH-hoz, amely a hivatalt segítő fontos piaci jelzés lehet, s a GVH döntése szerint vizsgálat elrendelését eredményezheti. Mind a panasz, mind a bejelentés benyújtása illetékmentes. Mivel a GVH eljárásai hivatalból indulnak, a panaszos vagy bejelentő még akkor sem válik ügyféllé, ha a beadványa alapján rendelt el vizsgálatot a GVH, s rá a Versenytanács döntése nincsen kihatással.
- *A bejelentést* a GVH által közzétett űrlap megfelelő kitöltésével lehet tenni, amelynek a bejelentő az űrlap GVH-hoz történő benyújtásával tesz eleget. A GVH vizsgálóinak két hónap – fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra vonatkozó bejelentés esetén 30 nap – áll rendelkezésére annak elbírálására, hogy egy bejelentésben sérelmezett magatartással összefüggésben indokolt-e versenyfelügyeleti eljárás megindítása. Ha a bejelentés alapján nem indul eljárás, akkor az erről hozott végzést a bejelentő a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per keretében támadhatja meg.
- *A panasz* benyújtásával mindenféle formai kötöttség nélkül lehet jelezni a GVH felé, ha valaki a Tptv. megsértését észleli. A panasz – mint beadványforma – választásának előnye az egyszerűség, a formai és tartalmi kötöttségek hiánya, így panasz lehet akár egy kézzel írt beadvány, levél, e-mail stb. is. Ennek következménye ugyanakkor, hogy a panasz elbírálása is egyszerűbb eljárásban történik.

Ad b) A hivatalból induló versenyfelügyeleti eljárások

A GVH a hatáskörébe tartozó, a Tptv.-ben és az uniós versenyszabályokban tilalmazott piaci magatartások, így az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolása, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés és a versenykorlátozó megállapodások, valamint az egyéb törvények alapján a hatáskörébe tartozó jogsértés (gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat) feltételezett megvalósulása esetén hivatalból rendel el vizsgálatot.

A vizsgálat elrendelésére okot adó magatartást a GVH maga is észlelheti hivatalból, de panasz vagy bejelentés benyújtásával bárki felhívhatja arra a figyelmét. Fontos megjegyezni, hogy a panasz, illetve a bejelentés benyújtása nem eredményezi automatikusan versenyfelügyeleti eljárás megindítását. A GVH minden esetben vizsgálja a panasz és bejelentés

konkrét tartalmát, azonban csak abban az esetben rendeli el a vizsgálatot, ha az észlelt tevékenység, magatartás vagy állapot a Tpv. (vagy a Tpv. és az uniós versenyjog) rendelkezéseit sértheti, az eljárás lefolytatása a GVH hatáskörébe tartozik és a közérdek védelme szükségessé teszi a hivatal fellépését. Kartellügyekben az eljárás hivatalból történő megindítását engedékenységi kérelem benyújtása előzheti meg.

A GVH három hónap alatt hoz döntést a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat, illetve a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása miatt induló ügyekben. Ez az időtartam – indokolt esetben – legfeljebb két alkalommal, egyenként legfeljebb két hónappal meghosszabbítható. A hivatalnak hat hónap alatt kell lezárnia a versenyt korlátozó megállapodások és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés vizsgálatára indult eljárásokat, ez a határidő – indokolt esetben – két alkalommal, esetenként hat hónappal hosszabbítható meg.

Az ügyek érdemében hozott határozatában az eljáró versenytanács különféle megállapításokat tehet, szankciókat alkalmazhat a jogsértőkkel szemben.¹⁷²

A kötelezettségvállalás intézménye révén komolyabb beavatkozás nélkül is elérhető a kívánt hatás. Ha az eljárás során az eljárás alá vont vállalkozás maga vállalja, hogy összhangba hozza magatartását a jogszabályokkal, és a közérdek hatékony védelme ily módon biztosítható, akkor az eljáró versenytanács határozattal teszi kötelezővé a vállalat teljesítését – az eljárás egyidejű lezárásával –, anélkül, hogy kimondaná a jogsértés megtörténtét; ez a megoldás a vállalkozásra nézve is előnyös.

A GVH a bírság kiszabása helyett sokkal hatékonyabbnak és fontosabbnak tartja, hogy a vállalkozások részéről kialakuljon a jogkövető magatartás. Ennek előmozdítása érdekében a GVH bírság kiszabása helyett csupán *figyelmeztetést* alkalmaz akkor, ha a jogsértés elkövetője olyan kis- és középvállalkozás, amely először követett el versenyjogsértést, és az nem ütközik az EUMSZ. 101. és 102. cikkébe. Fontos azonban, hogy kőkemény kartellek megvalósítása esetén – azaz ha a jogsértés közbeszerzési eljárás során az árak rögzítésével, a piac felosztásával vagy összehangolt magatartással valósul meg –, valamint akkor, ha a jogsértést sérülékeny fogyasztókkal szemben követték el, nincs lehetőség a figyelmeztetés alkalmazására.

Ad c) Összefonódások vizsgálatára irányuló versenyfelügyeleti eljárás

A Tpv. rendelkezései szerint az összefonódások engedélyezésének kérelmezése helyébe az összefonódás-bejelentés és annak nyomán indokolt esetben a versenyfelügyeleti eljárás

¹⁷² A Versenytanács az alábbi tartalmú határozatot hozhatja (Tpv. 76. §):

- megállapíthatja a jogsértés megtörténtét,
- elrendelheti a törvénybe ütköző állapot megszüntetését,
- megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását,
- kötelezettség teljesítését írhatja elő a vállalkozásnak, amelynek jogsértő magatartását megállapította,
- a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat miatt indult ügyekben a megtévesztésre alkalmas tájékoztatással kapcsolatban elrendelheti helyreigazító nyilatkozat közzétételét,
- bírság kiszabásáról is rendelkezhet, illetve bizonyos feltételek fennállása esetén bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmazhat a kis- és középvállalkozásokkal szemben, vagy
- megállapíthatja, hogy a magatartás nem ütközik törvénybe.

hivatalbóli megindítása lépett. A GVH a bejelentett összefonódás vizsgálatára a törvényben meghatározott esetekben indít versenyfelügyeleti eljárást.¹⁷³

Az így megindított versenyfelügyeleti eljárás során a GVH az ügy bonyolultságától függően egyszerűsített vagy teljes körű eljárásban bírálja el az összefonódást.¹⁷⁴

Határozatában az eljáró versenytanács megállapíthatja, hogy az összefonódás – adott esetben a határozatban előírt feltétel vagy kötelezettség mellett – nem csökkenti jelentős mértékben a versenyt, így az összefonódást tudomásul veszi – vagy megtilthatja az ügylet végrehajtását. A GVH az összefonódást tudomásul vevő határozatában előzetes vagy utólagos feltétel, illetve kötelezettség teljesítését is előírhatja a bejelentőknek, a versenyre gyakorolt hátrányos hatások mérséklése érdekében (például leválasztható a vállalkozás egy tevékenysége vagy előírható számára valamilyen konkrét magatartás). A végrehajtási tilalom ellenére végrehajtott, de utóbb megtiltott összefonódások esetében az eljáró versenytanács határozatában az összefonódás előtti állapot helyreállítását is elrendelheti, vagy más kötelezettséget írhat elő a hatékony verseny helyreállítása érdekében.

Ad d) *Utóvizsgálat*

A versenyfelügyeleti eljárás lezárását követően az eljáró versenytanács döntésében foglalt kötelezettségek betartását (például az előírt kötelezettség teljesítését) a GVH utóvizsgálat keretében ellenőrzi.

Fentiek alapján összefoglalható, hogy a versenyfelügyeleti eljárás már több mint két évtizede önálló, az Ákr. hatálya alól kivett közigazgatási eljárás. A GVH eljárása számos közigazgatási hatósági és számos polgári jogi, illetve büntetőjogi elemet tartalmaz, mindez egy sajátos vegyes eljárássá teszi, amit a jogalkotó speciális az anyagi jogi jogszabályban elhelyezett eljárási szabályokkal rendezett hosszú távon. A GVH szervezetileg is annyira elkülönül a közigazgatás többi szereplőjétől, ezt jól egészíti ki az Ákr. hatálya alól kivett speciális eljárási szabályrendszer megalkotása és alkalmazása. Megállapítható tehát, hogy a mostani szabályozás helyes (a legtöbb európai jogrendszer a magyarhoz hasonlóan szabályozza a versenyfelügyeleti eljárást), nem áll fenn sem a túl- sem az alulszabályozottság esete. A versenyfelügyeleti eljárásban hozott határozatok bírósági felülvizsgálatának szabályaira a Tptv. 81–83. §-ai irányadók (az Ákr. itt is szubszidiárius jelleggel alkalmazandó).

Mivel a versenyfelügyeleti eljárás szabályait – hosszú évtizedek joggyakorlati tapasztalatai alapján – a jogalkotó több körben finomhangolta, illetve azok az uniós versenyjogi szabályokkal is maradéktalanul összhangban vannak, így nem szükségeszerű az eljárási szabályok módosítása.

5.3. Összefoglalás

A GVH autonóm közigazgatási szerv, amelynek elsődleges tevékenysége a beérkezett panaszok és bejelentések alapján, illetve hivatalból versenyfelügyeleti eljárások indítása

¹⁷³ A versenyfelügyeleti eljárás megindításáról a Tptv. 64. § (4) bekezdése rendelkezik.

¹⁷⁴ Fentiekén túl a GVH versenyfelügyeleti eljárást indít a 64. § (4)–(6) bekezdések szerinti esetekben is.

és lefolytatása a verseny tisztaságának megőrzése és a versenykorlátozó piaci magatartások felderítése és kiszűrése érdekében. A versenyfelügyeleti eljárás szabályai speciális, köztes eljárási szabályok, amelyekben egyaránt megtalálhatók polgári eljárásjogi, közigazgatási eljárásjogi és büntető eljárásjogi elemek is, így érthető, hogy a jogalkotó a versenytörvény megalkotásakor speciális, az Ákr. hatálya alól kivett eljárási szabályokat hozott létre, így a Tptv. részletes eljárási jogi szabályokat tartalmaz a versenyfelügyeleti eljárás megindítására és lefolytatására, jogorvoslatára. Ezek a szabályok teremtik meg a jogterület ágazati koherenciáját és egységét, igazodva a szervezeti függetlenséghez is.

6. A Magyar Nemzeti Bank Ákr.-ben nevesített eljárásai mint sajátos közigazgatási eljárások¹⁷⁵

6.1. A Magyar Nemzeti Bank Ákr.-ben nevesített eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 2017. évi CXCI. törvénnyel¹⁷⁶ hatályba lépő rendelkezései alapján az Ákr. hatálya nem terjed ki a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNBtv.) 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárásokra. Mivel az MNB-nek az Ákr. hatálya alól kivett eljárása valamennyi hatósági eljárást magában foglalja, így az MNB-nek nincs olyan hatósági eljárása, amely az Ákr. hatálya alá tartozna.

A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény explicite meghatározza azon eljárások körét, amelyekben az MNB hatósági eljárások szabályai szerint jár el. Az MNB hatóságként jár el:

- a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete feladatkörben,¹⁷⁷ az MNBtv. 39. § (1) és (3) bekezdésében meghatározott törvények (a továbbiakban: pénzügyi ágazati törvények) hatálya alá tartozó személyek, szervezetek, valamint tevékenységek feletti folyamatos felügyelet gyakorlása;

¹⁷⁵ Az alfejezet Kolozsi Pál Péter írása.

¹⁷⁶ Az Országgyűlés 2018. február 20-án döntött a 2017. évi CXCI. törvény módosításáról. A jogszabály a Pénzügyi Stabilitási Tanács működésével kapcsolatos kérdéseket rendezte, a Pénzügyi Stabilitási Tanács által meghozott, illetőleg általa delegált hatáskörben a jegybank vezetője által kiadmányozott határozatok tartalmát nem érintette. Lásd: 2018. évi IV. törvény a pénzügyi közvetítőrendszer hatósági felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXCI. törvény módosításáról, illetve a T/19862. A pénzügyi közvetítőrendszer hatósági felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXCI. törvény módosításáról szóló iromány adatai. Elérhető: www.parlament.hu (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

¹⁷⁷ Lásd: KÁLMÁN János (2015): A pénzügyi közvetítőrendszer feletti felügyelet intézményi keretei Magyarországon. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf. 1. sz. 125–138.; illetve a szélesebb összefüggések tekintetében: LENTNER Csaba (2018): A pénzügyi stabilitás követelményének egyes szabályozási és felügyeleti vetületei a magyar kereskedelmi bankszektorra. *Controller Info*, 5. évf. ksz. 22–25.

- *szanalási hatóságként* eljárva¹⁷⁸ a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló törvény szerinti jogosultság gyakorlása során;
- *felvigyázói feladatkörében*¹⁷⁹ a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló törvény szerinti kijelölés, valamint annak visszavonása;
- az MNBtv. 4. § (2) bekezdésében meghatározott feladatkörében a forgalomban lévő magyar törvényes fizetőeszközzel, valamint az MNB által forgalomból bevont, de törvényes fizetőeszközzé átváltható bankjegyről és érméről *utánzat*¹⁸⁰ készítésének és készíttetésének engedélyezése és ellenőrzése;
- az MNBtv.-ben, az MNB elnöke *rendeleteiben* és az MNB határozataiban foglalt rendelkezések megtartásának ellenőrzése;¹⁸¹
- *makroprudenciális feladatkörében*¹⁸² a globálisan és egyéb rendszerszinten jelentős hitelintézetekre, befektetési vállalkozásokra vonatkozó tőkepuffer és a rendszerkockázati tőkepuffer képzésére való kötelezés során.

A történeti előzmények tekintetében indokolt kiemelni az alábbiakat: 2009. október 1-től 2011. december 31-ig a 2001. évi LVIII. törvény 29/A. § alapján az MNB – az e törvényben meghatározott eltérésekkel – a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései szerint járt el

- a jegybanki ellenőrzés,
- a hitelintézeti elszámolóházak üzletszabályzata és szabályzatai, valamint módosításuk jóváhagyása,
- a Hpt. alapján az MNB engedélyezési hatáskörébe tartozó kiegészítő pénzügyi szolgáltatások engedélyezése, valamint ezen engedélyek visszavonása,
- a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló 2003. évi XXIII. törvény szerinti kijelölés, valamint annak visszavonása,

¹⁷⁸ Lásd: FÖLDÉNYINÉ LÁHM Krisztina – KÓMÁR András – STRÉDA Antal – SZEGEDI Róbert (2016): Bankszanálás mint új MNB-funkció – az MKB Bank szanalása. *Hitelintézeti Szemle*, 15. évf. 3. sz. 5–26.

¹⁷⁹ A felvigyázás a fizetési rendszerek, az értékpapír-elszámolási és -kiegyenlítési rendszerek, a résztvevő intézmények, valamint az elszámolást és teljesítést biztosító infrastruktúra rendszerkockázati megközelítésű felügyelete.

¹⁸⁰ Pénzutaszatnak minősül minden olyan tárgy (így például az érem, emlékérem, medál, zseton, játék- és emlékpénz) vagy képi ábrázolás, amely bankjegy vagy érme látszatát kelti, és amely a bankjegyek vagy érmék egészének, valamely részletének, egyedi képi elemeinek, illetőleg az emlékérmék tematikájának felhasználásával készül, függetlenül a mérettől, az alapanyagtól, a színtől és a megjelenített konkrét képi elemektől.

¹⁸¹ Kiemelten fontos ebben a körben a 10/2005. (VI. 11.) MNB rendelet a kötelező jegybanki tartalék kiszámításáról, illetve képzésének és elhelyezésének módjáról. A kötelező tartalékokra vonatkozó jegybanki rendeletek alapján a Magyarországon működési engedéllyel rendelkező hitelintézeteknek, illetve a külföldi hitelintézetek magyarországi fióktelepeinek forrásai meghatározott százalékában kötelező tartalékot kell elhelyezniük a jegybanknál. A tartalékkötelezettséget a hitelintézetek azáltal teljesítik, hogy az 1 hónap hosszúságú tartalékperiódusban a jegybanknál vezetett elszámolási számlájukon a tartalékkötelezettségüknek megfelelő átlagos számlaállományt tartanak fenn. A rendelet monetáris politikai jelentőségét mutatja, hogy a Monetáris Tanács 2018. szeptember 18-i döntése értelmében a kötelező tartalék az MNB irányadó eszköze.

¹⁸² SEREGDI László – SZAKÁCS János – TÖRÖS Ágnes (2015): Mikro- és makroprudenciális szabályozói eszközök európai uniós összehasonlításban. *Hitelintézeti Szemle*, 14. évf. 4. sz. 57–86.

- a forgalomban lévő magyar törvényes fizetőeszközlől utánzat készítésének és készítettetésének engedélyezése, valamint
- külön törvényben meghatározottak szerinti szakhatósági közreműködése során.

2012. január 1-től 2013. október 1-ig, azaz a 2013. évi CXXXIX. törvény hatálybalépéséig, a 2011. évi CCVIII. törvény 23. §-a szerint az MNB az e törvényben meghatározott eltérésekkel – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései szerint járt el

- a jegybanki ellenőrzés,
- a fizetési rendszer működtetését végző szervezet üzletszabályzata és szabályzatai, valamint módosításuk jóváhagyása,
- a Hpt. alapján az MNB engedélyezési hatáskörébe tartozó kiegészítő pénzügyi szolgáltatások engedélyezése, valamint ezen engedélyek visszavonása,
- a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegeséről szóló törvény szerinti kijelölés, valamint annak visszavonása,
- a forgalomban lévő magyar törvényes fizetőeszközlől, valamint az MNB által forgalomból bevont, de törvényes fizetőeszközzé átváltható bankjegyről és érméről utánzat készítésének és készítettetésének engedélyezése, valamint
- a törvényben meghatározottak szerinti szakhatósági közreműködése során.

Az MNB hatósági eljárásaira vonatkozó hatályos szabályozás logikája a korábbi gyakorlathoz képest fordított. A jegybanktörvény pontosan meghatározza azokat az ügyfajtákat, amelyekben szükséges a részletes ágazati szabályozás,¹⁸³ majd erre tekintettel felsorolja¹⁸⁴ az Ákr. azon szabályait, amelyeket alkalmazni kell az (1) bekezdésben meghatározott eljárásokban. Ez a megoldás egyértelműsíti, hogy melyek az Ákr.-nek azon eljárássemleges szabályai, amelyekhez képest nem szükséges további ágazati szabályozás megalkotása, és hogy az eljárásokban az Ákr. ezen szabályait alkalmazni kell. Ezzel elősegíti, hogy a hatóság és az ügyfelek számára könnyen meghatározható legyen az alkalmazandó norma. Az MNB pénzügyi közvetítő rendszer felügyelete jogkörében végzett felügyeleti ellenőrzési tevékenységét külön nevesítik.¹⁸⁵

6.2. A Magyar Nemzeti Bank Ákr.-ben nevesített eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

2009. október 1-től a hatósági ügyek felsorolása változott az MNBtv.-ben, amire azért volt szükség, mert az MNB nem közigazgatási szerv, hanem törvény által, nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szervezetként közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított szerv, és ekként hatósági ügyköreit az MNB törvénynek kell meghatároznia.

¹⁸³ Lásd az MNBtv. 46. § (1) bekezdését.

¹⁸⁴ Lásd az MNBtv. 46. § (2) bekezdését.

¹⁸⁵ Lásd az MNBtv. 48. § (1) bekezdés e) pontját.

Ezt megelőzően hatósági ügyei a jegybanki ellenőrzésre korlátozódtak, amelynek keretében az MNBtv., a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvénynek az MNB engedélyezési hatáskörébe tartozó kiegészítő pénzügyi szolgáltatások végzésének feltételeire vonatkozó rendelkezései (azaz az elszámolásforgalom és pénzfeldolgozás), továbbá az MNB elnöke rendeleteinek megtartására terjedt ki, azzal, hogy szankcionálási jogköre korlátozott volt. Azaz jogszabálysértés, illetőleg a jegybanki előírások megsértésének megállapítása esetén az MNB a jegybanki ellenőrzés hatálya alá tartozó szervezet, illetve természetes személy figyelmét hívhatta fel a tapasztalt jogszabálysértésre, továbbá megkereshette a PSZÁF-ot intézkedés végett, vagy fegyelmi, szabálysértési, polgári, büntető- vagy egyéb eljárást kezdeményezhetett.

2009. október 1-től azonban a 2001. évi LVIII. törvény 29/A. §-a alapján az MNB-nek a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseinek alkalmazásával hatósági jogkörei kibővültek, a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló 2003. évi XXIII. törvény szerinti kijelölés, valamint annak visszavonása, a forgalomban lévő magyar törvényes fizetőeszköztől utánpótlás készítésének és készítettetésének engedélyezésére. 2009 októberétől jelentős változást jelentett továbbá az is, hogy a törvény megteremtette az MNB önálló bírságolásának lehetőségét.

Az MNB hatósági hatáskörébe tartozó ügyekben a pénzügyi közvetítőrendszer kiemelt fontossága és védelme miatt, valamint az ágazati sajátosságokból fakadóan volt indokolt nagyobb teret biztosítani az ágazati szabályozásnak. A terület szigorú szabályozottságára tekintettel az Ákr.-nek az általánosság minimumára törekedő szabályozása nehezen lenne alkalmazható az MNB eljárásaiban. Ilyen sajátosságok például

- *az ügyfelek speciális jellege,*
- *az eljárások bonyolultsága,*
- *hosszabb eljárási határidők vagy*
- *a végrehajtás kérdései.*

Az MNB-nek a fent felsorolt hatósági eljárásai és ellenőrzései során az MNBtv.-ben és

- ad a) a fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárásban a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvényben, a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló törvényben, továbbá az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló törvényben,
- ad b) a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló törvényben, valamint
- ad c) a pénzügyi ágazati törvények szerinti ügyfajtára irányadó különös eljárási szabályokban

nem szabályozott kérdésekben kell megfelelően alkalmazni az Ákr. egyes, az MNBtv.-ben taxatív meghatározott rendelkezéseit.¹⁸⁶

¹⁸⁶ MNBtv. 46. § (2) bekezdése.

Ezen túl az Ákr.-nek a *kérelem visszautasítására* vonatkozó szabályait azzal az *eltéréssel* kell alkalmazni, hogy a kérelmet az MNB 15 napon belül utasíthatja vissza, valamint a kérelem visszautasításának akkor is helye van, ha

- az eljárásra az MNB-nek nincs joghatósága;
- az MNB-nek nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye;
- a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul;
- jogszabály a kérelem előterjesztésére határidőt vagy határnapot állapít meg, és a kérelem idő előtti vagy elkésett;
- a kérelem nyilvánvalóan nem az előterjesztésére jogosulttól származik;
- a kérelem tartalmából megállapítható, hogy az ügy nem hatósági ügy.

Az ügyfél hivatalbóli eljárásban való *adatszolgáltatási* kötelezettségére MNB-specifikus szabályok vonatkoznak. Adatvédelem tekintetében szükséges rögzíteni, hogy a tényállás tisztázásához milyen személyes vagy védett adatokat kell szolgáltatnia az ügyfeleknek és az eljárásban közreműködő személyeknek. Az MNB eljárásaiban a bank- vagy biztosítási titok, illetve az általuk vezetett számlák tulajdonosainak személyes adatai gyakran felmerülhetnek a tényállástisztázás körében.

A kérelem előterjesztésének körében fontos kiemelni, hogy a személyes és a kormányablaknál történő előterjesztés kizárt, az adott ügytípusok tekintetében a külön törvények tartalmazzák a kérelem tartalmi elemeit és a benyújtandó mellékleteket.

Az ügyintézési határidő tekintetében az MNB eljárása egyrészről hosszabb, másrészről – szemben az Ákr. bruttó eljárási időtartamával – több eljárási cselekmény időtartamát nem számítja bele az ügyintézési határidőbe. A hiánypótlás ideje is hosszabb az Ákr.-hez képest. Ennek oka, hogy az MNB eljárásai jóval bonyolultabbak az átlagos hatósági eljárásokhoz képest. Ezenfelül mivel az ügyintézési határidő tekintetében nem kell alkalmazni az Ákr. szabályait, ezért a törvény tartalmazza a határidő-számításra vonatkozó egyéb szabályokat is. Különség továbbá, hogy az MNBtv.-ben rögzítik – a hatályos szabályozásnak megfelelően –, hogy az ügyintézési határidő a hiánypótlás befejezésétől kezdődik, összhangban az európai uniós jogi előírásokkal.

Az *eljárás szünetelésére, felfüggesztésére és megszüntetésére* vonatkozó szabályok esetében is az MNBtv. szabályai alkalmazandók, nem az Ákr. előírásai. Az eljárások bonyolultságára, összetettségére és súlyára tekintettel indokolt ezen szabályokat az Ákr.-hez képest részletesebben meghatározni. A kizárási szabályok tekintetében a törvény szubjektív okot határoz meg az eljárási résztvevők kizárására, továbbá tartalmazza a kizárás bejelentésére, elbírálására és a fennállta esetére követendő szabályokat.

A törvény az *iratbetekintési jog* tekintetében határoz meg szabályokat úgy, hogy a jelenleg hatályos piacfelügyeleti szabályokat áthelyezi a közös rendelkezések közé. Az iratbetekintési jog korlátozásának legfőbb oka, hogy az MNB eljárása során általában az iratok üzleti, bank- vagy biztosítási titkokat tartalmaznak, ezért kérelemre az MNB elrendelheti, hogy a másolat- vagy kivonatkészítés jogát, illetve az iratbetekintési jogot csak képviselő útján lehet gyakorolni. Természetesen az iratbetekintési jog korlátja még a tényállás tisztázásának védelme is, amennyiben az ügy iratainak ügyfél vagy egyéb résztvevő általi megismerése veszélyeztetné a bizonyítás sikeres lefolytatását.

Döntésre vonatkozóan az MNBtv. az Ákr.-nél részletesebben tartalmazza annak tartalmát, bizonyos esetekben van lehetőség egyszerűsített döntés meghozatalára is. A döntések

írásba foglalásának szabályait is tartalmazza. A véglegesség tekintetében az Ákr. szabályait kell alkalmazni.

Az Ákr.-ben szabályozott *biztosítási intézkedés, ideiglenes biztosítási intézkedés* köréhez képest az MNBtv.-ben eddig a piacfelügyeleti eljárás tekintetében, a törvényben vázoltak pedig egységesen minden jogérvényesítési eljárás tekintetében irányadó módon szélesebb esetkört és az MNB működéséhez jobban illeszkedő eszköztárt határoznak meg. Az MNB pénzügyi szervezetek és piacok feletti felügyeleti jogköréből adódóan szükséges az MNB részére vészhelyzetekben szélesebb mozgásteret biztosítani a követelések körét illetően, valamint a működéséhez illeszkedő eszköztárt meghatározni.

A törvényben megjelenő ideiglenes intézkedés más hatókörű, mint az Ákr.-ben szabályozott intézmény. Az Ákr.-ben szabályozott ideiglenes intézkedés alapvetően olyan, közvetlenül a kárelhárításhoz szükséges lépéseket ölel fel, amelyek az adott hatóság vagy akár más hatóság jogkörébe tartoznának, de a kárelhárítás miatt okvetlenül szükségesek. Az MNBtv.-ben szabályozott jogintézmény ezzel szemben speciális intézkedések sorát hívja fel, hiszen az ágazati jogszabályokban megbúvó, adott esetben elsődlegesen nem kárelhárító jellegű intézkedések is alkalmazhatók, figyelembe véve az ágazati sajátosságokat. Ez messze-menőig indokolható és szükséges lehet a pénzügyi szervezeteket illetően.

A *kézbefizetésre és a döntés közlésére* vonatkozó szabályok tekintetében, az Ákr.-hez képest eltérés a saját kézbefizetés szabályai, valamint a hirdetményi közlés esetén a nagyszámú ügyféllel járó eljárásokra szabályozott esetek. Ez összhangban áll az ágazati sajátosságokkal, mivel gyakoriak az MNB hatáskörébe tartozó ügyekben.

Tekintettel arra, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer résztvevőivel szembeni *végrehajtási intézkedések* az egész gazdaságra is hatással lehetnek, ezért az Ákr. végrehajtási szabályai alapvetően nem alkalmazhatók csupán az eljárási bírságok és díjak behajtására. A prudens működés fenntartása miatt szükséges az MNB bizonyos döntései elleni közigazgatási perben az *azonnali jogvédelem kizárása*. Az MNB saját hatáskörben, ha indokoltnak tartja és a pénzügyi közvetítőrendszer prudens működését nem veszélyezteti, dönthet úgy, hogy a döntés végrehajtását felfüggeszti erre irányuló kérelem nélkül a bíróság jogerős döntéséig.

A *jogorvoslati jog* tekintetében az Ákr. szabályait kell alkalmazni a fellebbezés és a felügyeleti intézkedés kivételével, ezek az eljárások az MNB esetében felettes szerv hiányában nem értelmezhetők. A bíróság megváltoztatási jogkörének kizárása a Kp. szabályaitól való eltérés miatt szükséges. A döntés végrehajtásának felfüggesztése esetében – az önkéntes teljesítés esetén – utólag nem érvényesíthető a közhatalommal okozott kárfelelősség.

Az MNB által lefolytatott ügyek bonyolultságára és súlyára tekintettel szükséges ügytípusonként meghatározni az *ügyintézési határidő* meghosszabbításának lehetőségét, hosszát és számát. Indokolt kiterjeszteni a témavizsgálatra is a vizsgálati jelentés elkészítésének mellőzésére vonatkozó esetet. Az MNB jogszabálysértés megállapításának hiányában az ellenőrzési eljárást megszünteti.

Mind a jelenleg hatályos jogszabályi környezetben létező, mind az Ákr.-ben szereplő jogintézmény a hatósági eljárás mellett a *hatósági ellenőrzés*. Az Ákr. azonban eltér a jelenlegi szabályozástól a hatósági ellenőrzés lezárása tekintetében, ugyanis jogsértés megállapítása esetén kötelezővé teszi a hatósági eljárás megindítását. Az MNB-nek a jogszabályban vagy hatósági döntésben foglalt előírások megsértése esetén lehetősége van az egyszerűsített szabályok alkalmazásával járó ellenőrzés egyszerűsített lezárására, amennyiben az előírások megsértése megfelelő garanciák mellett ilyen módon is orvosolható. Ez összhangban van

a bürokráciacsökkentéssel kapcsolatos általános jogpolitikai elvekkel, valamint egyszerűségénél, átláthatóságánál, gyorsaságánál és hatékonyságánál fogva egyszerre szolgálja az ügyfelek és a hatóság érdekeit.

Az MNB a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete feladatkörben a hatósági eljárások mellett *folyamatos felügyeletet* is ellát. A pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete feladatkörbe tartozó hatósági eljárások a következők:

- engedélyezési eljárás,
- ellenőrzési eljárás,
- fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárás,
- piacfelügyeleti eljárás és
- felügyeleti ellenőrzés.

A folyamatos felügyelet során az MNB megfelelően mérlegeli döntéseinek a magyar pénzügyi közvetítőrendszerre, továbbá az Európai Unió érintett pénzügyi rendszereire gyakorolt lehetséges hatását, figyelembe véve az adott időpontban rendelkezésre álló információkat. Olyan időszakokban, amikor a pénzügyi piacokat rendkívüli mozgások jellemzik, az MNB figyelembe veszi tevékenységei lehetséges prociklikus hatásait.

Az MNB a felügyeleti tevékenységét és a szanálási jogosultságát helyszíni ellenőrzéssel, a rendszeres és rendkívüli adatszolgáltatásból származó adatok, az MNB részére megküldött dokumentumok, valamint a hivatalosan ismert tények ellenőrzésével és elemzésével végzi. Ezzel együtt is megilleti az a jog, hogy valamely felügyeleti hatósági eljárásában vagy folyamatos felügyelés keretében jogszerűen megszerzett iratot, adatot, dokumentumot vagy egyéb bizonyítási eszközt más felügyeleti hatósági eljárásában és a folyamatos felügyelés során is felhasználhatja, feltéve, hogy az így megszerzett és kezelt – akár személyes adatot tartalmazó vagy annak minősülő – irat, adat, dokumentum vagy egyéb bizonyítási eszköz más eljárásban történő felhasználása az adott eljárás során a tényállás tisztázásához és az eljárás lefolytatásához szükséges. Az MNB felhívására a feladat ellátásához kért, a tevékenységére vonatkozó tájékoztatást megadni, a hatósági eljárás tárgyával összefüggő adatot, beszámolót, bizonylatot, vizsgálati anyagot, a számviteli nyilvántartásait, szabályzatait, az egyes ügyletekhez kapcsolódó dokumentációit, a legfőbb szerve, az ügyvezető és ellenőrző szerve előterjesztéseit, e szervek ülésének jegyzőkönyveit, a könyvvizsgáló írásos észrevételeit, a könyvvizsgálói jelentést, a belső ellenőrzés jelentéseit, jegyzőkönyveit, továbbá az előbbiekből fel nem sorolt egyéb kimutatást az MNB által meghatározott formában el kell készíteni és rendelkezésére bocsátani.

Felügyeleti hatáskörben eljárva az ellenőrzési, a fogyasztóvédelmi ellenőrzési és a piacfelügyeleti eljárással, valamint a felügyeleti ellenőrzéssel kapcsolatban az MNB az előre ütemezett ellenőrzések tárgyát, az ellenőrzési időszakot, az ellenőrzések ütemezését, eszközét, az ellenőrzések szempontrendszerét, valamint a folyamatos ellenőrzési feladatot tartalmazó *ellenőrzési tervet* készít.¹⁸⁷ Az MNB az ellenőrzési tervben foglaltak, valamint az ellenőrzési

¹⁸⁷ Az MNB a prudenciális ellenőrzések éves tervét a jogszabályi előírások alapján teszi közzé. Az MNB mikrop-
rudenciális és fogyasztóvédelmi területe 2019-re vonatkozó ellenőrzési tervéhez kapcsolódó kiemelt szempont-
jainak meghatározása az alábbiak figyelembevételével történt: (1) az elmúlt időszak felügyelési tapasztalatai,
(2) az európai felügyeleti hatóságok és testületek döntéseiből, ajánlásaiból, munkaterveiből adódó felügyelési
feladatok, (3) az azonosított makropudenciális kockázatok, (4) magyar jogszabályok megjelenésével, módosi-
tásával kapcsolatos új felügyeleti feladatok. Az MNB 2019. évi prudenciális ellenőrzési tervét lásd: [www.mnb.
hu/letoltes/2019-evi-nyilvanossagra-hozando-ellenorzesi-terv-20181116.pdf](http://www.mnb.hu/letoltes/2019-evi-nyilvanossagra-hozando-ellenorzesi-terv-20181116.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

tervben nem szereplő, de az ellenőrzési időszakban lefolytatott ellenőrzések végrehajtásáról, a levont következtetésekről a következő ellenőrzési időszak lezárása előtt ellenőrzési jelentést készít, amely tartalmazza legalább az ellenőrzések számát, az ellenőrzések eredményét, a megállapított jogsértések típusait, továbbá egyéb statisztikai adatokat.

Az MNB-t az általa hivatalosan ismert tények alapján *kivételes intézkedést* is alkalmazhat közvetlenül:

Ad a) a pénzügyi ágazati törvények hatálya alá tartozó személy, szervezet esetén az adott tevékenységre vonatkozó jogszabály szerinti intézkedést, kivételes intézkedést alkalmazza, illetve bírságot szab ki.

Ad b) egyéb személlyel, szervezettel szemben pedig:

- felhívja az előírások pontos, határidőben történő betartására;
- határidő kitűzésével kötelezi a szükséges intézkedések megtételére, a feltárt jogszabálysértés és a hiányosságok megszüntetésére;
- kötelezi intézkedési terv kidolgozására és végrehajtására, akár a megtett intézkedésekről való beszámolási kötelezettség mellett;
- előírja rendkívüli, illetve visszamenőleges adatszolgáltatás teljesítését;
- elrendeli a forgalomban lévő törvényes fizetőeszközzel, valamint az MNB által forgalomból bevont, de törvényes fizetőeszközzé beváltható bankjegyről és érméről engedély nélkül készített utánzatok megsemmisítését;
- bírságot szab ki;
- fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez.

Az MNB intézkedése megállapításánál az MNBtv.-ben meghatározott szempontokat veszi figyelembe, amelyek szerint az MNB az intézkedések alkalmazásánál tekintettel van:

- a szabályszegés vagy mulasztás súlyosságára;
- a cselekménynek a biztonságos működésre vagy a piacra gyakorolt hatására;
- a cselekménynek a pénzügyi ágazati törvények hatálya alá tartozó személyekre és szervezetekre, valamint annak tagjaira vagy ügyfeleire gyakorolt hatására;
- a cselekménynek a pénzügyi intézményrendszer más tagjaira gyakorolt hatására;
- a szabályszegéssel vagy a mulasztással előidézett kockázatra, a kár mértékére, illetve a sérelemdíj-követelés alapjául szolgáló személyiségi jogsérelem nagyságára és a kárenyhítési hajlandóságára;
- a felelős személyek által az MNB-vel kapcsolatban tanúsított együttműködésre;
- az intézkedéssel érintett személy jó- vagy rosszhiszeműségére, az általa a szabályszegéssel vagy a mulasztással elért vagyoni előnyre és az elkerült vagyoni hátrányra;
- az intézkedés alapjául szolgáló adatok, tények, információk eltitkolására, illetve annak szándékára;
- a szabályok megsértésének ismétlődésére és gyakoriságára.

Az MNB hatósági eljárásainak jelentős többsége felügyeleti feladatkörbe tartozik, illetve abba illeszthető, ideértve a jegybanki ág által folytatott hatósági eljárásokat is. Kivételt kiemelten az MNB statisztikai tevékenységével kapcsolatos ellenőrzés és szankcionálás jelenthet, bár a felügyeleti feladatok ellátását támogató adatszolgáltatások ellenőrzése, az azzal

kapcsolatos intézkedés alkalmazása is lehet felügyeleti jellegű. Ugyancsak nem tartoznak az MNBtv. 4. § (9) bekezdése szerinti felügyelet hatáskörébe, illetve felügyeleten kívüli tevékenységként külön nevesíti az MNBtv. 45. § d) pontja a forgalomban lévő törvényes fizetőeszközt, valamint az MNB által a forgalomból bevont, de törvényes fizetőeszközzé beváltható bankjegyről és érméről engedély nélkül készített utánzatokkal kapcsolatos engedélyezési, ellenőrzési eljárást. Ugyanebbe a körbe tartozik az MNBtv. 4. § (9) bekezdése szerinti felügyelet körén kívüli eljárás, a rendszer kijelölése és annak visszavonása, amelyet szintén a felügyeleten kívüli tevékenységként külön nevesít az MNBtv. 45. § d) pontja.

A *hatályos szabályozás egységes* az MNB által folytatott valamennyi hatósági eljárás vonatkozásában, ami elősegíti a hatékony jogalkalmazást. Az egységes szabályozási rendszer összhangban van a felügyeleti feladatok MNB-be való integrációjával, illetve a működési kockázatok minimalizálását is elősegíti, hiszen egyes jegybanki szervezeti egységek nemcsak felügyeleti hatáskörbe, hanem jegybanki feladatkörbe tartozó hatósági eljárásokat is folytathatnak.¹⁸⁸

6.3. Összegzés

Az Ákr. hatálya alól kivett jegybanki eljárások valamennyi MNB-s hatósági eljárást magukban foglalják, így az MNB-nek nincs olyan hatósági eljárása, amely az Ákr. hatálya alá tartozna. Az MNB hatósági eljárásainak jelentős többsége felügyeleti feladatkörbe tartozik, illetve abba illeszthető, ideértve a jegybanki ág által folytatott hatósági eljárásokat is. Az MNB hatósági hatáskörébe tartozó ügyekben a pénzügyi közvetítőrendszer kiemelt fontossága és védelme miatt, valamint az ágazati sajátosságokból fakadóan volt indokolt nagyobb teret biztosítani az ágazati szabályozásnak. A terület szigorú szabályozottságára tekintettel az Ákr.-nek az általánosság minimumára törekedő szabályozása nehezen lenne alkalmazható az MNB eljárásaiban. Ilyen sajátosságok az ügyfelek speciális jellege, az eljárások bonyolultsága, a hosszabb eljárási határidők vagy a végrehajtás kérdései. A *hatályos szabályozás egységes* az MNB által folytatott valamennyi hatósági eljárás vonatkozásában, ami elősegíti a hatékony jogalkalmazást.

7. Az állampolgársági eljárás¹⁸⁹

7.1. Az állampolgársági eljárás szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

Az *állampolgársági eljárás* az egyik legrégebbi eljárás a külön tartott eljárások között. A polgári állam első releváns normatív szabálya a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről szóló 1879. évi L. törvénycikk volt, amely számos, ma is meghatározó anyagi jogi rendelkezés mellett eljárásjogi szabályokat is tartalmazott, így például kimondta, hogy „[a] magyar állampolgárság megszerzése végett a kellőleg felszerelt folyamodvány

¹⁸⁸ Erről lásd részletesen: Magyar Nemzeti Bank (2018): *A Magyar Nemzeti Bank Szervezeti és Működési Szabályzata*. Elérhető: www.mnb.hu/letoltes/mnb-szmsz-2018-január-1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)

¹⁸⁹ Az alfejezet Boros Anita írása.

azon törvényhatóság első tisztviselőjéhez (alispán, polgármester), illetőleg a határvidéken azon járási hivatal vagy városi tanácshoz nyújtandó be, a melynek területén illetőleg kerületében folyamodó lakik. [...] A hatóság a folyamodványt és mellékleteit megvizsgálja, esetleg folyamodót a hiányzó szükséges okiratok pótlására utasítja s azon esetben, ha az okiratok alakja vagy tartalma ellen aggály merül fel, az illető hatóságoktól felvilágosítást kér s az iratokat indokolt véleménye kíséretében a belügyministerhez illetőleg a horvát-szlavon-dalmát bánhoz, vagy a határvidéki országos hatósághoz felterjeszti.”¹⁹⁰ Hasonló eljárási rendelkezéseket tartalmazott a törvénycikk a honosítással kapcsolatban is, amely kapcsán az említett eljárási szabályokat kellett alkalmazni azzal, hogy „[a]kik Magyarország és Fiume területén laknak: a belügyminister, azokra nézve, a kik Horvát-Szlavonországok területén laknak, a horvát-szlavon-dalmát bán illetőleg a határvidéki országos hatóság határoz s azon esetben, ha a kérelemnek helyt ad, az illető részére honosítási okiratot állít ki, minden egyes esetben azonban a kellő nyilvántartás végett a miniszerelnök tudomására hozandó. [...] A honosítási okiratban világosan kiteendő, hogy a honosított a magyar állampolgárok közé felvétetik s a 7. § esetében neijének és azon gyermekeinek nevei is felemlitendők, a kikre a honosítás kiterjed. A honosítási okirat a felterjesztést tevő hatósághoz leküldetvén, ez a határozatról a 9. §-ban megnevezett illetékes hatóságot értesíti, mely a folyamodót az eskü (fogadalom) letétele napjának meghatározása mellett tudósítja. Az eskü a törvényhatóság első tisztviselője a határvidéken pedig a járási főnök, illetőleg a polgármester vagy helyetteseik előtt teendő le.”¹⁹¹ A törvénycikk az állampolgárság elvesztésére és visszaszerzésére vonatkozó eljárási szabályokat is meghatározta. Szabályait a magyar állampolgárságról szóló 1948. évi LX. törvénycikk emelte át, amely önálló fejezetben rendelkezett vegyesen az anyagi és eljárási szabályokról a magyar állampolgárság megszerzése, az állampolgárság elvesztése és a visszahonosítás tárgykörében. E jogszabályt egészítette ki a magyar állampolgárságról szóló 1948. LX. törvénycikk hatálybaléptetése és végrehajtása tárgyában címet viselő 600/1949. (I. 23.) BM rendelet, amely a törvény hatálybalépésének napja mellett meghatározta a magyar állampolgárság fennállásának és elvesztésének tanúsítására, a honosításra, a visszahonosításra, az elbocsátásra, illetve az állampolgárságtól megfosztásra vonatkozó eljárási szabályokat is.

1945. június 18-án, az 5.070/1945.M.E. számú rendelet a magyar állampolgárság ideiglenes igazolása tárgyában rendelkezett. Eszerint azok a személyek, akik az 526/1945.M.E. számú rendelettel hatályon kívül helyezett revíziós törvények alapján szerezték meg annak idején a magyar állampolgárságot, és állandó lakhelyük Magyarország 1937. december 31-én fennállott határain belül volt, a magyar hatóságok (bíróságok) előtti eljárás során állampolgárságuk szempontjából további rendelkezésig a magyar állampolgárokkal egy tekintet alá esnek. Az igazolványt kérelemre adták ki az illető állandó lakóhelye szerinti önkormányzatok.

Időközben *elkészült az Et. tervezete is, amely nem szerepeltette a kivett eljárások között az állampolgársági eljárást*, noha az Et. után közvetlenül az állampolgárságról szóló 1957. évi V. törvény következett az akkori törvényalkotási ügyrendben. Ez a törvény már igyekezett külön fejezetben összegyűjteni az eljárási rendelkezéseket, amely nagyobb részt sikerült is az eljárási alapelvek és a hatáskör és illetékesség szabályait taglaló

¹⁹⁰ Lásd a hivatkozott törvénycikk 9–10. §-át.

¹⁹¹ Lásd a hivatkozott törvénycikk 11–13. §-át.

fejezetben. A törvény akkor kimondta: „A magyar állampolgárságnak honosítással, illetőleg visszahonosítással való megadása, valamint elbocsátással vagy megfosztással való megszüntetése a Népköztársaság Elnöki Tanácsának hatáskörébe tartozik. A honosításra, visszahonosításra, elbocsátásra, valamint megfosztásra irányuló javaslatokat a belügyminiszter terjeszti a Népköztársaság Elnöki Tanácsa elé. A tizenhetedik életévét betöltött férfi elbocsátására irányuló javaslatához – annak az évnek a végéig, amelyben az ötvenedik életévét betölti – a honvédelmi miniszter hozzájárulása is szükséges. Olyan bizonyítvány kiállítása, amely a magyar állampolgárság fennállását, elvesztését vagy azt tanúsítja, hogy az abban megnevezett személy a rendelkezésre álló adatok szerint nem magyar állampolgár, a belügyminiszter hatáskörébe tartozik. [...] A bizonyítvány ténymegállapításai ellen az érdekelt fél, illetőleg annak törvényes képviselője, továbbá az ügyész, valamint a gyámhatóság a fővárosi bíróságnál keresetet indíthat. A jogerős bírói határozat – amely a bizonyítási eljárás alapján megállapítja a magyar állampolgárság fennállását, illetőleg azt, hogy a megnevezett személy nem magyar állampolgár – mindenkivel szemben hatályos. A honosítás, visszahonosítás és az elbocsátás iránti kérelmet a lakóhely szerint illetékes községi, városi (fővárosi kerületi, városi kerületi) tanács végrehajtó bizottságánál kell benyújtani. Ha a honosításra örökbefogadással kapcsolatosan kerül sor, a honosítás iránti kérelmet az örökbefogadás engedélyezése iránti kérelemmel együtt a gyámhatóságnál is be lehet nyújtani. Ebben az esetben a honosítás iránti kérelmet a gyámhatóság továbbítja a belügyminiszterhez. Külföldön tartózkodó kérelmező kérelmét a tartózkodási helye szerint illetékes magyar külképviseleti hatóságnál is előterjesztheti, vagy közvetlenül a belügyminiszterhez nyújthatja be. A honosított, illetőleg visszahonosított személy állampolgársági esküt a lakóhelye szerint illetékes községi, illetőleg városi (fővárosi kerületi) tanács végrehajtó bizottságának elnöke előtt tesz. Ha a honosított, illetőleg visszahonosított személy külföldön tartózkodik, a tartózkodási helye szerint illetékes magyar külképviseleti hatóság előtt is leteheti az állampolgársági esküt, továbbá olyan módon is eleget tehet e kötelezettségének, hogy az állampolgársági eskü szövegét hitelesített aláírásával ellátva megküldi a Népköztársaság Elnöki Tanácsának.”¹⁹²

Ezeket a rendelkezéseket mindössze azért idéztük, hogy egyértelművé váljon az Et. és az akkori állampolgársági eljárásra vonatkozó eljárási szabályok milyensége.

Megjegyezzük, hogy a törvény végrehajtásáról külön jogszabály, az 1957. évi 55. törvényerejű rendelet szólt.

A rendszerváltást követően aztán elfogadták – a még ma is hatályos, bár jelentős módosításokon átesett – a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvényt, amelynek 24. § (2) bekezdése kimondta, hogy „az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló, az 1957. évi IV. törvényt módosító és egységes szövegét megállapító 1981. évi I. törvény 3. § (7) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: »3. § (7) E törvény hatálya a szabálysértési és az állampolgársági eljárásra nem terjed ki.«”

*Az állampolgársági eljárás ezzel a kivett eljárások körébe került.*¹⁹³

¹⁹² Lásd a hivatkozott törvény 17–20. §-át.

¹⁹³ Lásd ehhez: FARKAS Imre (1994): Az államigazgatási eljárás általános és különös szabályainak felülvizsgálata elé. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 5. sz. 291–305.

Emellett külön jogszabály rendelkezett a magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályának megszűnéséről az 1990. évi XXVII. törvény formájában, és szintén találkozhatunk eljárási rendelkezésekkel a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvényben, valamint az egyes tanácsai testületi hatáskörök módosításáról szóló 1972. évi 21. törvényerejű rendeletben is.

A magyar állampolgárságról szóló törvény egyébként külön fejezetben rendelkezett az állampolgársági eljárásról, noha a többi fejezetében is fellelhető néhány további eljárási kérdést szabályozó norma.

Az állampolgársági eljárás keretében meghatározták a kérelem benyújtására, tartalmára, mellékleteire, illetve a hiányzó adatok belügyminiszter által kibocsátott felhívás útján történő pótlásának, valamint az egyes állampolgársági jogi anyagi jogi szabályok végrehajtását szolgáló rendelkezéseket.

Érdemes kiemelnünk, hogy az állampolgársági bizonyítvány közigazgatási hatósági jellege itt még nem vetett fel szabályozási problémákat, és a törvény előírta, hogy az állampolgársági bizonyítvány kiadása iránti kérelemnek a belügyminiszter három hónapon belül eleget tett,¹⁹⁴ sőt a határidő indokolt esetben egy ízben három hónappal meghosszabbítható volt.

A törvény ugyanakkor egyértelműen kimondta, hogy a kérelem visszavonására és az eljárás megszüntetésére az Áe. 14. §-ának, a képviselőre a 18. § (1)–(3) bekezdésének, a kizárássra a 19. § (1), (3) és (4) bekezdésének, az eljárás felfüggesztésére a 37. §-ának rendelkezéseit kellett alkalmazni.¹⁹⁵ A törvény előremutató rendelkezéseket tartalmazott az adatvédelem, adatszolgáltatás témakörét illetően is. Meghatározta például az állampolgársági iratba betekintésre jogosultak körét,¹⁹⁶ a magyar állampolgárság megszerzésével kapcsolatos adatszolgáltatás szabályait.¹⁹⁷

A törvény végrehajtásáról a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról szóló 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet rendelkezett, amely meghatározta az állampolgársági kérelem, a honosítási és visszahonosítási kérelem, az állampolgársági eskü és fogadalom, a magyar állampolgárságról való lemondás, az állampolgársági bizonyítvány és megkeresés, valamint a határozat szabályait.

7.2. Az állampolgársági eljárás közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Ahogy arról az előző pontban már szóltunk, a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény határozza meg az állampolgársági eljárás hatályos szabályait. Láttuk, hogy a rendszerváltást követően az állampolgársági ügyek is kikerültek az Áe. hatálya alól, de azt még nem vizsgáltuk, mi történt ezzel a szabályozási viszonyral a Ket., majd az Ákr. idején.

A törvény hatálya vonatkozásában a Ket. 13. § (1) bekezdése már akként rendelkezett, hogy a törvény hatálya nem terjedt ki az állampolgársági eljárásra – *az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével*. Hasonlóképpen fogalmaz az Ákr. 8. § (1) bekezdésének d) pontja is.

¹⁹⁴ Lásd a hivatkozott törvény 17. § (2) bekezdését.

¹⁹⁵ Lásd a hivatkozott törvény 17. § (4) bekezdését.

¹⁹⁶ Lásd a hivatkozott törvény 18. §-át.

¹⁹⁷ Lásd a hivatkozott törvény 18. §-át.

A 2012-től sarkalatosnak minősülő 1993. évi LV. törvény hatályos szabályait áttekintve megállapíthatjuk, hogy:

- a magyar állampolgárság honosítással, illetve visszahonosítással történő megszerzésére irányuló kérelemről – a miniszter előterjesztése alapján – a köztársasági elnök dönt;¹⁹⁸
- az Alaptörvény G) cikkének (4) bekezdése szerint az állampolgárságra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg, míg a 9. cikk (1) bekezdésének i) pontja értelmében Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki dönt az állampolgárság megszerzésével és megszűnésével kapcsolatos ügyekben;
- a magyar állampolgárság megszerzéséről a köztársasági elnök honosítási, illetve visszahonosítási okiratot (a továbbiakban: honosítási okirat) ad ki;¹⁹⁹
- az állampolgárság megszerzésére irányuló nyilatkozatot és kérelmet, továbbá az állampolgárságról lemondó nyilatkozatot, valamint az állampolgársági bizonyítvány kiadása iránti kérelmet (a törvény olvasatában együtt: állampolgársági kérelem) a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalához (a továbbiakban: járási hivatal), a fővárosi és megyei kormányhivatal integrált ügyfélszolgálati irodájához, a magyar konzuli tisztviselőhöz, illetve az állampolgársági ügyekben eljáró szervhez lehet benyújtani;²⁰⁰
- a törvény meghatározza a kérelem benyújtásának (azt a jogszabályban meghatározott adattartalommal és mellékletekkel, az állampolgársági bizonyítvány kiadása iránti kérelem kivételével magyar nyelven kell benyújtani, és alá kell írni, a kérelem benyújtásakor a kérelmező személyazonosságát ellenőrizni, továbbá a kérelem adatait a csatolt okmányok adataival egyeztetni kell) és a kérelem továbbításának az alapvető szabályait;²⁰¹
- az eljárás során a képviselő az Ákr.-hez képest korlátozottabb, hiszen például állampolgársági kérelmet meghatalmazott²⁰² nem terjeszthet elő, de a korlátozottan cselekvőképes, illetve a cselekvőképtelen személy nevében a törvényes képviselője is előterjesztheti a kérelmet;²⁰³ emellett a törvény számos egyéb garanciális szabályt tartalmaz a korlátozottan cselekvőképes személyek eljárásbeli szerepét illetően (így például előírja, hogy a honosítási és visszahonosítási kérelem, valamint a lemondási nyilatkozat benyújtásakor a korlátozottan cselekvőképes személyt is meg kell hallgatni, vagy a kiskorú személy magyar állampolgárság megszerzésére irányuló nyilatkozatához és kérelméhez, magyar állampolgárságról való lemondásához főszabály szerint mindkét szülő hozzájáruló nyilatkozatát mellékelni kell);
- az állampolgársági eljárásban – a tájékoztatást kivéve – az állampolgársági ügyekben eljáró szerv elektronikus úton nem tart kapcsolatot;²⁰⁴

¹⁹⁸ Lásd a hivatkozott törvény 6. § (1) bekezdését.

¹⁹⁹ Lásd a hivatkozott törvény 6. § (2) bekezdését.

²⁰⁰ Lásd a hivatkozott törvény 13. § (1) bekezdését.

²⁰¹ Lásd a hivatkozott törvény 13–14. §-ait.

²⁰² A törvény 17. § (7) bekezdése értelmében az állampolgársági eljárásban a kérelmező helyett meghatalmazottja is eljárhat, kivéve, ha e törvény személyes eljárást ír elő. Az állampolgársági ügyekben eljáró szerv a képviselői jogosultságot megvizsgálja, és visszautasítja az olyan meghatalmazott eljárást, aki az ügyben a képviselőt ellátására nem alkalmas, vagy aki a jogosultságát nem igazolja.

²⁰³ Lásd a hivatkozott törvény 15. § (1) bekezdését.

²⁰⁴ Lásd a hivatkozott törvény 16/A. §-át.

- a köztársasági elnökhöz címzett írásbeli nyilatkozatával – a nyilatkozattétel napjától – megszerezhető a magyar állampolgárság a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén. A nyilatkozat elfogadása esetén az állampolgársági ügyekben eljáró szerv bizonyítványban igazolja az állampolgárság megszerzését, míg ha a nyilatkozat elfogadásának feltételei hiányoznak, azt az állampolgársági ügyekben eljáró szerv határozatban állapítja meg. A határozattal szemben indított közigazgatási perre a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság illetékes.²⁰⁵ Mindkettőt 60 napon belül kell kiadni, és a törvény azt is meghatározza, hogy milyen eljárási cselekmények időtartama nem számít az ügyintézési határidőbe;
- egy korábbi Ket.-es szabály köszön vissza a törvény eljárás felfüggesztésére vonatkozó szabályai között, hiszen ha az állampolgársági ügy eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, az állampolgársági ügyekben eljáró szerv az eljárást felfüggeszti. Ha a más szerv előtti eljárás megindítására a kérelmező jogosult, erre megfelelő határidő kitűzése mellett az állampolgársági ügyekben eljáró szerv felhívja. Ha a kérelmező a felhívásnak nem tesz eleget, az állampolgársági ügyekben eljáró szerv az eljárást vagy megszünteti, vagy a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, illetve tesz javaslatot a miniszternek a köztársasági elnök részére történő előterjesztésre;²⁰⁶
- szintén a hatósági eljárásban ismert szabályok szerint az állampolgársági bizonyítvány kiadása iránti kérelem esetén az állampolgársági ügyekben eljáró szerv a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításáról, az eljárás megszüntetéséről és felfüggesztéséről, valamint az eljárási költség viselése tekintetében végzéssel dönt;²⁰⁷ emellett a törvény részletes szabályokat tartalmaz a döntés közlésére,²⁰⁸ az iratbetekintésre,²⁰⁹ a kötelező adatszolgáltatásra²¹⁰ és az iratkezelés szabályaira²¹¹ vonatkozóan is;
- a törvény az állampolgársági ügyekben eljáró szerv döntésével szemben kizárja a fellebbezést.²¹²

A hatályos szabályok alapján tehát megállapítható, hogy az állampolgársági eljárás egy olyan eljárástípus, amelynek jogági besorolása²¹³ már régóta vitatott. Vannak olyan szerzők, akik alkotmányjogi természetűnek és az államfői hatalmi ághoz tartozónak tekintik,²¹⁴ míg mások úgy vélik egyes jegyei közigazgatási természetűek.²¹⁵

²⁰⁵ Lásd a hivatkozott törvény 5/A. §-át és 17. §-át.

²⁰⁶ Lásd a hivatkozott törvény 17. § (8) bekezdését.

²⁰⁷ Lásd a hivatkozott törvény 17. § (9) bekezdését.

²⁰⁸ Lásd a hivatkozott törvény 17/A. §-át.

²⁰⁹ Lásd a hivatkozott törvény 18. §-át.

²¹⁰ Lásd a hivatkozott törvény 19. §-át.

²¹¹ Lásd a hivatkozott törvény 20. §-át.

²¹² Lásd a hivatkozott törvény 17. § (10) bekezdését.

²¹³ JAKAB András (2007): *Közjog, magánjog, polgári jog. A dogmatikatörténet Próteuszai és az új Ptk. tervezete. Állam- és Jogtudomány*, 48. évf. 1. sz. 19–20.

²¹⁴ Lásd Farkas Imre hivatkozott művét.

²¹⁵ Lásd: PAULOVICS Anita (2003): *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban*. Miskolc, Bíbor. 86.

Ebben a vitában nehéz állást foglalni, de pusztán közigazgatási hatósági eljárási szempontból vizsgálva a kérdést az kétségtelen, hogy az állampolgársági eljárásnak számos olyan pontja van, amely a korábbi vagy a hatályos közigazgatási hatósági eljárás vonásait viseli magán.

7.3. Összefoglalás

Ahogy láttuk, az állampolgársági eljárásban alaposan kimunkált eljárási szabályok léteznek – és a hatáskörök több szerv között oszlanak meg – a polgári kor első állampolgársági törvényeitől kezdve egészen napjainkig,²¹⁶ és az 1990-es évek elejéig az állampolgársági eljárás kitűnően működött az Áe. egyes szabályainak alkalmazásával. Láttuk, hogy az eljárási terminológia, az egyes eljárási cselekmények szabályozása is számos tekintetben a közigazgatási hatósági eljárásban ismeretes szabályokon alapul, és az eljárás végén megjelennek jogkeletkeztető vagy éppen joghajító aktusok is. Összességében azt kevésbé tartjuk ügydöntő érvnek, hogy az ilyen jellegű eljárásokban egy inkább alkotmányjoginak tekinthető szerv (is) rendelkezik hatáskörökkel, hiszen a kérelem befogadását eleve közigazgatási hatósági típusú szerveknél lehet előterjesztteni, és az Ákr. is lehetővé teszi, hogy hatóságon kívüli szerv, szervezet vagy személy minősüljön az Ákr. alkalmazásában hatóságnak, ha ágazati törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására feljogosítja vagy kijelöli.

Áttekintve az eljárási szabályokat és az eddigi szabályozás karakterisztikáját, *nehéz lenne olyan alapos okot vagy okokat felsorakoztatnunk, amely az állampolgársági eljárásnak a külön tartott eljárások között való szerepeltetését indokolná. Sokkal inkább helyénvalónak tartanánk az állampolgársági eljárások körét a szubszidiárius szabályozás terrénumába helyezni, vagyis lehetővé tenni, hogy az Ákr. 8. § (2) és (3) bekezdésére figyelemmel az állampolgársági közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok az Ákr. rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthassanak meg, ahol az Ákr. azt kifejezetten lehetővé teszi, illetve az Ákr. szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthassanak meg.*

8. Konklúzió: az Ákr. hatálya alól kivett eljárások a hatékonyság tükrében²¹⁷

Ahogy arra már utaltunk, a kivett eljárások köre jelentős átalakuláson ment át az elmúlt 60 évben. Az eljárások száma folyamatosan növekedett, ahogy azoknak a különös alaki normáknak a száma is, amelyek az általános közigazgatási eljárási kódex rendelkezéseitől eltértek. Ennek a két tényezőnek a hatása olyannyira felerősödött az elmúlt néhány évtizedben, hogy már-már a közigazgatási eljárási törvények általános jellege is megkérdőjelezhetővé vált.

²¹⁶ Lásd ehhez: ORBÁN Balázs András (2012): A névviseléshez való jog – elméletben és gyakorlatban. *Közjogi Szemle*, 5. évf. 2. sz. 42–52.; FARKAS 1994, 291–305.; UGRÓCZKY Mária (1994): Az állampolgársági eljárás és az államigazgatási eljárási szabályok viszonya. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 9. sz. 536–539.

²¹⁷ Az alfejezet Boros Anita írása.

Az általános eljárási kódex hatálya alól kivett – vagy más néven *különtartott eljárások* – eltérő szabályozását már a közigazgatási eljárásjog kezdetén is az indokolta, hogy „vagy kötöttebb eljárásrendet – például szabálysértés – vagy kötetlenebb és gyorsabb ügyintézés – például devizagazdálkodás – kell biztosítani” – áll a Fonyó Gyula-féle kommentárban.²¹⁸

Az ilyen eljárások külön tartását általában az indokolja – írja Varga Zs. András, már egy Ket.-hez íródott tanulmányában –, hogy „olyan mértékű eltérést kellene engedni (ügyfelek, határidők, bizonyítékok kezelése, jogorvoslati eszközök, eljáró fórumok tekintetében) a Ket. szabályaihoz képest, hogy az kodifikációs szempontból nem lenne kezelhető”.²¹⁹

A kivett eljárások közül a *szabálysértési eljárás* volt az, amely lényegében a kezdetektől fogva saját eljárási szabályok mentén zajlott, és nem tagozódott az általános államigazgatási, majd később a közigazgatási eljárási törvény hatálya alá, hiszen már Valló József eljárási törvénytervezete is tartalmazta annak külön tartását, tekintettel arra, hogy annak szabályait – a rendőrhatalmú büntetőeljárás és a községi bíraskodás – már akkor is kodifikáltan kimunkálták, és az eljárásnak teljesen más célja és alapelvei voltak, mint a közigazgatási eljárásnak,²²⁰ sőt az akkor eljárási törvények többsége sem tekintette az ilyen, kisebb súlyú, társadalomra veszélyes ügyekben lefolytatott eljárásokat tipikus közigazgatási eljárásnak.²²¹ A szakirodalom is lényegében a *büntetőjoghoz közelebb álló területként kezelte* már az első közigazgatási és szabálysértési eljárási kodifikációktól kezdve,²²² noha azzal valamennyien egyetértettek, hogy az „az államigazgatási eljárás családjában helyezkedik el”.²²³ 2012-től aztán a szabálysértési büntetendővé nyilvánítás egyfelől az Alkotmánybíróság „kriminalizációs tesztjének” hatálya alá került, másfelől pedig az Alkotmánybíróság a szabálysértési jogon kívüli közigazgatási büntetésekre is kiterjesztette a büntetőjogi legalitás elveit – fogalmaz Kis Norbert.²²⁴

A hatályos szabályozást áttekintve a legfontosabb megállapításaink az alábbiak:

- A Szabs. tv. az Ákr.-tól teljesen *eltérő terminológiát* alkalmaz az anyagi jogi szabályokat tekintve, amely természetszerűen az eljárási terminológiát is befolyásolja.
- Eltér a két jogterület az *alapelvek* (a Szabs. tv.-ben például megjelennek olyan, a közigazgatási eljárásjogban nem jellemző alapelvek, mint az ártatlanság vétele, az önvádra kötelezés tilalma, a védekezés joga vagy a szabálysértési felelősség elbírálása), az eljárás *célja*, az *eljárási jogviszony* (az Ákr. főszemélyei a hatóság és az ügyfél, míg a szabálysértési jogviszonyban – az eljáró hatóságok mellett – az eljárás alá vont személy, valamint a sértett vesz/vehet részt) tekintetében is.
- A szabálysértési eljárásban *nem kizárólag közigazgatási hatóságok rendelkeznek hatáskörrel*, hiszen a Szabs. tv. értelmében a szabálysértési elzárással is büntethető,

²¹⁸ FONYÓ Gyula szerk. (1976): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK. 65.

²¹⁹ VARGA 2014, 321–328.

²²⁰ VALLÓ József (1937): *Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei, és eddigi tételes jogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 11.

²²¹ PAULOVICS 2003, 88.

²²² SZŰCS István (1959): *A szabálysértés intézményének egyes kérdései*. Szeged, JATE. 198.

²²³ SZATMÁRI Lajos (1968): Az államigazgatás és a bíraskodás kapcsolatának és elhatárolásának egyes alapkérdései. *Állam és Igazgatás*, 18. évf. 12. sz. 1068.

²²⁴ KIS Norbert (2018): *Az állami jogérvényesítés és a közigazgatási büntetés dilemmái*. Budapest, Dialóg Campus. 39–40.

- valamint a törvényben meghatározott szabálysértés miatt első fokon, főszabály szerint az elkövetés helye szerint illetékes járásbíróság jár el.²²⁵
- A szabálysértési eljárás megindulása szintén eltér a közigazgatási hatósági eljárások szabályaitól, hiszen a Szabs. tv. értelmében a szabálysértési eljárás feljelentés vagy a szabálysértési hatóság vagy a bíróság hivatali hatáskörében szerzett tudomása, a helyszíni bírság kiszabására jogosult szerv vagy személy általi észlelés, illetve a közlekedési baleset helyszínén folytatott szemle alapján indul meg.²²⁶
 - A két eljárástípus *számos hasonló* – noha eltérő jogalapok mentén megfogalmazott – *eljárási cselekményt ismer* (például az áttétel, az ügyek egyesítése, a kizárás, az eljárás megszüntetése, a jegyzőkönyv), sőt a tényállás tisztázásának és a bizonyítás szabályainak is számos hasonlósága felfedezhető, azonban a szabálysértési eljárás *számos sajátos bizonyítási eszközt* is nevesít (például a szembesítés vagy a felismerésre bemutatás).
 - Egészen sajátos és a közigazgatási eljárásjog számára nem ismert rendelkezéseket tartalmaz a Szabs. tv. *kényszerintézkedéseket* taglaló XI. fejezete (az elővezetés, a szabálysértési őrizet, a ruházat, csomag és jármű átvizsgálása, a lefoglalás, illetve a rendbírság kapcsán).
 - A szabálysértési eljárásban nem értelmezhető az automatikus döntéshozatali eljárás, a sommás és a teljes eljárás, így az *ügyintézési határidő* szabályai is sajátosan alakulnak: főszabály szerint a szabálysértési eljárást a megindulásától számított 30 napon belül be kell fejezni, kivéve, ha az ügy bonyolultsága vagy más elháríthatatlan akadály indokolta teszi, ilyenkor ugyanis az ügyintézési határidőt a szabálysértési hatóság vezetője egy alkalommal legfeljebb 30 nappal meghosszabbíthatja.²²⁷
 - A szabálysértési eljárás közigazgatási hatósági eljárástól való eltérőségét példázza a Szabs. tv. 82/D. § (1) bekezdésében intézményesített *közvetítői eljárás*, amelyet a szabálysértési hatóság vagy a bíróság székhelye szerint illetékes pártfogó felügyelői szolgálat közvetítői tevékenységet végző pártfogó felügyelője folytat le, és amely során megállapodás születhet a sértett és az eljárás alá vont személy között.
 - A szabálysértési eljárásban *sajátosan alakulnak a jogorvoslatok* szabályai is: a hivatkozott törvény 35. § (1)–(2) bekezdése értelmében a szabálysértési hatóság határozata, a bíróság végzése ellen, valamint a szabálysértési hatóság és bíróság egyéb intézkedése ellen, valamint intézkedésének elmulasztása miatt – ha a Szabs. tv. kivételt nem tesz – jogorvoslatnak van helye. Jogorvoslatok a kifogás, a fellebbezés és a panasz. A Szabs. tv. eltérő rendelkezésének hiányában a szabálysértési hatóság büntetést vagy intézkedést megállapító határozata ellen *kifogásnak*, egyéb határozata vagy intézkedése, illetve az intézkedés elmulasztása ellen *panasznak*, míg a bíróság végzése ellen *fellebbezésnek* van helye.
 - Szabálysértési jogi specifikációt tartalmaznak a Szabs. tv. helyszíni eljárásra, a szabálysértési elzárással is büntethető, valamint a bíróság elsőfokú hatáskörébe tartozó szabálysértésekre vonatkozó szabályokat meghatározó, a perújításra, az Alkotmánybíróság szabálysértési ügyet vagy szabálysértési ügyben alkalmazott jogszabályt

²²⁵ Lásd a Szabs. tv. 41. § (1) bekezdését.

²²⁶ Lásd a hivatkozott törvény 78. § (1) bekezdését.

²²⁷ Lásd a Szabs. tv. 81. § (2)–(3) bekezdését.

- érintő határozata alapján lefolytatandó eljárásra, a kártalanításra és a visszafizetésre, a fiatalokorúak szabálysértéseire, a becsületsértési ügyekre, a végrehajtásra és a szabálysértési nyilvántartási rendszerre vonatkozó részek és fejezetek.
- Itt érdemes utalnunk röviden arra is, hogy 2012. február 1-jén²²⁸ bővült az akkor hatályos közigazgatási eljárási törvényünk a VI/A. Fejezettel, amely a közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjai címet viselte.
 - Bevezetésére – a módosító törvény kapcsán íródott miniszteri indokolás szerint – azért volt szükség, mert „a hatályos jogrendszerben az anyagi jogi bírságolási rendelkezések megállapítása során a Ket.-ben mint eljárási kódexben meghatározott keretjellegű szabályozás hiányában az egyes eljárásokban esetleges szempontrendszerek érvényesülnek. Ez a gyakorlatban aránytalan, ötletszerű, logikájában nehezen követhető, eljárási garanciákat nélkülöző, esetenként irreálisan magas bírságtételeket megállapító szankciórendszerek felállításához és alkalmazásához vezetett. Mindezek alapján vált szükségessé keretszabályok megalkotása a Ket.-ben annak érdekében, hogy egységes dogmatikai alaphoz igazodjon az ágazati bírságolási rendszer. Erre tekintettel a Ket. új VI/A. Fejezettel egészül ki [...]” Az Ákr.-ben ezek a szabályok már nem jelennek meg – helyesen. A *közigazgatási szankciók* önálló törvénybe kerültek, illetve kettőbe, hiszen átmenetileg a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény határozza meg az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések esetén a közigazgatási hatósági ügyben érdemi döntéssel kiszabható jogkövetkezményeket, azonban e törvény hatályon kívül helyezésével együtt hatályba lép 2019. január 1-jén a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény.

*A fentiek alapján úgy véljük, hogy a szabálysértési eljárás jellegére, felépítésére, a lefolytatás körülményeire, a szabályozás régmúltjára tekintettel szükségszerű és fenntartandó a szabálysértési eljárás kiemelése az Ákr. hatálya alól.*²²⁹

A választási eljárás, a népszavazás-kezdemenyezése és a népszavazási eljárás – mint az eljárási kódexek hatálya alól kivett eljárások köre – 2005-ben került a külön tartott eljárások közé, akkor még a választási eljárásra, a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására vonatkozó eljárásként. A Ket. akkori miniszteri indokolása ehhez semmilyen kommentárt nem fűzött.

Kovács András szerint „a kivett eljárások közé tartoznak – többek között – az olyan speciális eljárásfajták, amelyeket korábban az Áe. nem tárgyalt és szakirodalmi vita tárgyát képezte azok megítélése. Ezek az egyéb olyan »alkotmányos eljárások«, vagy ad hoc, illetve kvázi közigazgatási szervek eljárása, amelyeket a jogirodalom, de a gyakorlat sem sorolt

²²⁸ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 41. § (38) bekezdése alapján.

²²⁹ Lásd ehhez a Legfelsőbb Bíróság Kpkf.II.39.356/2001. számú, Kpkf.II.25.660/1994. számú és Kpkf.II.25.466/1991. számú ítéleteit, valamint a Bács-Kiskun Megyei Bíróság, 4.Pf.21.411/1991. számú ítéletét.

a közigazgatási ügyek közé, ekként az Áe. alkalmazására sem látott jellemzően lehetőséget, noha a közigazgatási ügy alaki fogalmába akár bele is férnének. Abban különböznek azoktól az esetektől, amikor a Ket. hatályának kiterjesztéséről, jogszabály általi közigazgatási üggyé való minősítéséről van szó, hogy a Ket. közigazgatási ügy fogalmának mindenben megfelelnek. Ilyen a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Vet.), valamint ilyen a 2004. XXIX. törvénynek a közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárást szabályozó részei. [...] A Vet.-tel kapcsolatosan azonban rá szeretnék mutatni arra, hogy az Áe. szabályozása idején milyen problémákat vetett fel ennek a törvénynek az alkalmazása, melynek ha mögöttes szabálya lett volna az Áe., sok probléma kiküszöbölhető lett volna. Csak egy egyszerű példa: A Vet. 77. § (1) bekezdése meghatározza, hogy ki nyújthat be panaszt, majd a panaszt elbíráló határozattal szembeni jogorvoslathoz nem határozza meg, ki terjesztheti azt elő. Ha például a helyi választási bizottság saját döntése elleni panaszt elbíráló határozat ellen kér jogorvoslatot, az igen hosszadalmas dogmatikai okfejtést kíván, miért nincs erre lehetőség. Ugyanakkor az Áe. ügyfél fogalma alapján a gyakorlat ebben a kérdésben már kialakította a megoldást, az lényegében átvehető lenne (BH 1992/431.). A Ket. alkotói már érzékelték valamit, mert a Vet.-et is a félreértések elkerülése végett megjelölték a kivett eljárások között, az ahhoz kapcsolódó, illetve ahhoz hasonló egyéb eljárásokkal együtt, egyértelművé téve – nehogy a jogalkalmazó tévedésbe essen –, hogy ezek a Ket. hatálya alól kivett eljárások, tehát egyáltalán nem alkalmazhatók annak szabályai. Persze a Ket. kommentárok továbbra is hangsúlyozzák, hogy a bevétel a bizonytalanságok elkerülése végett történt, maguk sem voltak arról meggyőződve, hogy ezeket az eljárásokat szükséges-e megjelölni, mivel azok megítélésük szerint »nyilvánvalóan« nem közigazgatási ügyek, a Ket. közigazgatási ügy fogalmába sem vonhatók, hanem közvetlenül az Alkotmányon alapuló sui generis szabályok.”²³⁰

Nos, ahogyan a fejezet szerzője kitűnően összefoglalta:

- A választási eljárás és a népszavazási eljárás az Alkotmánybíróság joggyakorlatában is kikristályosodott alkotmányos alapjogok érvényesülést szolgáló, megfelelő garanciákkal alátámasztott eljárási szabályok mentén fungálhat. Varga Zs. András a közigazgatás feletti kontrollmechanizmusok eszközeként tekint ezekre az eljárástípusokra, így ilyen értelemben kétségtelenül előnyös a kontrolláló és a kontrolláltra vonatkozó eljárási szabályok elhatárolása, amely inkább az Ákr. hatálya alól történő kiemelését támasztja alá. A vizsgált eljárások *jellegüket, céljukat* tekintve kétségtelenül nem tekinthetők klasszikus közigazgatási hatósági eljárásoknak. Ahogy a fejezet szerzője is kiemeli, az *egyedi ügyben való közigazgatási döntés hiánya*, a választási eljárás esetében az *államfő eljárást megindító aktusa*, a *választójoggal rendelkező állampolgárok jogi státusza*, az *eljárás egyes szakaszaiban alkalmazandó szankciók*, de akár az egyes közjogi tisztviselők megválasztására vonatkozó *önálló kódexek* jellege is az Ákr. mondhatni klasszikus közigazgatási eljárási szabályaitól való eltérést mutatják.
- A legszembevetőbb talán mégis a klasszikus közigazgatási hatósági eljárás és a vizsgált eljárások *jogorvoslati rendszere* közötti különbség. A 6/2017. (III. 10.) AB hatá-

²³⁰ KOVÁCS András (2007a): A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény és a különös eljárási szabályok viszonyrendszere. *Magyar Jog*, 54. évf. 5. sz. 283–284.

rozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a választási eljárás, valamint a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására vonatkozó eljárás is – hasonlóan az egyéb kivett eljárásokhoz – a magyar közigazgatási rendszer keretében megvalósuló, önállóan szabályozott eljárás. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezért az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak a választási és népszavazási eljárás során, a választási bizottságok eljárásában is érvényesülnie kell.”²³¹

A fentiek és a 2005 óta kialakult szabályozási metódus, valamint az annak esetleges hiányosságait kimunkáló bírói joggyakorlatra figyelemmel célszerű a stabilizálódott helyzetet és ezzel együtt a jelenlegi szabályozási metódust fenntartani.

Ahogy a fentiekben láttuk, az adó-, valamint vámigazgatási eljárás 2018-ban került ki az eljárási kódex hatálya alól. Egyértelmű választ ennek indokoltságára nem találtunk a jogi szabályozókhoz fűzött miniszteri indokolásokban, sőt vizsgálataink során arra a következtetésre jutottunk, hogy a pénzügyi igazgatás e két területe az első eljárási kódexek elfogadása óta kiegyensúlyozott szimbiózisban fungált az éppen hatályos kódexszel. Ennek feloldására 1991 januárjában került sor elsőként, amikor is az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 100. § (1) bekezdése akként rendelkezett, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosítását és egységes szövegét megállapító 1981. évi I. törvény 3. §-ának (6) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: „Ezt a törvényt a honvédelmi, devizahatósági, a külkereskedelmi igazgatási, a társadalombiztosítási és az *adóügyekben* akkor kell alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezik.” Ebből következően az Áe. szabályai az adóügyi szabályokhoz képest szubszidiárius viszonyban álltak, az adóügy jogszabály eltérő rendelkezése megelőzte az Áe. alkalmazását.

Ehhez aztán csatlakozott 1996 áprilisában a vámjogról, a vámjárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény alapján.²³²

„(7) Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 3. §-ának (6) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

(6) Ezt a törvényt a honvédelmi, a külkereskedelmi igazgatási, a társadalombiztosítási, valamint a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról és az árak megállapításáról szóló törvényekben szabályozott ügyekben, továbbá az adó-, jövedéki és a vámigazgatási ügyekben akkor kell alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezik.” Ezt a törvényt azzal is kiegészítette a vámigazgatási eljárás különös szabályai között,²³³ hogy a vámigazgatási eljárásban – ideértve a vámmal kiszabásra kerülő statisztikai illetékkel és forgalmi adókkal kapcsolatos eljárást is – az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Az e törvényhez fűzött miniszteri indokolás mindössze annyit mondott, hogy „a vámeljárássra – *speciális jellegére tekintettel* – az államigazgatási eljárás általános szabályaitól eltérő szabályokat állapít meg. A végrehajtás szempontjából *igen nagy jelentősége van az említett*

²³¹ Lásd ehhez a Fővárosi Ítéletábla 2.Kf.50.932/2010/2. számú ítéletét.

²³² Lásd a törvény 211. § (7) bekezdését.

²³³ Lásd a törvény 146. § (1) bekezdését.

eltéréseknek, mert a kérdés kevésbé rendezhető egyértelműen az államigazgatási eljárásról szóló jogszabályok egyszerű módosításával.”²³⁴

A Ket. 13. § (2) bekezdése értelmében a Ket. rendelkezéseit az államháztartás javára teljesítendő, törvényben meghatározott, illetve a Községek költségvetésével megosztásra kerülő kötelező befizetésekkel és a központi költségvetés, valamint az elkülönített állami pénzalap terhére jogszabály alapján juttatott támogatással összefüggő eljárásokban csak akkor kellett alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény nem állapított meg eltérő szabályokat. A Ket. még hatályba sem lépett, máris kiegészítésre kerültek a szubszidiárius szabályokat, és aztán abban a kicsit több mint tíz évben, amíg a Ket. hatályban volt, folyamatosan duzzadt ezeknek az eljárásoknak a száma. Kovács András szerint a Ket. hivatkozott pontja „olyan általánosan fogalmaz, hogy abba a teljes állami bevételekhez, kiadásokhoz, illetve a teljes gazdasági, pénzügyi, jogi szabályozáshoz kapcsolódó jogterületek beleérthetők, kiegészítve az e) ponttal, amely az Áe. 3. § (6) bekezdésének több pontját főként a gazdaság működését meghatározó több területet egy pontba von össze. Ami a Ket. 13. § (2) bekezdés b) pontját illeti, eléggé homályos ahhoz, hogy ne csak az adóztatást, de a társadalombiztosítást, annak elsősorban bevételi oldalát érthessük alatta, beleértve továbbá a családtámogatási rendszer számos elemét és a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások igénybevételéhez kapcsolódó eljárásokat. Megállapítható, hogy ez az egy pont az Áe. 3. § (6) bekezdésének legalább négy pontját magában foglalja.”²³⁵ Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás szintén hallgat arról, hogy mi indokolta az említett eljárások teljes kiemelését a hatósági eljárási törvény hatálya alól. Mindössze arról rendelkezik, hogy „szükségessé vált az adóigazgatási eljárás szabályait tartalmazó, adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény teljes körű újraszabályozása, melynek eredményeként készült el az adóigazgatási rendtartásról szóló törvény tervezete, valamint az új adózás rendjéről szóló törvény tervezete. [...] Az adó- és vámigazgatási eljárások kivett jellegét – hasonlóan a német jogterülethez – az eljárások sui generis jogintézményekkel, fogalmakkal, eljárási logikával történő lefolytatásának igénye indokolja.”

Noha 2018-ban az adójogi szabályozás jelentős mértékben átalakult, különösen a közigazgatási hatósági végrehajtás tekintetében, azonban mégis megfontolásra javasoljuk az Ákr. hatálya alól jelenleg kiemelt adó-, valamint vámigazgatási eljárás *szubszidiárius eljárási típusok közé történő visszahelyezését*.

A menekültügyi és idegenrendészeti eljárások szabályai az Európai Unióhoz való csatlakozásunk óta jelentős mértékben átalakultak. Ahogy a fentiekben láttuk, a szabályozás több részterületre szegmentálódik. A terület általános közigazgatási eljárási joghoz való viszonyát lényegében a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény határozta meg az 1990-es évek végén, és az Áe. szubszidiárius csoportjába sorolta az idegenrendészeti és menedékjogi ügyeket,²³⁶ amelyeket aztán átemeltek a Ket.-be is, azonban az Ákr. már módosított ezen a metodikán, és a külön tartott eljárások csoportjába sorolta a két említett eljárástípust. Ennek oka azonban az ilyen eljárások tekintetében sem fellelhető az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolásban, amely mindössze általános

²³⁴ Lásd ehhez a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.27.936/1996. számú, valamint a Kfv.I.28.171/1995. számú ítéletét, illetve a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság 2.Kf.20.013/1996. számú ítéletét.

²³⁵ Kovács 2007, 286–288.

²³⁶ Lásd a hivatkozott törvény 81. §-át.

jelleggel annyit említ, hogy az „ügynevezett kivett eljárások között csupán olyan eljárások feltüntetése indokolható, amelyek egyébként hatósági eljárások lennének, azonban valamely szakmai indok alapján nem célszerű, életszerű vagy kivitelezhető a Javaslat szabályainak alkalmazása”.²³⁷

A migráció és menekültügy körében az Európai Unió eljárási szabályrendszere is lényeges átalakuláson ment keresztül – az elmúlt évek menekülthulláma okán szükségessé vált intézkedésekre figyelemmel. A Bizottság 2018 nyarán eljárást kezdeményezett Magyarország ellen az Európai Unió Bírósága előtt a magyar menekültügyi és visszatérési jogszabályok uniós joggal való kollíziója okán. A Bizottság szerint²³⁸ a magyar jogszabályok többek között azért összeegyeztethetetlenek az uniós joggal, mert a magyar jogi szabályozás nem felel meg a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv követelményeinek,²³⁹ mivel a Bizottság álláspontja szerint csak a tranzitzőnákön belül engedélyezi a menedékjog iránti kérelmek benyújtását, ahol csak korlátozott számú személy számára és túlságosan hosszú várakozási idő után teszik lehetővé a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférést. Emellett a Bizottság megítélése szerint a menedékkérőknek a tranzitzőnákban a vonatkozó eljárási garanciák tiszteletben tartása nélkül történő, meghatározatlan idejű fogva tartása sérti a befogadási feltételekről szóló irányelvben meghatározott uniós szabályokat,²⁴⁰ illetve a magyar jogi szabályozás a Bizottság érvelése alapján hiányos, mivel nem biztosítja azt, hogy a kiutasítási határozatokat az egyes esetekre vonatkozóan rendeljék el, és azokban feltüntessék a jogorvoslati lehetőségeket.

Az említett eljárás mellett a Bizottság felszólítólevelet küldött Magyarországnak, többek között a menedékjog iránti kérelmek elfogadhatatlanságára vonatkozó szabályok miatt.

Tekintettel a témakör nemzetközi és hazai kiemelt jelentőségére és a migrációs hullám változó tendenciáihoz alkalmazkodni képes rugalmas szabályozás igényére, célszerűnek mutatkozik e szabályozási tárgykörök legalább szubszidiárius tárgykörben tartása.

Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy a teljes különtartás jogalkotói szándéka feloldódni látszik, hiszen az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXXIII. törvény 2019. január 1-jétől módosította a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényt és a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényt is.

²³⁷ Lásd ehhez a Fővárosi Munkaügyi Bíróság K.31977/2015/8. számú ítéletét, a Fővárosi Munkaügyi Bíróság K.30588/2014/5. számú ítéletét, a Fővárosi Munkaügyi Bíróság K.31084/2014/5. számú ítéletét, Fővárosi Munkaügyi Bíróság K.29159/2013/5. számú ítéletét, a Fővárosi Törvényszék K.34907/2010/5. számú határozatát, a Fővárosi Törvényszék K.32431/2009/8. számú határozatát, a Fővárosi Törvényszék K.32628/2009/4. számú határozatát, a Fővárosi Törvényszék K.33000/2009/7. számú határozatát, a Fővárosi Törvényszék K.31853/2010/6. számú határozatát és a Fővárosi Törvényszék K.34471/2009/5. számú határozatát.

²³⁸ Lásd: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 15.)

²³⁹ Az Európai Parlament és Tanács 2013/32/EU Irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról.

²⁴⁰ Az Európai Parlament és Tanács 2013/33/EU Irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról.

Az előbbi esetében a törvény 92/C. §-a a következő 26. ponttal egészült ki: „Az e törvény által szabályozott eljárások során az e törvényben meghatározott eltérésekkel alkalmazni kell az Ákr. 81. § (2) bekezdés *a*) pontját.”²⁴¹

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény módosítása tekintetében pedig a 32/C. § *d)–n*) pontjai emelendők ki, amelyek szerint „Az e törvény által lefolytatott eljárások során az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) [...] *d*) 25. § (1) bekezdés *b*) pontja, *e*) 27–28. §, *f*) 29. § (2)–(3) bekezdés, *g*) 53–54. §, *h*) 62. § (1)–(2) bekezdés, *i*) 64. § (1) bekezdés, *j*) 81. § (2) bekezdés *a*) pontja, *k*) 90. § [...] előírásait az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.” A törvény-módosítást megelőzően is volt egy Ákr.-re utaló szabály e törvény 32/C. §-ában, azonban az csak az Ákr. alapvető rendelkezéseit megfogalmazó 1–6. §-okra vonatkozott.

Az állampolgársági eljárás tekintetében megállapítottuk, hogy önálló jogi szabályozás jellemzi, és már az Et. elfogadásakor létezett külön törvény, amely az állampolgárság anyagi és eljárási jogi kérdéseit rendezte. Az eljárási kérdések konzekvens elhatárolása a rendszerváltás után elfogadott, ma is hatályos állampolgársági törvényben jelentkezik elsőként, és 1993 októberétől ki is került a jogterület az akkori eljárási kódex, az Et. hatálya alól. Ezt a szabályozási metodikát aztán a Ket. és az Ákr. is átvette, annyi módosítással, hogy az állampolgársági bizonyítvány kibocsátásra vonatkozó eljárást a kivétel kivételként szabályozva megtartotta a hatósági eljárások fogalomkörében. Ahogyan a fentiekben is kifejtettük, ezzel a megoldással teljes mértékben nem tudtunk azonosulni, hiszen hiába tekintettük át a korábbi kommentárokat, miniszteri indokolásokat, parlamenti vitaanyagokat, ténylegesen nem bukkantunk olyan ok(ok)ra, amely(ek) az állampolgársági eljárás olyan nyira más jellegét alátámasztaná, amely a kivett eljárási körbe sorolást alátámasztaná.

Ahogy Kovács András is kiemeli a már hivatkozott említett cikkében: „Az állampolgársági eljárás kivételére azért került sor mind az Áe.-ben és a Ket.-ben is, mert ezekben az ügyekben a három fő hatalmi ág egyikéhez sem tartozó köztársasági elnök dönt egyfokú eljárásban, így az ő határozatainak felülvizsgálata az alkotmányos berendezkedés alapján közjogi problémákat vetne fel. Az állampolgársági ügyekben azonban nem egy olyan kérdés van, ahol még a köztársasági elnök döntése előtt, az Alkotmányban biztosított jogorvoslathoz való jog érvényesítése, valamilyen jogorvoslati rend megteremtése elkerülhetetlen, amennyiben a jogállamiság gazdasági-társadalmi berendezkedést alapvetően meghatározó kritériumainak meg akarunk felelni. Ebből a kettős követelményből eredő »reménytelen küzdelem« mutatkozik meg abban a jogalkotói »próbálkozásban«, ahogyan igyekszik a köztársasági elnökhöz való felterjesztés előtt olyan közbenső érdemi döntéseket beépíteni az eljárásba, melyek már jogorvoslattal bíróság előtt megtámadhatók. Ennél nagyobb probléma, hogy az egész állampolgársági eljárás csak részlegesen, a főbb mozzanatok által, a hatóság szempontjai szerint meghatározott. Ebből pedig ugyanaz a probléma keletkezik, amit a Vet. kapcsán rögzítettünk. A Ket. alkotói ezt a problémát is észlelték, mivel a Ket.-ben – szemben az Áe.-vel – az állampolgársági bizonyítvány kiadására irányuló eljárást már a Ket. hatálya alá vonták, amely nyilvánvalóan a Ket. szabályai alapján kell történni, annak kivételére még hatalmi ágakra hivatkozó alkotmányossági aggályok sem hozhatók fel. Ugyanakkor

²⁴¹ Az Ákr. 81. § (2) bekezdésének *a*) pontja szerint a jogorvoslatról való tájékoztatást mellőző, az indokolásban pedig csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését tartalmazó egyszerűsített döntés hozható *a*) ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti.

ez ebben az esetben kevés. A Ket. alól kivenni általában egy eljárást azzal, hogy a Ket. egyáltalán nem alkalmazható csak akkor ésszerű, ha az adott eljárás szabályozása teljeskörű. Ez kell legyen a kivétel »elégéses alapja«.”²⁴²

Végezetül két olyan új eljárásról kell szólnunk, amelyek az Ákr. hatálybalépésével kerültek a kivett eljárások közé. Ezek a versenyfelügyeleti eljárások és a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárásai.

Már első olvasásra is látható, hogy az utóbbi meglehetősen „kilóg” a sorból, már csak szabályozástechnikai oldalról is, hiszen többnyire egy teljes ágazathoz kapcsolódó eljárásokkor kerül kiemelésre a hatósági eljárási törvény hatálya alól (kivéve az állampolgársági eljárás esetében az állampolgársági bizonyítvány előbb említett szabályait).

Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolásból e két eljárás kivételi körbe emeléséről sokat nem tudunk meg, amelynek oka elsősorban az, hogy az eredeti törvényjavaslat nem is tartalmazta e két jogcímcsoportot.

A versenyfelügyeleti eljárás az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény 522. §-a eredményeként került az Ákr. kivett eljárásai közé, míg az MNB-s eljárásokat a pénzügyi közvetítőrendszer hatósági felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXCI. törvény 11. §-a vezette be az Ákr. 8. § (1) bekezdésébe. Az e törvényhez íródott miniszteri indoklás mindössze annyit említ, hogy „az Ákr. tárgyi hatályának módosítását az indokolja, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer hatékony hatósági felügyeletének biztosítása érdekében az MNB eljárásai úgynevezett kivett eljárásként kerüljenek rögzítésre, ezáltal nagyobb mozgásteret biztosítson a szabályozás a pénzügyi szektor prudens működésének biztosításához”.

A versenyfelügyeleti eljárások tekintetében az Ákr. hatálya alól való kiemelés indokait nem az említett módosító törvényben, hanem a T/17570. számú törvényjavaslatához fűzött indokolásban találhatjuk, amely a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint az azzal összefüggő egyes törvényi rendelkezések módosításáról szolt. A javaslatot aztán a 2017. évi CXXIX. törvényként hirdették ki, azonban dogmatikai szempontból érdemes felidéznünk e törvény indokolásának releváns rendelkezéseit: „Abból következően, hogy immár 2018. január 1-jétől a versenyfelügyeleti eljárásokra – azaz a Tptv. III–V. Fejezetében foglalt rendelkezések megsértésének megállapítására, valamint a vállalkozások összefonódásának a Tptv. szerinti vizsgálatára irányuló, valamint a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe utalt egyéb hatósági eljárásokra [így mindenekelőtt 1/2003/EK tanácsi rendelet alapján, illetve a 139/2004/EK tanácsi rendelet alapján a tagállami versenyhatóság hatáskörébe tartozó ügyekben, továbbá a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Fttv.) vagy a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 7. §-ának megsértése miatti ügyekben] – eltérő törvényi szabályozás hiányában még háttérszabályként sem vonatkoznak majd az Ákr. rendelkezései, szükségessé vált a Tptv. eljárási szabályainak ehhez az új szabályozási helyzethez igazítása, és az eddig a Ket. szabályozási rendszeréhez igazodóan kialakított szabályrendszernek az átalakítása.

²⁴² Kovács 2007, 284.

A fentebb jelzettek szerint ugyanakkor 2018. január 1-jével a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok jelentős átalakítása is megtörténik, amelyek ugyanakkor már semmilyen módon nem tesznek kivételt a versenyfelügyeleti eljárások tekintetében, ami megint csak a Tptv. vonatkozó szabályainak kiigazítását teszi szükségessé. Ráadásul a Tptv. II. fejezetében foglalt anyagi jogi szabályok érvényesítése polgári peres útra tartozik, amelyre vonatkozóan – csakúgy mint a versenyjogi jogsértéssel okozott károk megtérítése iránti perek tekintetében – a Tptv. hatályos szabályai a hatályos polgári perrendtartáshoz képest eltérő, speciális szabályokat állapítanak meg; az új Pp. hatálybalépése miatt e szabályok módosítása is szükségessé válik.

[...] A kitűzött cél az, hogy – elsődlegesen a versenyfelügyeleti eljárásokra figyelemmel – az eddigi szabályozási keretben tételezett, a versenyjogi rendelkezések tényleges, hatékony és eredményes érvényesítését szolgáló eljárási szabályok rendszere az új eljárási szabályrendszer keretében is a jelenlegivel egyezően tényleges és hatékony jogérvényesítést lehetővé tevő módon megőrzésre kerüljön, elkerülendő, hogy e téren bármiféle törés következzen be az eljárásokban, de biztosítva egyúttal, hogy az eljárásjogi reformtól remélt kedvező fejlemények e területen is a lehető legnagyobb mértékben érvényesülhessenek. Az új szabályozási rezsim ugyanakkor alkalmas lesz arra, hogy az e téren a jövőben esetlegesen bekövetkező, az európai uniós jogból vagy nemzetközi kötelezettségből eredő bármilyen speciális versenyjogi eljárási szabályozási szükséglet esetén, olyan módon lehet majd az eljárási szabályokat alakítani, hogy ahhoz az Ákr. általános szabályrendszerét ne kelljen módosítania a jogalkotónak.

E vonatkozásban röviden szükséges utalni arra is, hogy a versenyfelügyeleti eljárás az európai uniós jogrendbe rendkívüli módon beágyazott, részben onnan eredő sui generis jogintézményekkel, fogalmakkal, eljárási logikával folytatott eljárás. [...] Fontos ezzel kapcsolatban említeni, hogy bármiféle újabb, kifejezetten a versenyjogi eljárási szabályokat érintő, érdemi reformokat célzó jogalkotással indokolt bevárni a jelenleg az Európai Unióban jogalkotási eljárás tárgyát képező, a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogalkalmazás és a belső piac megfelelő működésének biztosítása céljából történő megerősítéséről szóló irányelvjavaslatról való tárgyalások lezárultát.

[A]z Ákr. hatálya alól kivett eljárások szabályozása tekintetében is – az Ákr. 8. §-ához fűzött indokolásból is kitűnően – alkalmazható, sőt alkalmazandó az a »bevett« kodifikációs gyakorlat, amely azon eljárások szabályozásakor, amelyek nem tartoznak az adott eljárási kódex hatálya alá, alkalmazni rendeli a kódex (jelen esetben az Ákr.) egyes rendelkezéseit vagy azok egyes részeit. Ez a jogalkotási megoldás növeli az adott eljárások átláthatóságát, hozzájárul az egységes és garanciáktól övezett eljárásrend kialakításához, ráadásul nem elhanyagolható módon az ilyen gyakorlat a norma-gazdaságosság szempontjából is hasznos, hiszen a külön jogszabályoknak nem kell teljesen új eljárási rendet felállítani. Jelen esetben már csak azért is szükségszerű, mivel az Ákr. alóli kivettség nem jelenti az adott eljárás »légüres térbe« kerülését, annak továbbra is illeszkednie kell a jogrendszer egészéhez, és – különösen, ha figyelembe vesszük, hogy a versenyfelügyeleti eljárás tekintetében is alkalmazandó Kp. szabályai az Ákr. jogintézményeire és fogalmi rendszerére épülnek – kifejezetten a jogbiztonság ellen hatna, ha a hatósági eljárások valamennyi aspektusát tekintve sajátos, sui generis megoldásokat alkalmazna egy-egy ilyen kivett eljárásrend.

Ennek megfelelően azon általános eljárási jogi jogintézmények tekintetében, amelyeknek a versenyjogi jogalkalmazás során is érvényesülnie kell, illetve ahol jelen állás szerint nem

szükséges eltérni az Ákr. rendelkezéseitől, a javaslat az Ákr. rendelkezéseit rendeli alkalmazni. Mindebből következően a sajátos szabályokat megfogalmazó rendelkezésekben is szükséges az egyes az Ákr.-ben bevezetett fogalmi változások (pl. határozat véglegessége, zár alá vétel, lefoglalás stb.) átvezetése. Hasonlóképpen szükséges kiigazítani azon – jelenleg is a Ket.-től eltérést megfogalmazó – rendelkezéseket, amelyek tekintetében érdemi normatartalom-változás nem indokolt, ám a mögöttes szabályrendszer változása (adott esetben részben hatályon kívül kerülése) folytán az azonos normatartalom is csak úgy őrizhető meg, ha a hatályos szabályok módosításra kerülnek.

Kifejezetten és sajátosan az Ákr.-től nagyobbbrészt eltérően, ennek megfelelően teljes egészükben a Tpv. -ben kerülnek szabályozásra a következő kérdéskörök: a kizárás szabályozása, az ügyfél fogalma, az adatok kezelése és az iratbetekintés, a tényállás tisztázása körébe eső legtöbb rendelkezés, az ügyintézési határidőre és a határidő-számításra vonatkozó szabályok, az eljárásindítás részletes szabályrendszere. Ezek tekintetében ugyanakkor javarészt a hatályos rendelkezések megőrzésre kerülnek.

Mindezzel egyidejűleg valamennyi versenyfelügyeleti eljárás hivatalból indult eljárássá válik, és az eddig még fenntartott – gyakorlati jelentőséggel eddig sem igazán bíró –, a Tpv. 25. §-a szerinti átmeneti irányításszerzés meghosszabbítása iránti kérelem megszűnik, e tárgyban is hivatalbóli eljárásban dönt majd a versenyhatóság, ha szükséges.”

Az itt leírtakkal lényegében egyetértünk, hiszen kétségtelen mindkét eljáráscsoport kiemelt jellege, ahogyan a versenyfelügyeleti eljárások uniós beágyazottsága is, ahogyan számos más közigazgatási hatósági eljárásé is. A két érintett fejezet szerzői által leírtak, valamint a saját kutatásaim alapján feltárt és a fentiekben bemutatottak alapján a korábbiakban vizsgált eljárástípusokhoz hasonlóan e két eljárás vonatkozásában is úgy véljük, az Ákr. hatálya alól történő teljes körű kiemelés és lényegében önálló eljárási szabályrendszer kidolgozása helyett *célszerűbbnek mutatkozik e két eljárás esetében is a szubszidiárius tárgykörben való szabályozás.*

Vákát oldal

II. rész

Az önkormányzati eljárások

1. Az önkormányzati eljárások szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei¹

Az önkormányzati eljárások szabályrendszerének kialakulásában jelentős szerepet játszott az 1848–49-es szabadságharcot követő időszak. Az 1870. évi XLII. törvénycikk kifejezetten tartalmaz önkormányzati eljárásokra vonatkozó szabályokat, úgymint a közgyűlés eljárásait, a bizottságok jogállását, illetve részletes eljárásrendet találunk a választások, tisztviselők választási és felelősségi szabályairól, eljárásairól. Már ez a törvénycikk is felruházta a közgyűlést saját ügyrend megalkotására, ami már akkor is a saját eljárási jogi norma kialakítását jelentette. Vagyis az önkormányzati eljárások jelenkori rendszerének jelentősebb történeti gyökereit innen származtathatjuk. Miért volt jelentősége annak, hogy az önkormányzatok eljárásainak külön szabályai legyenek?

Nos, a válasz magából az önkormányzatiságból adódik: saját hatáskörökhöz, saját eljárási szabályok szükségesek, hiszen az állam – még akkor is, ha az önkormányzat már ekkor is ellátta az állami közigazgatás közvetítését a törvénycikk alapján – már csak a helyi ügyektől való távolsága miatt sem szabályozhatta kellő hatékonysággal és részletességgel az önálló testületű rendszer eljárásait. A Tanácsköztársaságot követően megvalósult konszolidáció lényeges kontroll alá helyezte a helyi eljárásjogi szabályokat is. A későbbi tanácsrendszer pedig erősen centralizálta a helyi ügyeket, ezzel együtt a helyi eljárásrendeket is központilag határozta meg, így a klasszikus önkormányzati eljárásokról ezekben az időszakokban nem beszélhetünk.

A mai helyi önkormányzati rendszer alapjait a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénnyel (a továbbiakban: Ötv.) bevezetett 1990-es önkormányzati rendszer modellje képezi. Verebéli Imre kifejtette, hogy tulajdonképpen visszatértünk a tanácsrendszert megelőző saját önkormányzati hagyományainkhoz.²

Ahhoz, hogy meghatározzuk a helyi önkormányzati eljárások jellegét, a helyi önkormányzatok tudományos fogalom meghatározásából kell kiindulnunk.

Az önkormányzatok fogalmának egységesen elfogadott szövegezése sem a magyar, sem a nemzetközi irodalomban nem található. Leginkább a *Helyi Önkormányzatok Európai*

¹ Az alfejezet Laza Margit írása.

² VEREBÉLYI Imre (1993): Kis vagy nagyméretű alapszintű önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 4. sz. 193.

*Chartájában*³ (a továbbiakban: Charta) meghatározottakból tudunk kiindulni a tekintetben, hogy meghatározhassuk a helyi önkormányzatok szerepét az államigazgatási szervezet-rendrendszerben.

A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybevételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.⁴

A Charta jól körülírja, és megfelelően mutatja, hogy az önkormányzati rendszer középpontja, origója a *helyi közügy*, amelynek megfelelő ellátása érdekében történt meg az önkormányzati típusok közötti különbségtétel és eltérő feladatmeghatározás, ezzel biztosítva a differenciált eljárást.

A legfontosabb önkormányzáshoz való jogot, az autonómiát, illetve annak alkotmányos részterületeit hivatott biztosítani az 1990-es Ötv. Az önkormányzati autonómia jelentette inentől a szervezetalakítási, gazdálkodási és a helyi közügyek önálló igazgatási önállóságát. Az Ötv. több mint húszéves gyakorlati alkalmazása során azonban számos olyan probléma merült fel az autonómia területeit tekintve, amelyek újraszabályozása – azaz a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) megalkotása – az önkormányzati rendszer észszerű és hatékony működése szempontjából elengedhetlenné vált.

„Az önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta. Abban a történelmi korszakban ez természetes volt, melynek következményeként a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe. A lehető legszélesebb körben érvényesült a helyi önkormányzás joga, így – lélekszámtól függetlenül – valamennyi település választópolgárai élhettek ezen lehetőséggel.

Így egy település-centrikus, nagy autonómiával rendelkező, ugyanakkor széles felelősségre épülő rendszer alakult ki, amely már ekkor magában hordozott több olyan ellentmondást (például az elaprózott településszerkezet és a széles feladatrendszer közötti feszültséget), amely később érthető módon működési zavarokhoz vezetett.

A kialakított nagyfokú önállóság ellenére az elmúlt húsz év során folyamatosan szűkült az önkormányzatok mozgástere, a helyi közszolgáltatások biztosítása egyre nagyobb

³ „Az Európa Tanács 122. számú egyezménye, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. E Charta meghatározta a helyi önkormányzás alapvető elveit, jogi tételeit, amelyeket általánosan alkalmaznak, és alkalmazni kell az Európai Tanács tagállamaiban. A Chartában foglaltak megfelelnek az önkormányzatiság általánosan elfogadott jogelveinek.” BERÉNYI Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. (Autonómiák és önkormányzatok)*. Budapest, Rejtjel. 311.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1997. évi XV. törvény hirdette ki az 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezményt.

⁴ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről, 3. Cikk: A helyi önkormányzás fogalma.

erőfeszítéseket igényelt, a finanszírozás elnehezült a diszfunkcionális elemek egymást erősítő hatására.”⁵

Kutatómunkánk érinti az önkormányzati eljárások szempontjából lényeges két autonóm területet: a szervezetalakítási szabadságot és a helyi közügyek fogalmát. Tekintettel arra, hogy e két terület vizsgálata nélkülözhetetlen az önkormányzati eljárások szempontjából, hiszen a szervezetalakítás adja a feladat- és hatáskörök gyakorlásának „szereplőit” (például átruházott hatáskörök esetén a képviselő-testület szervei is), a helyi közügyek szabályai pedig az eljárások anyagi jogi alapjait képezik.

Ahhoz, hogy az önkormányzati eljárásokat megvizsgáljuk, elengedhetetlen, hogy tisztázzuk az önkormányzati eljárások alapját képező ügyeket is. *Az önkormányzati ügyek, vagyis a helyi közügyek*, tulajdonképpen jogszabályban, az önkormányzatokra ráruházott meghatározott feladatcsoportok, amelyekkel együtt azok szabályozási kereteit és formáit, illetve az eljárások lefolytatásában részt vevő szervek feladat- és hatásköreit is áttekintjük.

A helyi önkormányzatoknál tipikusan és elsődlegesen települési érdekekkel függ össze a helyi közügy, amely természetesen mást jelent egy 2000 fő alatti településen és mást egy megye polgári közösségében. Ez is azt mutatja, hogy a helyi közügy differenciált megközelítést igényel és követel meg. A helyi közügy és a helyi közérdek fogalmai tehát összekapcsolandó fogalmak, amelyeket mindig – az általános megfogalmazások keretein belül – a helyi közösség értelmezi, határozza, formálja és állapítja meg. Tehát egy adott önkormányzat mindenkor helyi közügyének alapját képező közérdek definiálásában részt vehetnek a helyi közösség tagjai: lakosok, a helyi civil- vagy politikai szervezetek is.

A bajor alkotmánybíróság megállapítása szerint a helyi közügyekhez tartozik „minden olyan igény, amely a helyi közösségben gyökerezik, vagy azzal specifikus viszonyban áll, amelyek tehát a közösség polgárait együttesen érintik”.⁶

A helyi közügyek alkotják az önkormányzatok feladat- és hatáskörét. Az Mötv. funkcionális megközelítést alkalmaz a helyi közügy fogalmát illetően: a helyi közügyek legfontosabb részét az úgynevezett helyi közszolgáltatások adják, ami azt is jelenti, hogy a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének jelentős részét nem a hatósági jellegű ügyek, hanem meghatározott közszolgáltatások képezik.

Kutatási területünk esetében először tehát azt szükséges tisztázni, hogy milyen eljárás-típusok jellennek meg a helyi önkormányzatok gyakorlatában.

Az eljárástípusok ágazati/közszolgáltatási feladatok szerinti megközelítésénél az Mötv. önkormányzati feladatok meghatározásából indulhatunk ki, amelyek szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:

- településfejlesztés, településrendezés;
- településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprőipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);
- a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;

⁵ Részlet az Mötv. általános indoklásából.

⁶ Bayerischer Verfassungsgerichtshof (BVerfG) határozata alapján. Vö.: BVerfG 79, 127.

- egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások;
- környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);
- óvodai ellátás;
- kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása, film-színház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme, a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
- gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
- szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg;
- lakás- és helyiséggazdálkodás;
- a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
- helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
- honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
- helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
- a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
- sport, ifjúsági ügyek;
- nemzetiségi ügyek;
- közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
- helyi közösségi közlekedés biztosítása;
- hulladékgazdálkodás;
- távhőszolgáltatás;
- víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.⁷

Ahogy az fentebb is kifejtettük, az, hogy mi tartozik a helyi közügyek közé, sokféleképp alakítható, azonban az egyértelmű, hogy a kérdést elsősorban az *Országgyűlés* jogalkotási eljárása rendezi, méghozzá úgy, hogy arról *törvényt alkot*, azaz megállapítja az önkormányzat feladat- és hatáskörét, ezzel megállapítja azt is, hogy mi a közügy. Mondhatjuk egyszerűen úgy is, hogy a törvényalkotás megállapítja a kötelező önkormányzati feladat- és hatásköröket. Persze egy adott helyi közügy felmerülhet a helyi önkormányzat részéről is. Ez utóbbi esetből alakulnak és létesülnek az önként vállalt feladatok.⁸ Az önként vállalt feladatnak a helyi közügy fogalma alá tartozás kérdését a képviselő-testület dönti el.

⁷ Az Mőtv. 8. § (1) bekezdése.

⁸ Mőtv. 10. § (1) A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket.

(2) A helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.

(3) A helyi önkormányzat – törvényben meghatározott esetekben – az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat. A megállapodásban rendelkezni kell a feladatellátás finanszírozásáról.

„A Kúria kifejtette, hogy [...] az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *a*) pontja szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. A törvényi felhatalmazás adta körben a helyi önkormányzat önként vállalhat feladatot. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 10. § (2) bekezdés első két mondata szerint: »A helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes.« A Szocvtv.⁹ 45. §-a szerint a helyi önkormányzat a rendkívüli települési támogatás feltételeit a törvény adta keretek között maga határozza meg. E rendelkezés tartalma kialakításával, az adott körben maga alakítja vállalt kötelezettségei mértékét. Szabadon vállalhat többet vagy kevesebbet forrásai terhére. Hogy többet vagy kevesebbet vállal, az ezen túlmenően a képviselő-testület akaratán, belátásán, helyi politikai preferenciáin múlik. Döntése nyomán ennek maradandó kifejezése az ennek megfelelő normatív szabályozás. A mérlegelési jog ebben a folyamatban az önkormányzás lényegéhez tartozik. Ennek pusztá gyakorlása önmagáért nem lehet jogellenes. A helyi mérlegelés tartalmának az egyébként jogszerű feltételek adta felhatalmazás keretei között való gyakorlása nem kifogásolható célszerűségi alapon, hiszen az a törvényi felhatalmazással ellentétes lenne.

Jelen esetben az Ör. szabályozása a törvényi felhatalmazás adta körön belül szűkebb, de ettől még az teljességgel jogszerű marad. A szabályozás célszerűsége iránt a felelősséget csakis a választott szerv viselheti. Normakontrollnak ilyen alapon nem lehet helye.”¹⁰

Az önkormányzati autonómia megjelenésének legkézenfekvőbb és egyben legtermészetesebb megjelenési helye tehát a helyi közügyekben van. Ezért is volt fontos, hogy immáron az Mötv. – az Ötv.-hez képest sokkal adekvátabban – meghatározza a helyi közügy alapvető fogalmi elemeit. Amikor az önkormányzati önállóságot érintjük, azonnal érezzük a függetlenséget korlátozó törvényeket is, hiszen az önkormányzati autonómia nem feltétlenül jelenti a helyi önkormányzat teljes függetlenségét. Az Országgyűlés által megalkotott törvények meghatározzák a helyi önkormányzat mozgásterét, az önállóság feletti felügyeletet biztosító rendelkezéseket. Az állam törvényességi felügyeletet gyakorol a helyi önkormányzatok felett.

A Kúria a Köm.5.009/2013. számú ügyben is hivatkozta az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdését, amely szerint: „A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.”

Bár nem tekinthető kifejezetten helyi közügynek, de mindenképpen a témába vág, ezért néhány mondatban itt is megemlítenő az önkormányzati hatósági ügyek köre.

A hatósági ügyek között – az Alaptörvény és az Mötv. rendelkezései alapján is – különbség tehető önkormányzati és államigazgatási hatósági ügyek között.

⁹ A szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény.

¹⁰ Köf.5001/2017/5. számú ügyben.

Az önkormányzati hatósági ügyekben a képviselő-testület (amennyiben hatáskörét nem ruházta át), törvény rendelkezése alapján a polgármester jár el, és az önkormányzati hatósági ügyek esetén is ez a követendő szabály.

Tehát a hatáskör gyakorlója szempontjából nincs lényegi különbség önkormányzati és önkormányzati hatósági ügy között, ugyanakkor az ügyre vonatkozó *eljárási szabályok tekintetében lényeges és éles elhatárolást kell alkalmazni*.

Míg a klasszikus önkormányzati ügyek esetén az Alaptörvénynek, az Mötv.-nek és kiemelten a helyi normáknak, azaz a szervezeti és működési szabályzatnak (lásd később) van jelentős szerepe a döntéshozatali eljárásban, addig az önkormányzati hatósági ügyek esetében a hatósági jogalkalmazás általános szabályait az Ákr. tartalmazza. Az Ákr. pedig nem tesz különbséget államigazgatási és önkormányzati hatósági ügy között, hiszen kizárólag a hatósági ügy fogalmát határozza meg, egységesen közigazgatási hatósági ügyként. Eszerint közigazgatási hatósági ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.

A helyi közügyek intézése történhet közvetlen vagy közvetett módon. A helyi népszavazás a helyi demokrácia egyik lehetséges közvetlen fóruma, amelyet az Alaptörvény biztosít a helyi közösség számára.¹¹ A közvetlen demokrácia nem csupán a helyi népszavazás során érvényesül, hanem a helyi választások során is, hiszen a képviselő-testület tagjait közvetlenül a választópolgárok választják meg. Ugyancsak idesorolhatjuk az olyan atipikus módokat, mint a helyi népszavazás és népi kezdeményezés, valamint a közmeghallgatás, illetve a falugyűlés.

Ezen atipikus vagy közvetlen hatalomgyakorlási eljárásokat a közvetett, a képviselő-testületi eljárásoktól elkülönült jogszabályok rendezik.

Ad a) Az Alaptörvény értelmében a képviselői demokrácia a képviselő-testület működésében testesül meg. A képviselő-testület a működését tekintve törvényi szabályokat követ, illetve ezen túlmenően szervezeti és működési szabályzatot alkot, és egyéb rendeletalkotási jogosítvánnyal is felruházott.

Az Alaptörvény 32. cikkében nevesíti, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között:

- rendeletet alkot;
- határozatot hoz;
- önállóan igazgat;
- meghatározza szervezeti és működési rendjét;
- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;

¹¹ Az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése értelmében: A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.

- önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat;
- a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzataival, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.¹²

A helyi közügy körébe tartozó feladat- és hatásköröket az Alaptörvény határozza meg, míg a helyi közügy fogalmát – ahogyan ezt már említettük – az Mötv. *A helyi önkormányzatokra vonatkozó részletes szabályokat az Mötv. mint sarkalatos törvény határozza meg.* A Charta azt írja elő, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó legfontosabb szabályokat törvényben kell rögzíteni. Ezt a követelményt már az Ötv. is teljesítette, összhangban az 1989 utáni Alkotmánnyal, és természetesen a jelenlegi Alaptörvény is tartalmazza.

Az Alaptörvény és az Mötv. biztosítja az önkormányzati jogok között az önkormányzatok szervezetalakítási szabadságát is. Mit is jelent ez? Először is az Mötv. felhatalmazza a képviselő-testületet, hogy működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatáról alkotott *rendeletben* határozza meg.¹³

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése az önkormányzati jogokat foglalja össze. Ennek értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között *a) rendeletet alkot; b) határozatot hoz; c) önállóan igazgat; d) meghatározza szervezeti és működési rendjét; e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; stb.* Az Alaptörvény a rendeletet és a határozatot nevesíti, amely döntési formákban jelennek meg az önkormányzatok további jogosultságai, így például az önkormányzat szervezeti működési kérdésekről rendeletet alkot vagy a tulajdonosi jogok körében határozatot hoz stb. Az Ötv. 12. § (6) bekezdése értelmében „[a] képviselő-testület a döntéseit (határozat, rendelet) nyílt szavazással hozza”. Az Mötv. már hatályos 132. § (3) bekezdése értelmében a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja a helyi önkormányzat:

- szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét;
- döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét;
- törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítését.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az önkormányzati döntések között mind az Alaptörvény, mind az Ötv., mind pedig a már hatályos Mötv.-beli szabályok a rendeletet és a határozatot nevesítik. Az önkormányzat döntéshozatali eljárásának meghatározása – s ezzel kapcsolatban fennálló önkormányzati autonómia – a demokratikus döntéshozatali mechanizmus jogszabályi (önkormányzati rendeletben történő) rögzítését jelenti, és nem új döntési formát. Az önkormányzati rendelet és határozat formájú döntés (s e két forma alap-törvényi és törvényi meghatározottsága) garanciális jelentőségű a törvényességi felügyelet

¹² Az Alaptörvény 32. cikke.

¹³ Az Mötv. 53. §-a.

és az egyéni jogvédelem szempontjából egyaránt. Az Mötv. 132. § (1) bekezdés *c)* pontja az önkormányzati rendelet alkotmányossági vizsgálatának Alkotmánybíróság előtti kezdeményezéséről, a 136. § (2) bekezdése az önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálatának a Kúria előtti kezdeményezéséről szól, míg a 132. § (1) bekezdés *d)* pontja az önkormányzati határozat törvényszék előtti vizsgálatának kezdeményezéséről. Látható tehát, hogy a döntési formák meghatározók azok felülvizsgálhatóságát illetően is. Mindebből következik, hogy a döntési formák meghatározása semmiképpen nem tekinthető törvény által nem szabályozott társadalmi viszonynak, erre az önkormányzat úgynevezett eredeti rendeletalkotói jogköre nem terjed (nem terjedhet) ki.¹⁴

Az önkormányzati eljárások az önkormányzati hatáskörök gyakorlásának szabályozott tevékenysége. Éppen ezért a témánk vizsgálatakor elengedhetetlenül szükséges az eljárás fő alanyainak, az önkormányzati hatáskörök gyakorlására feljogosított szerveknek a meghatározása.

Az önkormányzati feladatok címzettje a képviselő-testület. E feladatellátást segítheti, illetve átruházott hatáskörben elláthatja a képviselő-testület szerve is. Az Mötv. a képviselő-testület szerveként jelöli meg: a polgármestert (a megyei közgyűlés elnökét), a képviselő-testület bizottságait, a részönkormányzat testületét, a polgármesteri hivatalt, a megyei, illetve a közös önkormányzati hivatalt, a jegyzőt, továbbá a társulást. *A képviselő-testület dönthet arról, hogy átruházza-e hatáskörét, mely hatáskörét mely szervére ruházza át.* Az Mötv.¹⁵ azonban garanciális korlátokat is felállít azzal, hogy rögzíti azokat az önkormányzati ügyeket, amelyekben kizárólagosan a képviselő-testület dönthet, vagyis azokat

¹⁴ Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5055/2012 határozata.

¹⁵ Az Mötv. 42. §-a szerint át nem ruházható hatáskörök:

1. a rendeletalkotás;
 2. szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, a törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízás;
 3. a helyi népszavazás elrendelése, kitüntetések és elismerő címek alapítása;
 4. a gazdasági program, a hitelfelvétel, a kötvénykibocsátás, a kölcsönfelvétel vagy más adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás, alapítványi forrás átvétele és átadása;
 5. önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból történő kiválás, a társulási megállapodás módosítása, társuláshoz, érdekképviseleti szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás;
 6. megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás;
 7. intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése;
 8. közterület elnevezése, köztéri szobor, műalkotás állítása;
 9. eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál;
 10. a bíróságok ülnökeinek megválasztása;
 11. állásfoglalás intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti;
 12. a települési képviselő, polgármester méltatlansági és a vagyonyilatkozati eljárással kapcsolatos, továbbá összeférhetlenségi ügyében való döntés;
 13. az önkormányzati képviselői megbízatás megszűnéséről való döntés, ha a képviselő egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén;
 14. a településfejlesztési eszközök és a településszerkezeti terv jóváhagyása;
 15. területszervezési kezdeményezés;
 16. a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tulajdonjogának az állam vagy más helyi önkormányzat javára történő ingyenes átruházására, ilyen vagyon ingyenes átvételére vonatkozó döntés;
- Amit törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal.

az ügyeket is meghatározza, amelyeknek elintézését a címzett nem ruházhatja át. Ez önálló szabályozási jogkörre vonatkozó komoly korlát felállítását jelenti.

A képviselő-testület szervei közül külön említést érdemelnek a *bizottságok*, amelyek – szintén a testületi formában való működésük miatt – ügyrend alapján („kis szervezeti és működési szabályzat szerint”) működnek, azaz eljárásuk saját maguk vagy a testület által szabályozott. E saját szabályozás azonban már nem rendeleti formában történik.

Fontos szabály, hogy *az átruházott hatáskör tovább már nem ruházható*. Ezt a tilalmat nevezzük a szubdelegáció tilalmának, ami azt jelenti, hogy csak az a szerv járhat el, amely erre felhatalmazást kapott a képviselő-testülettől.

A képviselő-testület működése ciklikus. A működés szempontjából itt elsősorban nem a választási ciklikusságra utalok, hanem az adott, tárgyévi (vagy adott esetben költségvetési évi) ciklikusságra. A képviselő-testület ugyanis évente elfogadott munkaterv alapján dolgozik, amely munkaterv tartalmazza az egy évre előre tervezhető (rendes) ülések idejét, témáját. A munkaterv tehát a kiindulópontja egy adott ülés megtervezésének.

1.1. Az önkormányzati eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei¹⁶

Ahogy az előzőekben láttuk, a helyi önkormányzatok sajátos alkotmányjogi beágyazottsággal, szervezettel, jogalkotási hatáskörrel rendelkeznek. A Bevezetőben említettek szerint a jogalkotási eljárásokkal nem foglalkozunk, és vizsgálataink elsődlegesen annak megállapítására irányulnak, vajon léteznek-e olyan eljárások az önkormányzati igazgatásban, amelyek az állampolgárok széles körét érintik, azonban hatósági vagy nem hatósági jellegük nem egyértelmű.

„Az önkormányzat nem szünteti meg a közigazgatás egységét, sőt egyöntetűségét sem. Csak az állami közigazgatásnak sajátos alakja. Az állami és önkormányzati szervek együttműködnek, sőt a legtöbb ügyben az önkormányzati és állami fokozatok kombinálódnak” – írja Magyar Zoltán klasszikus művében.¹⁷

A nemrégiben hatályba lépett kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 1. § (1) bekezdése szerint e törvény hatálya a kormányzati igazgatás jogállására és szervezésére, továbbá a kormányzati igazgatási szervek tisztségviselőinek szolgálati jogviszonyára terjed ki. Emellett a központi igazgatás tekintetében a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény rendelkezései és még számtalan, az ágazati igazgatás tekintetében releváns jogszabály rendelkezései lesznek irányadók. A helyi önkormányzatok – mint a közigazgatás másik ága – esetében a szabályozás jellege hasonló, hiszen az Mötv. mellett számos ágazati jogszabály határoz meg valamilyen önkormányzatok által ellátandó feladatot.

Az önkormányzatok, ahogyan a központi közigazgatási szervek is, a nagy közigazgatás egészének részei és részesei – ahogyan Magyar is fogalmaz. Ebből következően eljárásaik is külső, valamint belső eljárástípusokra tagolódnak. Ahogy az előzőekben láttuk, ezeket az eljárásokat meghatározza, hogy pontosan milyen típusú önkormányzati feladat ellátásához kapcsolódnak. Ezek a feladatok lehetnek tisztán hatósági természetűek

¹⁶ Az alfejezet Boros Anita írása.

¹⁷ MAGYARY 1942, 113.

(önkormányzati vagy államigazgatási szempontból is elkülöníthető hatáskör-telepítési szabályokkal és az előbbi esetében néhol sajátos önkormányzati normatív szabályozással), lehetnek közigazgatási, de nem hatósági természetűek és lehetnek vegyes természetűek (például a vagyongazdálkodáshoz, az önkormányzati tulajdonnal való rendelkezés körébe sorolhatók vagy éppen az önkormányzati jogállásból eredeztethető eljárások, mint például a területszervezési eljárások).

Szintén Magyary írta az említett művében: „Az önkormányzat az emberektől indult ki abban az időben, amikor még a lóháton való közlekedés és hírszolgálat volt a leggyorsabb. Az embereknek, akik elismerték az államhatalom, a király tekintélyét, és magukat annak alávetették, településük helyén számos olyan szükségletük és érdekük merült fel, amelyek azonnali intézkedést kívántak (pl. rendbontás, tűz, árvíz, közmunka) és amelyeket a központi hatalom nem volt képes ellátni, nemcsak a távolság és az érintkezés nehézsége miatt, hanem azért sem, mert nem voltak a helyszínén alkalmas és elegendő számú közegei. Ezek a szükségletek és érdekek azonkívül településenként eltérők voltak, és azért csak helyileg voltak eldönthetők és megoldhatók. Pl., hogy hol kell hidat építeni? Ezért azok az emberek, akiknek azonos szükségleteik és érdekeik voltak, amelyeknek kielégítését másról, a központi hatalomtól nem várhatták, szervezkedtek avégből, hogy magukon segítsenek.”

Vagyis az önkormányzati eljárások mindegyike a *helyi közügy* köré csoportosul. A helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe, szól az Mötv. 10. § (2) bekezdése.

Ahogy arra a fentiekben már utaltunk, az Mötv. *példálózó jelleggel* azt is meghatározza, hogy mit kell a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátniuk a helyi önkormányzatoknak, illetve felhatalmazást ad az ágazati törvényeknek a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladat megállapítására.¹⁸ Ezeknek az Mötv.-ben nevesített feladatoknak a *részletszabályait szintén ágazati jogszabályok határozzák meg*, kivéve, ha az Mötv. másként nem rendelkezik.

E tanulmány keretei között az Mötv.-ben konkrétan is nevesített 21 feladattípus mindegyikével nem tudunk eljárásjogi szempontból foglalkozni, ezért elsődlegesen azokra koncentrálunk, amelyek valamilyen szempontból kapcsolatba hozhatók a hatósági szabályozással, vagy épp határterületet képeznek a hatósági és az annak nem minősülő eljárások között.

Kétségtelen, hogy a legtöbb eljárási kérdés összefüggésbe hozható az önkormányzati rendeletalkotással, amellyel lényegében az önkormányzatok sajátos eljárási szabályokat is megállapíthatnak.

Ilyen például a közbeszerzések területén egy sajátos szabályzat elfogadása, amely a helyi önkormányzatok esetében szintén rendelettel történik, és bár jellegét tekintve inkább belső, az önkormányzati szervek által kijelölt személyek eljárását határozza meg, hatását tekintve mindenképpen meghatározható lehet a tágabb közösségre. Ez a szabályzat a *közbeszerzési szabályzat*. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) szerint az ajánlatkérő köteles meghatározni a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetve

¹⁸ Lásd az Mötv. 13. § (2) és a 14. § (1) bekezdését.

az eljárásba bevont személyek, valamint szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal. Ennek körében különösen meg kell határozni az eljárás során hozott döntésekért felelős személyt, személyeket, vagy testületeket.¹⁹ Az úgynevezett uniós értékhatár alatti eljárásokban az ajánlatkérőnek lehetősége van szabadon kialakított, nem kötött, önálló eljárási szabályok szerinti eljárás lefolytatására.

Ez a gyakorlatban azt is jelenti, hogy ahány önkormányzat, annyi féle eljárásrend kialakítása lehetséges. Ezek az eljárások nem hatósági eljárások, hiszen a közbeszerzési törvény szabályaira figyelemmel a közbeszerzési eljárásban született döntések közbeszerzési jogi döntések. A közbeszerzési eljárás vegyes jogterületnek minősül, amelyben keverednek a közjogi és a magánjogi elemek, sőt a jogorvoslati szakaszban a Közbeszerzési Döntőbizottság az Ákr. szerinti hatósági eljárásnak minősülő eljárást folytat le. Mindenesetre az önkormányzatok szempontjából a közbeszerzési eljárás során született döntések közigazgatási, de nem hatósági döntéseknek minősülnek, hiszen a helyi rendelet alapján keletkező közokiratok keletkeznek, sőt az eljárás végén a rendeletben (szabályzatban) meghatározott személy a bírálóbizottság javaslata alapján döntést is hoz, amelynek a megjelenési formája már a Kbt.-ben meghatározott szabályok alapján meghatározott.²⁰

Elsőként „a szociális szolgáltatások és ellátások feladatkört érintően, amelyek kerebében települési támogatás állapítható meg” feladattípushoz kapcsolódóan foglalkoznánk a *közfoglalkoztatáshoz* kapcsolódó egyes közigazgatási eljárásokkal. Ebben a körben egy érdekes Alkotmánybírósági határozatra szeretnénk felhívni a figyelmet, amely a szóban forgó közfoglalkoztatási jogviszonyhoz kapcsolódó eljárások gyakorlati megítélésének elmentmondásait oldja fel. Itt ugyanis önkormányzati, államigazgatási hatósági és munkajogi kérdések párhuzamos felmerüléséről van szó:

A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (4a) bekezdésének b) pontja, illetve az 1. § (4b), (4f) és (4g) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló 30/2017. (XI. 14.) AB határozat alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (4a) bekezdésének b) pontja, valamint 1. § (4b), (4f) és (4g) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette. Az eljárást az alapvető jogok biztosa kezdeményezte a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.), valamint a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.) egyes pontjainak alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt, a Szocvtv. 33. § (7) bekezdésével összefüggésben készített (AJB-4162/2012. és AJB-3025/2012. számú) jelentéseiben a vizsgálatok alapján megfogalmazott alkotmányos aggályaira figyelemmel. A Szocvtv.-t érintő kérdéskörök témánk szempontjából kevésbé relevánsak, ezért a Kftv. kapcsán felhozott aggályokat és alkotmánybírósági választ vizsgáljuk.

A törvény az indítvány benyújtásakor hatályos tartalma értelmében a közfoglalkoztatottat három hónap időtartamra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, ha a tanköteles

¹⁹ Lásd a hivatkozott törvény 27. § (1) bekezdését.

²⁰ Lásd a Kbt. 79. §-át.

gyermekének mulasztása miatt vele szemben szabálysértési eljárás van folyamatban, vagy e szabálysértés miatt három hónapon belül jogerősen elmarasztalták, továbbá amennyiben az önkormányzati rendeletben előírt, a lakókörnyezet (kert, udvar stb.) rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti.

„Az alapjogi biztos a közfoglalkoztatási jogviszony jellegének részletes elemzését követően kifejtette, hogy – az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – a közfoglalkoztatásban való részvétel állami biztosítása az állam foglalkoztatáspolitikai feladataival mint államcéljal függ össze; bár kapcsolódik a szociális ellátórendszerhez, nem minősül az Alaptörvény XIX. cikkén alapuló, a szociális biztonság körébe tartozó intézkedésnek.” Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint: „A közfoglalkoztatás az államilag támogatott közmunkaprogramok keretében a regisztrált munkanélküliek – az álláskereső foglalkoztatásának elősegítését, a munkavállalási hátrányok leküzdését szolgáló – határozott idejű, átmeneti foglalkoztatását jelenti. A közfoglalkoztatási jogviszony célját a Kftv. 1. § (2) bekezdés a)–e) pontja tartalmazza, amely szerint az az ott meghatározott – jellemzően törvényben előírt vagy közösségi szükségletek kielégítését szolgáló – feladat ellátására, illetőleg a feladatellátás feltételeinek megteremtésére irányuló munkára létesíthető, kivéve az olyan munkát, amely kizárólag közalkalmazotti, közszolgálati, kormányzati szolgálati vagy állami szolgálati jogviszonyban látható el. A közfoglalkoztatási jogviszony alanyai egyrészt a közfoglalkoztató, döntően állami, önkormányzati vagy közhasznú foglalkoztatók, másrészt a foglalkoztatottak. [...] A közfoglalkoztatási jogviszony tartalmát a Kftv. 2. §-a szabályozza. Eszerint az Mt. munkaviszonyra vonatkozó rendelkezései alkalmazandók, kivéve a Kftv. 2. § (2)–(5) bekezdéseiben meghatározott rendelkezéseket [Kftv. 2. § (1) bekezdés]. [...] Az indítványozó a Kftv.-nek az álláskereső kizárására vonatkozó rendelkezései alaptörvény-ellenességét állította, amelyre vonatkozó szabályozás a Kftv. 1. § (4a)–(4g) bekezdésének rendelkezéseiben kerültek rögzítésre. [...] A kizárás eljárási szabályait az 1. § (4b)–(4i) bekezdésének rendelkezései tartalmazzák. Eszerint a lakókörnyezet rendezetlenségére alapított kizárási eljárás hivatalból folytatott közigazgatási eljárás, amely során az álláskereső lakóhelye szerinti jegyzőnek 3 napon belüli adatszolgáltatási kötelezettsége van az állami foglalkoztatási szerv járási (fővárosi kerületi) hivatala részére [1. § (4b) bekezdés]. Az 1. § (4f) bekezdése alapján megkeresésre nincs szükség, amennyiben az önkormányzatnak nincs az 1. § (4a) bekezdés b) pontja szerinti hatályos rendelete, illetve ha a közfoglalkoztatást a közfoglalkoztatott lakóhelye szerinti helyi önkormányzat, annak intézménye vagy a helyi önkormányzat által alapított gazdálkodó szervezet valósítja meg. Mindazonáltal ez utóbbi esetben a közfoglalkoztatási jogviszony létrehozását az önkormányzati közfoglalkoztató megtagadhatja, amennyiben a közfoglalkoztatottal szemben a (4a) bekezdés b) pontja szerinti kizárási ok fennállásáról van tudomása [1. § (4g) bekezdés].

A kizárás kérdésében első fokon a járási hivatal, másodfokon az állami foglalkoztatási szervként eljáró megyei és fővárosi kormányhivatal hatósági határozatot hoz [1. § (4d) bekezdés]. Amennyiben a kizárási okról a járási hivatal a közfoglalkoztatási jogviszony létrehozását követően értesül, úgy hatósági döntését közli a közfoglalkoztatóval, aki a közfoglalkoztatási jogviszonyt – a jogerős döntés alapján azonnali hatállyal köteles megszüntetni [1. § (4e) bekezdés]. A közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetésére vonatkozóan az Mt. munkaviszony megszüntetésére vonatkozó [64. § (1) bekezdés] rendelkezéseit azzal az elteréssel kell alkalmazni, hogy a közfoglalkoztatottnak a közfoglalkoztatásból való jogerős

hatósági határozattal történő kizárása esetén a közfoglalkoztató köteles a közfoglalkoztatási jogviszonyt azonnali hatályú felmondással megszüntetni [Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pont].

[...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közfoglalkoztatás intézménye eltérően ítéltető meg az egyéb munkaerőpiaci foglalkoztatási jogviszonyoktól, és az a szociális ellátások és a nyílt munkaerőpiac között elhelyezkedő köztes területként jellemezhető. [M]aga a jogalkotó is egy speciális munkaviszonyként tekint a közfoglalkoztatási jogviszonyra, amelyre ennek megfelelően főszabályként az Mt.-t kell alkalmazni, és ezt a jelleget domborítja ki az is, hogy a Központi Statisztikai Hivatal is beleszámolja a közfoglalkoztatott személyeket a foglalkoztatási mutatóba.

[...] Mindazonáltal az is megállapítható, hogy bár az Mt. háttérszabályként történő alkalmazása a közfoglalkoztatási jogviszony magánjogi jellegét emeli ki, ugyanakkor a segély helyébe lépő munkavégzés a közfoglalkoztatási jogviszony közjogi jellegét hangsúlyozza. A közfoglalkoztatás – a törvény indokolása szerint – az aktív korú, munkaképes, ám a munkaerőpiacról kizorult munkavállalók átmeneti foglalkoztatását teremti meg, célul tűzve ki ezen munkavállalók munkaerőpiacra való visszavezetésének elősegítését. A közfoglalkoztatás azonban eltér a tipikus munkaviszonytól a jogviszony alanyai, tárgya és a munkabér tekintetében is, amely a minimálbérnél kisebb összegű. A közfoglalkoztatás kizárólag közfeladatra szervezhető foglalkoztatási forma, amely a foglalkoztató és foglalkoztatott között, munkavégzésre, próbaidő kikötése nélkül, határozott időre létesíthető [Kftv. 1. § (2) bekezdés], az Mt. szerinti munkaszerződés megkötésével. Bár a közfoglalkoztatási jogviszonyra az Mt. meghatározott rendelkezései alkalmazandók (így például annak a munkáltatói és munkavállalói kötelezettségeket előíró rendelkezései), azonban a Kftv. 2. § (2)–(5) bekezdései az Mt. szabályaitól való eltérést rögzítve, annak a munkaviszonytól eltérő specialitását rögzítik. Ennek megfelelően meghatározott többletkövetelményeket állapít meg a jogszabály mind a foglalkoztatottakra [személyi hatály, Kftv. 1. § (4) bekezdés], mind pedig a foglalkoztatókra [például térítésmentes szállítás, Kftv. 3. § (1) bekezdés] nézve. A közfoglalkoztatottak kiválasztására kiközvetítéssel kerül sor, így a közfoglalkoztatottnak nincs választási lehetősége abban a tekintetben, hogy mely közfoglalkoztatóhoz kerül, a magánjogi szerződéskötéssel szemben tehát a közfoglalkoztatott szerződési pozíciója hátrányosabb.

[...] Az indítványozó szerint a Kftv. 1. § (4c)–(4e) bekezdéseiben foglalt kizárási szabályok valójában egy automatikus döntéshozatali eljárásnak minősülnek, amelyek sértik a közfoglalkoztatottak Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdés szerinti jogorvoslathoz való jogát. Az indítvány szerint a kifogásolt szabályok kiüresítik a jogorvoslathoz való jogot.

[...] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában az Alkotmánybíróság már többször nyomatékosította, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségét jogállami követelménynek tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk (lásd 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [19], [20]). »Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság egyik elemének tekinti a közigazgatás törvény alá rendeltségét. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktsaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktsára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz.« [8/2001. (II. 18.)

AB határozat, ABH 2011, 49, 79.] Ez következik közvetlenül az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének *b)* pontja alapján is, amely a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését a bíróság feladatáént határozza meg.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog mindenkinek jogot biztosít ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében a jogorvoslathoz fűződő jog általános értelemben azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. A jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságához pedig az szükséges, hogy ténylegesen érvényesüljön, és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat jogának hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálati lehetőség terjedelme, a jogorvoslat elintézésére meghatározott határidő, vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége (22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26], megerősítve: 12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [25]). Az Alkotmánybíróság a 2/2013. (I. 23.) AB határozatában rámutatott arra is, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének két eleme van: egyrészt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevitelét nem gátolják-e jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljeskörűsége, illetve korlátozottsága (Indokolás [35], [37]).

[A]z Alkotmánybíróság megkeresésére a miniszteri válasz kifejtette, hogy a »kizárásra vezető eljárásban hozott döntésekkel szemben a közfoglalkoztatott három külön fórumon is élhet jogorvoslati jogával.« Elsőként »[a] közfoglalkoztatott a kizárás alapjául szolgáló szabálysértési vagy közigazgatási eljárásban hozott döntés ellen fellebbezést nyújthat be.« Ezt követően »[a] járási foglalkoztatási szerv [járási hivatal] által hozott, a kizárásról szóló közigazgatási döntéssel szemben is lehetősége van a közfoglalkoztatottnak jogorvoslatra.« Végül, »[a]mennyiben a járási foglalkoztatási szerv [járási hivatal] döntése jogerőssé válik, mely által a közfoglalkoztatott a közfoglalkoztatásból kizárásra kerül, a közfoglalkoztató a döntés alapján mérlegelés nélkül köteles a jogviszony megszüntetésére. [...] A közfoglalkoztatott az azonnali hatályú felmondást a munkaügyi bíróságon megtámadhatja.«

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezen eljárás nem automatikus, a Kftv. kifogásolt rendelkezései a kizárási ok ellenőrzését lehetővé teszik [Kftv. 1. § (4c) bekezdés]. A kizárás kérdésében biztosított, a jogorvoslathoz való alapjog gyakorlása: a járási hivatal döntését másodfokon az állami foglalkoztatási szervként eljáró megyei és fővárosi kormányhivatal bírálja el [Kftv. 1. § (4d) bekezdés]. A kizárásra vonatkozó jogerős döntést követően kerül sor a közfoglalkoztatási jogviszony azonnali felmondással történő megszüntetésére [Kftv. 1. § (4e) bekezdés], amely miatt a közfoglalkoztatásból kizárt személy bírósághoz fordulhat: a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontja alapján munkaügyi jogvitát kezdeményezhet.

Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt a Kftv. 1. § (4c)–(4e) bekezdéseinek és a Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pontjának a jogorvoslathoz való alapjog sérelmét állító részében elutasította.”²¹

²¹ Lásd a hivatkozott Alkotmánybírósági határozat V. pontját.

A településfejlesztés, településrendezés témakörében szintén találkozhatunk olyan érdekes eljárásokkal, amelyek lényegüket tekintve nem hatósági természetűek, de valamilyen más, az önkormányzatok rendelkezésére álló jogi eszközre figyelemmel jelentős jogalakító hatással bírnak.

Az Alkotmánybíróság a 3232/2016. (XI. 18.) AB határozatában elutasította azt az alkotmányjogi panaszt, amelyben az indítványozó egy önkormányzati rendelet alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult. Az indítványozó felszámolás alatt álló gazdasági társaság jogi képviselője (felszámolóbiztos) több alkalommal pályázatot írt ki az indítványozó ingatlanjai feletti tulajdonjog megszerzésére. A pályázaton meghirdetett 300 000 000 Ft összértékű ingatlanokra a Budapest Főváros XVI. Kerületi Önkormányzat 2015. március 23-án, pályázaton kívül, egy ingatlan kivételével vételi ajánlatot tett, amelyben 130 000 000 Ft összegű vételárat jelölt meg. A felszámoló tájékoztatta az önkormányzatot, hogy az ingatlanok értékesítésére kizárólag nyilvános pályázat útján kerülhet sor. Ezt követően a felszámoló arról értesült, hogy az önkormányzat képviselő-testülete az ismételten közzétett pályázat időtartama alatt a 23/2015. (VII. 30.) önkormányzati rendeletével a szóban forgó ingatlanok természetbeni területére változtatási tilalom elrendeléséről határozott.

Az indítványozó hangsúlyozta, hogy a rendelet elfogadásakor hatályban lévő helyi építési szabályzat – 6/2005. (II. 21.) önkormányzati rendelet – hatályon kívül helyezéséről vagy kifejezetten új szabályozási terv létesítésének tervéről nincs rendelkezés. Az indítványozó tulajdonát képező ingatlanok minősítése építési terület volt, azokat az indítványozó építési tevékenységével összefüggésben, kifejezetten beruházási célra vásárolta, és az önkormányzati rendelet a változtatási tilalom bevezetésével az indítványozó tulajdonhoz és építéshez való jogát korlátozza, megfelelő indokolás nélkül. Az önkormányzat a változtatási tilalmat elrendelő rendeletében nem határozta meg egyértelműen, mi az a nyomós közérdek, illetve alkotmányos érték, ami indokolná, hogy a szóban forgó ingatlanok tulajdonosának, az indítványozónak a tulajdona feletti rendelkezési jogát ekkora mértékben korlátozzák. Mindez sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogot és az alapjog-korlátozással szemben támasztható követelményeket. Kiemelte azt is, hogy a rendelet által bevezetett változtatási tilalom nagy részben az indítványozó tulajdonát képező ingatlanokat érinti, az azzal határos, szintén beépítetlen területet vagy a másik oldalon lévő lakott területet pedig már nem, emiatt a rendelet a diszkrimináció tilalmába is ütközik.

Az indítványozó Budapest Főváros Kormányhivatalához fordult törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményezve, ennek időtartamára az Alkotmánybíróság az eljárást felfüggesztette. A kormányhivatal megállapította, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) követelményei teljesültek a rendelet megalkotásakor. A kormányhivatal azt is vizsgálta, hogy az önkormányzat tudja-e igazolni, hogy a változtatási tilalom szerinti tulajdonosi korlátozás az Étv. 20. §-a – és ebből következően az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségesség-arányosság teszt – alapján indokolható, azaz közérdekű célt szolgál, azzal arányos, és nem önkényes. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a helyi önkormányzatok a településfejlesztési, településrendezési tevékenységük során az Alaptörvény általános felhatalmazása alapján, törvényben konkretizált feladatkörben járnak el. Alkotmányos érdek fűződik tehát ahhoz,

hogy ezt a feladatkört az önkormányzatok az alkotmányosság keretei között széles mérlegelési szabadság mellett gyakorolhassák (3125/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [36]).

A településfejlesztési, településrendezési feladatok az épített környezet, a település tervszerű alakítása és védelme célját szolgálják, ezen belül a változtatási tilalom a helyi építési szabályzat készítésének időszakára, vagyis legfeljebb három évre rendelhető el. A helyi építési szabályzat felülvizsgálatát az önkormányzat az eljárásban felmerült adatok alapján azzal indokolta, hogy a korábbi, 2005-ben elfogadott építési szabályzat óta – amely szintén az érintett terület beépítését célozta, sikertelenül – eltelt idő miatt indokolt a beépítési paraméterek felülvizsgálata. Az ehhez kapcsolódó változtatási tilalom a lakódomináns területre terjed ki, célja az új helyi építési szabályzat révén a lakásépítési igények kielégítése. A szabályozási terv elkészítése a helyi önkormányzatoknál ugyanakkor nem jár szükségképpen együtt a változtatási tilalom elrendelésével. Az Étv. 22. §-a alapján a változtatási tilalom alá eső területen telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, továbbá elbontani, illetőleg más, építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött értéknövelő változtatást végrehajtani nem szabad. A változtatási tilalom elrendelése tehát komoly beavatkozás a tulajdonos rendelkezési jogába, célja az építési szabályozások meghatározó átalakítása előtt egy adott terület megóvása attól, hogy azon visszafordíthatatlan beavatkozások történjenek. Az Alkotmánybíróság a fentieket figyelembe véve megállapította, hogy a szabályozás megalkotásánál nem eleve indokolatlan a közérdekre hivatkozás, az az érintett terület beépítésének és azon keresztül a lakosság lakhatási igényének mint helyi közügynek a kielégítéséhez kapcsolódik, mely kapcsán a változtatási tilalom elrendelése nem tekinthető kényszerítő ok nélküli intézkedésnek, tekintettel arra, hogy annak célja a visszafordíthatatlan változások, a terület olyan módon történő beépítésének megelőzése, amely elviekben akár ellentétes is lehetne a megalkotandó építési szabályzattal.

A korlátozás arányosságát tekintve az építési szabályzat megalkotásának időtartamát jogszabály határozza meg három évben, ez egyben a változtatási tilalom fennállásának időtartama is. [...] E körben azt kellett az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia, hogy az adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik-e az indítványozóra és ha igen, ez alkotmányosan indokolható-e. [...] E körben nincs különbség az indítványozó, illetve más személyek tulajdonában álló ingatlanok felett, mindegyiket egyaránt érinti a korlátozás, az indítványozó hozzájuk képest nem kerül hátrányosabb helyzetbe. [...] E körülményeket is figyelembe véve megállapítható, hogy nem áll fent a diszkrimináció-tilalommal összefüggő alaptörvény-ellenesség a támadott önkormányzati rendelettel összefüggésben.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.”

Az egészségügyi alapellátás feladatkörét érintően szintén találkozhatunk érdekes eljárásokkal. Ezek közül a háziorvosi ellátórendszer vonatkozásában emelnénk ki a 3197/2018. (VI. 21.) AB határozatot, amelyben az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „[a]z egészségügyi alapellátás biztosítása a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladat teljesítése körében a helyi önkormányzatok feladata. [2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban: Mötv.), 13. § (1) bekezdés 4. pontja]. A törvény indokolása szerint a törvény »felsorolja a települési önkormányzat feladatait. A felsorolás nem kimerítő, tételes feladat- és hatáskör-telepítés. Ez az ágazati szakmai törvények feladata, amelyek az adott társadalmi viszony átfogó szabályozásának részeként határozzák meg többek között az állam és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztást a törvényben rögzített elvek szerint (például kötelező differenciálás).«”

Az egészségügyi ellátás vonatkozásában az egyik ilyen szaktörvény az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Eatv.), amely definiálja az egészségügyi alapellátás Mötv.-ben használt fogalmát, így rögzíti a települési önkormányzatok ezzel kapcsolatos feladatait, és megállapítja a háziorvosi ellátás alapvető szakmai szabályait.

„Fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy – szemben az önkormányzattal nem szerződött háziorvosokkal – az önkormányzattal szerződött háziorvosok nem pusztán gyógyító tevékenységet folytatnak, hanem részben az állam Alaptörvényben rögzített ellátás szervezési feladata teljesítésének közreműködői, részben a települési önkormányzatok törvényben rögzített kötelező feladatának végrehajtásában vesznek részt biztosítva azt, hogy a település valamennyi lakosa a lakóhelyén, illetve annak közelében folyamatos, azaz a rendelési időn kívüli időtartamra is kiterjedő egészségügyi ellátásban részesüljön, így – még ha csak közvetve is közjogi szereplőkké váltak. A településen élő lakosok szempontjából nézve, az önkormányzattal szerződött háziorvosok jelentik számukra azt a kiszámíthatóságot és biztonságot, hogy megbetegedésük esetére van kihez fordulniuk és amennyiben az önkormányzattal szerződött háziorvosukhoz fordulnak, ellátásuk bármilyen további feltételhez kötés nélkül meg fog történni.”

A települési közterület-használat sokáig ellentmondásos volt a joggyakorlatban: egyes önkormányzatok közigazgatási, mások közigazgatási hatósági jogviszonyként kezelték a kérdéskört, de olyan is előfordult, hogy a közterület tulajdonosa és a használója között polgári jogi jogviszony jött létre.

A kutatásunk első szegmensében már foglalkoztunk a kérdéssel, ezért itt csak visszatalnánk az akkori megállapításainkra: a 13/2003. (IV. 9.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ilyen típusú szervek eljárására is az Áe. rendelkezéseit kell alkalmazni.

Hasonló megállapításra jutott a Kúria is, amely a Kfv.II.37.480/2015. számú ítéletében kimondta, hogy a közterülethasználati engedéllyel kapcsolatos jogvita önkormányzati hatósági ügy. Hasonló megállapításra jutott az alapjogi biztos AJB-1492/2018. számú jelentésében, amelyben kiemelte, hogy „az engedélyezés során az önkormányzat nem polgári jogi értelemben vett tulajdonosként, hanem a »helyi közügyek intézése« keretében járt el”. Az ombudsman álláspontja szerint a sérelmezett önkormányzati rendelet szabályait a közigazgatási jog sajátosságai szerint kell megítélni. A polgári jog általános elveivel ellentétben a közigazgatási jogban jellemzően nincs diszkrecionális mérlegelési jog a jogviszony létrehozására, így az önkormányzat nem dönthet parttalan mérlegelés alapján, hanem a döntés meghozatalakor a rendeletben meghatározott taxatív feltételek szerint kell eljárnia, és döntését ezekre figyelemmel indokolnia. Köteles továbbá alakszerű döntés meghozatalára, amellyel kapcsolatban olyan jogorvoslatot kell biztosítani, ami az érdemi jogorvoslás lehetőségét is magában foglalja. A közterület-használat rendjének szabályozása során a biztos álláspontja szerint a közigazgatási jog anyagi és eljárási garanciáit biztosítani kell.²²

Szintén érdekes az utóbbi időben jelentős változásokon átesett alapfokú oktatás kérdése. A korábban önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó alapfokú oktatásról történő gondoskodás nemrégiben ugyanis állami feladattá vált. Ezzel kapcsolatban felmerülnek

²² Lásd ehhez: PATYI András – BOROS Anita szerk. (2019): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Budapest, Dialóg Campus.

ugyanakkor olyan *átadás-átvételi eljárások, amelyek megítélése szintén problematikusnak bizonyult a gyakorlatban.*

Az Alkotmánybíróság a 3180/2018. (VI. 8.) AB határozatában a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) eljárás idején hatályos 74. § (4) bekezdése, 99/G. §-a és 99/H. §-a alaptörvény-ellenességét vizsgálta. Az alapügyben megállapított tényállás szerint az Nkt. 2016. július 1. napjától hatályos 99/G. § (1) bekezdése értelmében a tankerületi központ által fenntartott, települési önkormányzat által működtetett köznevelési intézmények működtetésével kapcsolatos jogviszonyokból származó jogok és kötelezettségek 2017. január 1. napjától a tankerületi központot illetik meg, illetőleg terhelik. Az Nkt. 2016. július 1. napjától 2017. december 31. napjáig hatályos 99/H. § (3) bekezdése értelmében az átadás-átvételt a működtető települési önkormányzat képviselőjére jogosult személy és a tankerületi központ képviselőjében eljáró, az intézmény székhelye szerint illetékes tankerületi igazgató megállapodásának legkésőbb 2016. december 15. napjáig történő megkötésével kellett végrehajtani. Ha a felek között eddig az időpontig nem jött létre a megállapodás, akkor az Nkt. 2016. július 1. napjától 2017. december 31. napjáig hatályos 99/H. § (4) bekezdése értelmében az oktatásért felelős miniszter azt 2016. december 20. napjáig határozattal létrehozta, amely határozat ellen bírósági felülvizsgálatnak van helye. Az alapügy szerinti *önkormányzat esetében ezzel, a miniszter által eszközölt közigazgatási döntéssel került sor a megállapodás létrehozására.* Az önkormányzat 2017. január 23. napján kelt keresetében elsődlegesen a határozat hatályon kívül helyezését, másodlagosan annak megváltoztatását kérte akként, hogy a határozat a megállapodást a felek között ne hozza létre. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a]míg az önkormányzatok tulajdonának védelmére harmadik felekkel szemben a tulajdonhoz való jog Alaptörvényből következő általános szabályainak megfelelően, kizárólag a XIII. cikk rendelkezései alapján kerülhet sor, addig az állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyona (és általában a nemzeti vagyon) vonatkozásában a feladathoz kötöttség is érvényesül, ami a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja. Ez a megközelítés összhangban áll a XIII. cikk (1) bekezdésének második mondatával is, miszerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek együttes értelmezéséből következik, hogy valamely korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása lehetővé teszi az adott feladat ellátását szolgáló önkormányzati vagyontárgyak vonatkozásában az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának állam általi korlátozását. A korlátozás azonban csak annyiban érvényesíthető, amennyiben az adott önkormányzati vagyontárgy döntően és közvetlenül a megjelölt feladat- és hatáskör ellátását szolgálta.

A korábban hatályos, helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bekezdése értelmében a települési önkormányzat köteles volt gondoskodni az alapfokú oktatásról. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 13. § (1) bekezdése nevesíti a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokat, mely feladatok között az alap- és középfokú nevelés és oktatás immáron nem szerepel. Ezzel egyezően, az Nkt. 2. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, valamint az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig, illetve az első szakképzettség megszerzését biztosító első szakmai vizsga befejezéséig a magyar állam közszolgálati feladata.

[...] Az önkormányzatok vagyonának feladathoz kötöttségéből következően nem jelenti éppen ezért a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog sérelmét az a jogszabályi rendelkezés, amely az adott köznevelési feladat ellátásához mint közérdek megvalósításához feltétlenül szükséges mértékben az állam javára korlátozza az önkormányzatok tulajdonhoz való jogát, amennyiben a jogalkotó szakmai szempontok alapján úgy ítéli meg, hogy a köznevelési feladatok állam általi ellátása hatékonyabb és a szakmai szempontokat jobban érvényesítő rendszert eredményez, mint ha ezen feladatok ellátását az önkormányzatok végzik. Az önkormányzatok tulajdonhoz való joga és annak állam általi korlátozhatósága osztja az önkormányzati tulajdont indokoltta tevő hatáskör jogi sorsát: amennyiben az adott hatáskör önkormányzati, a hatáskörhöz rendelt tulajdon is az; ha azonban az adott hatáskör ex lege államivá válik, az önkormányzati tulajdon az állam javára korlátozható, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és az Mötv. sarkalatos rendelkezéseinek is megfelelően.

[...] Az Nkt. 99/H. § (1) bekezdése értelmében a köznevelési intézmények állami működtetésével összefüggésben azon települési önkormányzati vagyontárgyak és vagyoni értékű jogok kerülhetnek a területileg illetékes tankerületi központ ingyenes vagyonkezelésébe, amelyek célja a köznevelési feladat ellátása. Ezen vagyontárgyak és vagyoni értékű jogok meghatározását a törvény elsődlegesen a felek megállapodására bízta, mely esetben az ingyenes vagyonkezelői jog alapítása fogalmilag is feltételezi az érintett települési önkormányzat kifejezett beleegyezését a tulajdonjog korlátozásába. A tulajdonhoz való jog tulajdonos által önkéntesen és kifejezetten elfogadott korlátozása sem általában, sem pedig az önkormányzati tulajdon vonatkozásában nem vetheti fel az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét.”

Hasonlóképpen érdekes eljárás kapcsolódik az úgynevezett *településképi vélemény* beszerzéséhez. A 3148/2018. (V. 7.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az alábbi tényállást vizsgálta:

„A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója (továbbiakban: indítványozó), az előtte folyamatban lévő közigazgatási peres eljárásban a 14.K.33.714/2016/9. számú végzésével indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásokról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 18. § (4) bekezdés c) pontjának alaptörvény-ellenességét állapítsa meg és semmisítse meg, vagy rendelje el a jogszabályi rendelkezés általános, vagy a hivatkozott számú egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát. Az alapügy felperese építési engedély iránti kérelmet nyújtott be Budapest Főváros II. Kerület Önkormányzat Jegyzőjéhez (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a tulajdonában álló ingatlanon új lakóépület megépítése iránt. Az elsőfokú hatóság végzésben hiánypótlási felhívást adott ki, melynek keretében többek között kérte településképi vélemény benyújtását.

A polgármestere *településképi véleményezési jogkörében eljárva* településképi véleményben a tervezett építési tevékenységet nem javasolta engedélyezésre, mivel a helyi építészeti-műszaki tervtanács nem támogatta, engedélyezésre nem ajánlotta a tervezett építési tevékenységet. A végzés rögzítette, hogy a településképi vélemény ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak, az a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 22. § (8) bekezdése alapján

az építésügyi hatósági ügyben hozott döntés keretében vitatható. Mindezeket követően az elsőfokú hatóság az építési engedély iránti kérelmet a Rendelet 18. § (4) bekezdés c) pontjára alapítottnak – hivatkozva a nemleges településképi véleményre – elutasította. [...]

A bírói kezdeményezés szerint a Rendelet 1. támadott rendelkezése azért alaptörvényellenes, mert ellentétes a törvényi rendelkezésekkel, továbbá azért is, mert az építettének valójában nincs lehetősége a fellebbezési eljárásban és a közigazgatási perben érdemben vitatni a településképi véleményben foglaltakat. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a hivatkozott jogszabályokból nem következett, hogy a polgármester által kiadott településképi véleménynek az építésügyi engedélyezési eljárásban kötelező ereje lenne. Erre szerinte a törvényi szabályok még csak nem is utalnak, sőt, magából az elnevezésekből (»vélemény«, »javasolják«) is pontosan ennek ellenkezője következik.”

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „az építésügyi hatósági engedély felől (az az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés értelmében a járásszékhely települési önkormányzat jegyzőjének államigazgatási feladatai közé tartozik), ezért azt kell biztosítani, hogy szakmai álláspontja megjelenjen a döntéshozatali folyamatban. Erre szolgál a településképi vélemény. Önmagában az a körülmény, hogy ezt a jogszabályok »véleménynek« nevezik, csak arra utal, hogy nem a polgármester hozza meg az engedéllyel kapcsolatos döntést, de a döntésre jogosult hatóságot befolyásolni jogosult. Ha erre nem lenne lehetősége, akkor az a sarkalatos Mötv.-ben rögzített önkormányzati feladat kiüresítéséhez vezetne.

Nyilvánvaló azonban az is, hogy egyrészt – éppen az önkormányzati feladatok jellegéből következően – törvény keretei között településről településre eltérnek a helyi szabályok, másrészt a polgármester véleményének késlekedése vagy elmaradása sem lehet a döntés akadálya. Ez indokolja azt a fordulatot, miszerint a polgármester véleményt »adhat«.

[...] Bár az indítványozó arra utalt, hogy a településképi vélemény szubjektív értéket is magában hordoz, ezt szintén csak a »vélemény« kifejezés nyelvtani jelentésével igyekszik igazolni, konkrét érvet ennek alátámasztására nem hozott fel. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy amennyiben a polgármester diszkrecionális joga lenne dönteni a vélemény tartalmáról (ami nem egyenlő a jogszabályok biztosította mérlegelési jogkörrel), az valóban felvethetné az érdemi felülvizsgálat kizártságát. Valójában azonban a településképi véleménnyel kapcsolatos összes feltétel jogszabályban van rögzítve, a polgármesternek pedig éppen arról kell véleményt adnia, hogy a tervezett építkezés megfelel-e a helyi szabályoknak.

A településképi vélemény tartalma az építésügyi hatóságot valóban köti, azonban ez nem jelenti azt, hogy a jogorvoslati eljárás során az abban foglaltakat ne lehetne vitatni. Bár önálló jogorvoslatnak nincs ellene helye (mivel nem dönt az ügy érdemében), azonban a Rendelet 21. § (8) bekezdése [jelenleg pedig a 26/A. § (8) bekezdése] egyértelműen rögzíti, hogy az az építésügyi hatósági ügyben hozott döntés keretében vitatható (ahogyan az jelen eljárás során is megtörtént). Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint jelen ügyben tehát nem az a kérdés, hogy felül lehet-e vizsgálni a településképi véleményt, hanem az, hogy az eljárás melyik szakaszában. Mivel a településképi véleményezési eljárás az önkormányzati hatósági ügyek közé tartozik, ezért jellegénél fogva a hatékony jogorvoslat nem a közigazgatás szervezetrendszerén belül valósul meg. A nem támogató

vélemény az államigazgatás körében eljáró hatóságokat köti (ellenkező esetben nem lehetne önkormányzati hatáskörnek tekinteni), azonban a bíróság előtt már eredményesen vitatható. A bírónak van lehetősége arra, hogy jogszabálysértés esetén a polgármester véleményét érdemben felülvizsgálja, ugyanis a bírósági felülvizsgálat nem csak az ügy érdemében hozott döntésre terjed ki, hanem az azt megalapozó településképi véleményre is.”

Az eljárási szabályok vonatkozásában érdekes az alábbi Kúriai döntés:²³ „Önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben biztosított jogkörükben, vagy az adott tárgyban rendeletalkotásra vonatkozó általános törvényi felhatalmazás *alapján is jogosultak az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.*” A vizsgált ügyben az önkormányzat a környezet védelme érdekében az általános szabályokon túlmenően szigorúbb rendelkezéseket alkothattott az illetékességi területükre. A Kúria Önkormányzati Tanácsa arra a következtetésre jutott, hogy a vonatkozó Korm. rendelet nem zárja ki, hogy lőterekkel kapcsolatos, lakosságot zavaró zajhatás miatt az önkormányzat a lögyakorlatok tartását észszerű módon, időben korlátozza. A vizsgált ügyben az önkormányzat ugyanis úgy foglalt állást, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el az, aki lakóövezetben vagy lakóövezet határaitól mért 200 méteres távolságon belüli – nem lakóövezetben fekvő – területen lévő lőtérrel hétköznapi délelőtti 10 és 12 óra, valamint délután 15 és 17 óra közötti időszakon kívüli időszakban vagy heti pihenő-, illetve munkaszüneti napon lögyakorlatot folytat. Az ilyen esetben kiszabható közigazgatási bírság legmagasabb összege 150 ezer forint, de helyszíni bírság is kiszabható, amelynek legmagasabb összege 50 ezer forint lehet.

A lőtér üzemeltetését a lőtér helye szerint illetékes rendőrkapitányság engedélyezi, valamint jóváhagyja a lőtérrendszabályzatot. A rendőrkapitányság a lőtérüzemeltetési engedélyt akkor adja ki, ha a kérelmező rendelkezik lőtérrendszabályzattal, amelynek tartalmát egy BM rendelet melléklete sorolja fel. A BM rendelet lehetővé teszi a lőtérrendszabályzatban a lövészet időtartamának korlátozását.

A vizsgált ügyben az önkormányzat rendelete olyan kérdéskört és eljárási kérdéseket szabályozott, amelyet központi jogszabályok nem rendeztek, így a Kúria Önkormányzati Tanácsa az ilyen jellegű jogalkotást megfelelőnek találta.

Az Ákr., illetve a korábbi eljárási szabályzók, valamint az önkormányzati eljárások viszonyát tekintve röviden szólunk a területszervezési eljárásokról is. Ez az eljárás a Ket. 13. § (1) bekezdése alapján a korábbi szabályozás rendszerében a kivett eljárások közé tartozott. Az Mötv. 157. § b) pontja hatályon kívül helyezte a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvényt.

Az Mötv. 42. § 15. pontja szerint ugyanakkor továbbra is a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik a területszervezési kezdeményezés, és az eljárás szabályai átkerültek az Mötv. V. fejezetébe. Az Mötv. 96. §-a értelmében az állami területi tagozódást érintő területszervezési kezdeményezésről az Országgyűlés, a köztársasági elnök – az országgyűlési képviselői és az önkormányzati általános választás éve és az egyéni választókerület határának módosítását érintő területszervezési kezdeményezés esetén az országgyűlési képviselői általános választás évét megelőző év kivételével – évente egy alkalommal dönt.

²³ EH 2015.02.K8.

A Kormány, valamint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a kezdeményezést június 30-áig nyújtja be az Országgyűlésnek, és javaslatot tesz a köztársasági elnöknek. Az Országgyűlés és a köztársasági elnök a területszervezési kezdeményezésről – a várossá nyilvánítás kivételével – december 31-ig dönt. Az Országgyűlés döntése az országgyűlési képviselők választását érintően a következő országgyűlési képviselői általános választás kitűzésének napján, az önkormányzati választást érintően a következő önkormányzati általános választás kitűzésének napján lép hatályba; erről szükség esetén az Országgyűlés a területszervezési döntéssel egyidejűleg határoz. A köztársasági elnök hatáskörébe tartozó ügyben – a várossá nyilvánítás kivételével – a döntés az önkormányzati általános választás napján lép hatályba.

A területszervezési eljárás részletszabályait a 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet határozza meg.

Az Ákr. ezt az eljárástípust nem nevesíti a kivett eljárások között, ahogyan a törvényességi felügyeleti eljárást sem. Az Ákr.-hez íródott kommentár szerint e két eljárás „dogmatika alapján sem hatósági eljárás. Egy ilyen szabályozási irány esetén kérdésként merülhet fel, hogy például a büntető eljárást miért nem sorolja fel a kérdéses rendelkezés? A hatósági ügy Javaslatbeli fogalma alapján a hatósági eljárás az ügyfél és a hatóság részvételével zajlik. A törvényességi felügyeleti eljárásban és a területszervezési eljárásban ezen fogalmi elemek hiányoznak, így eleve kizárt az ügyek hatósági jellege. Az adó- és vámigazgatási eljárások kivett jellegét – hasonlóan a német jogterülethez – az eljárások sui generis jogintézményekkel, fogalmakkal, eljárási logikával történő lefolytatásának igénye indokolja.”

Végezetül egy olyan eljárásra szeretnénk utalni, amely sokáig az önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe utalt eljárástípus volt, azonban az elmúlt évek jogszabály-módosításainak köszönhetően ezen a területen is jelentős eljárásjogi változások következtek be. A Ptk. 5:8. § (3) bekezdése alapján az a fél, aki a jegyző birtokvédelem kérdésében hozott határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a bíróságtól a másik féllel szemben indított perben kérheti a határozat megváltoztatását. A *birtokvédelmi eljárások* kapcsán kiemelandó az Ákr.-hez íródott miniszteri indokolás, amely szerint: „A jegyzői hatáskörbe tartozó birtokvédelmi eljárás egy dologi jogi jogviszonyon alapuló perkisegítő-permegelőző eljárásként definiálható, ezzel teljes mértékben analóg módon közelíthetünk a szellemi tulajdonnal összefüggő eljárásokhoz is. A birtoklás tényén alapuló ún. possessorius birtokvédelmet a Ptk. 5:8. § alapján a jegyzőtől lehet kérni. A jegyző előtti birtokvédelem korlátozott birtokvédelem: a birtoklás tényén alapul. Ennek során nem vizsgálható a birtokláshoz való jogcím, a birtoklás jogalapja. Az a tény azonban, hogy a possessorius eljárás során a hatályos eljárási törvény szabályait kell alkalmazni, nem teszi kétségesé azt, hogy közigazgatási úton történő birtokvédelem is polgári (dologi) jogi jogviszonyon alapul. Az eljárás alapja ugyanis a birtokháborítás (Ptk. 5:8. §), vagyis az, hogy a birtokost a birtokánál, mint abszolút szerkezetű dologi jogviszonynál fogva jogvédelem illeti meg; amellyel szintén teljesen analóg módon kezelendők a szellemi tulajdonhoz fűződő – ugyancsak abszolút jellegű – jogviszonyok. A jegyző birtokvédelmi ügyben hozott határozatának megváltoztatása iránti per nem tekinthető a közigazgatási pernek, tekintettel arra, hogy e per tárgya nem közigazgatási hatósági ügy, hanem az alapul fekvő polgári jogi jogviszony, továbbá a pert a félnek nem a közigazgatási hatósággal (jegyzővel) szemben kell megindítani, hanem az ellenérdekű féllel szemben. A polgári perrendtartás alapján az is

elmondható, hogy a szellemi tulajdonnal összefüggő eljárásokban is a polgári bíróság jár el, az ilyen jellegű ügyekben tehát nem közigazgatási per keletkezik, hanem sajátos polgári per.”

1.2. Összegzés²⁴

Ahogy a fentiekben láttuk, a helyi önkormányzatok sajátos szervezettel, feladatkörrel és eljárásrendi szabályokkal rendelkeznek. Az egyik legfontosabb, hogy a helyi önkormányzatok a közigazgatás szerves részesei, az állam állampolgárokhoz legközelebb lévő megnyilvánulásai. Az elmúlt időszak új szabályrendszerének köszönhetően ma már igen szerteágazó az önkormányzatok eljárására vonatkozó szabályozása is.

Az önkormányzatok szervezeti szempontból sajátosak olyan értelemben is, hogy a helyi önkormányzatok szervei az önkormányzatok feladataihoz igazodóan *összetett hatáskörrel rendelkeznek*.

Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják.

A helyi önkormányzatok legfontosabb szerve a képviselő-testület, amely számos egyedi közigazgatási (hatósági és annak nem minősülő) eljárásban is hatáskörrel rendelkezik, és nem utolsósorban ellát olyan közigazgatási feladatokat is, amelyeket az Mötv. kifejezetten a hatáskörébe utal. A képviselő-testület hatásköreit – az át nem ruházható hatáskörök kivételével – a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja, illetve az Mötv. alapján arra is lehetőség van, hogy a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapítson, továbbá szerződést kössön természetes- és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel. Törvény ugyanakkor előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, olyan állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelyben az állam vagy az önkormányzat legalább többségi befolyással bír vagy e gazdasági társaság legalább többségi tulajdonában álló és legalább többségi befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás láthat el.

Önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat.

Emellett az Mötv. 41. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat jogi személy, és a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit az Mötv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A képviselő-testületet a *polgári jogi jogviszonyokban* a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a főpolgármester képviseli.

A kutatásaink alapján megállapítható, hogy közigazgatási eljárásjogi szempontból a legjellemzőbb a hatósági és nem hatósági jelleg keveredése egy-egy területen, illetve az eljárási szabályok „besorolását” illető paradigmaváltások.

²⁴ Az alfejezet Boros Anita írása.

Az általunk felvázolt eljárástípusok főként olyanok voltak, amelyek kapcsán az elmúlt időszakban valamilyen érdekes eljárásjogi cselekmény vagy eljárási kérdés merült fel az Alkotmánybíróság vagy a bíróság joggyakorlatában.

Szintén érdekes kérdés az is, hogy az önkormányzatok a rendeletalkotás körében sajátos közigazgatási eljárási szabályokat is megállapíthatnak. Ezek lehetnek az Ákr. vonatkozó felhatalmazó rendelkezései alapján hatósági és nem hatósági jellegűek is. Ilyen értelemben az ilyen jogalkotási felhatalmazás igen széles körű eljárási szabályalkotásra ad lehetőséget, amelyek során azonban feltétlenül biztosítani kell azokat a garanciákat, amelyek az Alaptörvényben és a vonatkozó jogi szabályozókban meghatározott alapvető (eljárási) jogok érvényesülését szolgálják.

Tamás András

III. rész

A Kormány és egyes kormányzati testületek eljárási alapkérdései

1. Előzmények, előfeltevések

Az itt tárgyalt eljárás a *magyar kormány* működése.

A Kormány működése – eljárásnak értelmezve vagy eljárási jogi értelemben – jellegzetesen egyedi; különösen a kormánynak az állami szervek hierarchiájában elfoglalt tényleges helye, hatásköre és feladatköre alapján, vagyis térben, időben, társadalomban, normatív rendben és rendszerben elhelyezhetően.

Magyarországon kormány – mint miniszteriális kormányzás – 1848. március 17-étől létezik jogilag, ténylegesen április 12-étől. Alapja az *1848. évi III. törvénycikk*, amely szerint a kormány (akkori elnevezéssel *minisztérium*)¹ tevékenységéért politikai és jogi felelősséggel a királynak (államfőnek) és az országgyűlésnek tartozott. A korábbi, rendi kormányzati rendszer – királyi kancellária, helytartótanács, kamara – megszűnt. Első kormányunk helyett 1848. szeptember 28-ától ideiglenesen Országos Honvédelmi Bizottmány létesült; a fontosabb ügyeket Kossuth Lajos kormányzó-elnök és irodája intézte. 1849 májusától ismét miniszteri kormány működött – 1848. augusztus 11-ig. A szabadságharc leverése utáni neoabszolutizmusban Ferenc József császár felszámolta a magyar alkotmányos kormányzást, amely a kiegyezéssel² – az Osztrák–Magyar Monarchia létrejöttével – jelent meg ismét, s 1918-ig tartott.

Az első világháború utáni, válságos, zavaros helyzetben – 1918 novemberében – hozott „néphatározat” szerint az ország népköztársaság lett, majd 1919. március 21-től augusztus 1-ig Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság. E proletárdiktatúra kormánya (Forradalmi Kormányzótanács) nem miniszterekből, hanem népbiztosokból állt, s rendeleti úton hozott „törvényeket”. A nép- és tanácsköztársaság jogszabályait az alkotmányosság helyreállításáról szóló *1920. évi I. törvénycikk* helyezte hatályon kívül, egyúttal rendezte a Magyar Királyság lényeges állami intézményeit, így a végrehajtó hatalmat ténylegesen gyakorló felelős Minisztérium (kormány) és az államfő (kormányzó) jogállását.

¹ A kormány neve kezdetben ministerium, összminisztérium, később népkormány, minisztertanács, Forradalmi Kormányzótanács, Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány, minisztertanács (kormány), jelenleg kormány. A minisztérium megjelölés – szinte a kezdetektől – egy miniszter munkaszervezetét is jelenti. Ettől függetlenül a jogszabály szövegében a minisztérium szó 1947-ig olykor kormányt jelent.

² 1867. évi XII. törvénycikk.

A második világháború végén ismét diktatúra következett. 1944. október 16-ától Szálasi Ferenc miniszterelnök, november 4-től államfő (nemzetvezető) is, legfeljebb 1945 márciusáig.³ 1946-tól Magyarország köztársaság (1946. évi I. törvény), 1949-től 1989-ig népköztársaság (1949. évi 20. törvény),⁴ 1989. október 23-ától köztársaság (1989. évi XXXI. törvény). A népköztársaságban a kormány neve „minisztertanács” (1949. évi XX. törvény 22. §), 1956 novemberétől „Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány”, amit törvényben először az 1957. évi I. törvény vezetett be, majd ugyanezt az 1972. évi I. törvény „vezette ki” a jogrendszerből, helyette a „minisztertanács (kormány)” megjelölést alkalmazta. 1990-től a „kormány” megnevezés használatos jogszabályokban.

A kormány eljárási szabályainak értelmezése időben 1848-tól napjainkig terjedhet, a jelenlegi szabályok *előzményeként*, s nem jogtörténeti áttekintésként, amely másféle módszerrel készülhet. Ami a régebbi szabályokból ma is érvényesül, karakterisztikája valamilyen beépül a mostaniba, az nyilvánvalóan előzmény vagy akár releváns előtörténet. Ami így nem érvényesül, nem számít. A kormányzás bizonyos időszakai ebből a szempontból figyelmen kívül hagyhatók, vagyis az Országos Honvédelmi Bizottmány, a neoabszolutizmus, Károlyi népkormánya a népköztársaságban, a tanácsköztársaság, Szálasi uralma, az Ideiglenes Nemzeti Kormány. Ezek válságos, rendkívüli, nem konszolidált időszaki működések; a neoabszolutizmust kivéve rövidek, és az Országos Honvédelmi Bizottmány kivételével meglehetősen dicstelenek is. Az akkori kormányzás eljárási módja, szabályossága nem vált később is gyakorlattá vagy hagyománnyá, annak ellenére, hogy a népi demokrácia idején a Károlyi-kormányt, a tanácsköztársaságot és az Ideiglenes Nemzeti Kormányt nagy becsben tartották, sőt érdemeit vagy történelmi jelentőségét törvénybe foglalták.

Nyilvánvaló lehet, hogy közpolitikai, illetőleg alkotmányjogi értelemben az államforma vagy a kormányforma számít, befolyásolhatja a működést. Magyarország 1848-tól 1946-ig *királyság*, utána *köztársaság*. Némi „szépséghibával” vagy szükséges pontosítással. A királyság ténylegesen 1867-től legfeljebb 1918-ig tartott mint alkotmányos monarchia, közpolitikai közjogi elvként 1946-ig. Utolsó 26 évében – amelyet neoliberais humoristák és más heccelődő jogtudósok „király nélküli királyságnak” neveztek – közjogi intézményei alapján inkább elnöki köztársasághoz hasonlított.⁵

A kormány működését is érintheti az, ha a *jogrendszer* kizárólag *kodifikált jog* vagy ha a *szokásjog* is elismert. Hazánkban a királyság idején jogforrás volt a szokásjog is, bár ennek semmi köze a királysághoz; az alapjában véve a magánjogban, csekély mértékben a közigazgatási jogban fordult elő,⁶ s kizárt volt a büntetőjogban. A szokás, illetve szokásjog a közigazgatási jogban olykor eljárási jellegű vagy tartalmú, vagyis szervezetek működését, tevékenységük módjait jelenti, ha azt jogszabály formálisan nem részletezi. A szokásjog elismerését kifejezetten nem tiltja jogszabály ma sem, a hatályos jog szövegében maga

³ 1944. december 21. és 1945. november 15. között az Ideiglenes Nemzeti Kormány működött – párhuzamosan a megszálló szovjet katonai igazgatással –, „törvényeket” alkotva az Ideiglenes Nemzetgyűlés helyett.

⁴ A *Magyar Közlöny* (1945 januárjától az állam hivatalos lapja) 1949. augusztus 20-i 174. száma arab számmal közölte a Magyar Népköztársaság Alkotmányát, minden korábbi (és későbbi) gyakorlattól eltérve. (A köztársasági elnök mellett nem a miniszterelnök, hanem természetesen a miniszterelnök-helyettes, Rákosi Mátyás írta alá.)

⁵ CSEKEY István (1937): A kormányzói jogkör kiterjesztése. *Magyar Szemle*, 29. évf. 1. sz. 5–16.

⁶ LADIK Gusztáv (1941): *Tételes közigazgatási jogunk alapjai*. (Harmadik kiadás.) Budapest, Attila Nyomda. 270–272.

a „szokásjog” szó sem fordul elő, az arra való hivatkozás pedig nem létezik a joggyakorlatban. A szokásjog régen elvileg érinthette egyfelől bármelyik jogszabály érvényességét, mint tényező a mindenkori jogalkotás számára, másfelől rendezhette például a kormány működését vagy a miniszterek tevékenységét. Az utóbbi 90 évben azonban közjogász nem állította azt, hogy a kormány eljárási joga szokásjog lenne, bár mindeddig nem készült kormányzati eljárás vagy rendtartás című törvény, és egyetlen kormány sem kísérelte meg eljárását a bírói perjog, az országgyűlés házszabálya vagy a közigazgatási eljárás szabályai szerint folytatni.

A kormány önálló, egyedi állami szerv, amely saját rendszerében működik. Ez jogilag is meghatározott, bár olykor nem nyilvánvaló. Eljárása látszólag nagyon leegyszerűsíthető, például összefoglalható néhány oldalnyi ügyrendben vagy működési szabályzatban; ugyanennek a „háttéranyaga” viszont egy terjedelmes jogszabálytömeg, amelyből persze mindig csak néhány szükséges az egyes ügyekben. A kormányzati működés folytonosságában több olyan eljárási szabályosság érvényesül, amely szinte a kezdetektől fogva létezik, és alig változik az idők folyamán. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy ezek értelme vagy jelentősége meglehetősen mást jelent most, mint korábban. A technikai kivitelezés magától értetődően változtat az eljáráson, viszont érdemben nem érinti azt.⁷

2. Az eljárás alanya

Eljárási értelemben alany lehet az *aktív alany*, aki az eljárást lefolytatja. *Passzív alany* az, akire az eljárás, illetve az eljárásban hozott döntés vonatkozik. Kormányzati eljárásban az aktív alany a jellegzetes – alapjában véve a kormány –, a passzív alany sokféle lehet, de szinte semmiképpen sem nevezhető ügyfélnek.

A *Kormány* miniszterekből és miniszterelnökből álló testület. Az állami szervek hierarchiájában elfoglalt helyét és hatáskörét általánosan a mindenkori alkotmány állapítja meg. Először az *1848. évi III. törvénycikk*, amely a történeti alkotmány részének tekinthető, majd az 1949-es alkotmány, jelenleg az Alaptörvény. A Kormány tagjai a *miniszterek*, önálló hatáskörű döntéshozók, szakigazgatást irányítanak, felügyeletet, ellenőrzést gyakorolnak, rendeletet alkotnak stb. Mindez nem lehet ellentétes törvénnyel vagy a kormány döntésével. Eljárási értelemben nem a miniszterek önálló alanyiságából következik a testület önállósága, továbbá a kormány hatáskörgyakorlásában nem a Kormány tagjainak hatásköre összegződik, hanem az eredendően önálló, egyedi alanyiség, illetve hatáskör, amely a miniszterénél magasabb a hierarchiában.

A kormány tagjai nem feltétlenül reszortot vezető, szakigazgatást irányító miniszterek, vagyis lehetnek tárca nélküli miniszterek is. A magyar kormányban jellegzetesen ilyen volt a király személye körüli miniszter (1920-ban megszűnt), de gyakran ilyen a miniszterelnök is. Egyéb tárca nélküli miniszterek az első világháború utáni korszakban kaptak ideiglenes megbízást, a szakminiszteri tárcák száma – hagyományosan – akkor még nyolc volt. Az 1949-es alkotmány kiadásától folyamatosan funkcionáló *minisztertanács elnökhelyettese*

⁷ Az első kormányaink idején például használható gyorsírás, írógép még nem létezett. A kézzel írt iratok, jegyzőkönyvek olyan távolinak tűnnek ma, amikor már írógépet vagy telefaxot sem használnak, hogy szinte elképzelhetetlen, hogy ezzel a módszerrel hogyan lehetett egy előterjesztést alaposan, időben elkészíteni.

és az időnként létező *államminiszter* egyaránt tárca nélküli miniszter volt. A népköztársaságban ezek állami-politikai jellegű intézmények. A miniszterelnök-helyettes például kevésbé helyettesít, inkább a feladatkör-megosztás működik – a párt elképzelései szerint.⁸ 1990-től ez a gyakorlat megszakadt, az elnök helyettesítését másképp oldották meg. Jelenleg hivatalosan három miniszterelnök-helyettes van.⁹ A népi demokrácia idején a Kormány tagja volt az Országos Tervhivatal elnöke (nem nevezték tervgazdálkodási miniszternek) és a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke. A Kormány tagjai közül figyelemre méltó a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladat- és hatásköre, amelyet jelen összeállítás önálló fejezetben tárgyal.

A Kormány eljárási alanyisága szempontjából a *miniszterelnök* helyzete kiemelkedő és egyedi jellegű. Az eljárásban nyilvánvaló, hogy a kormány mint testület akkor alany, ha van *elnöke* is. Ehhez tartozó alapvető szempont, hogy az *elnök* helyettesíthető-e, s ha igen, akkor hogyan, továbbá a miniszterelnök milyen ügyekben helyettesítheti *kormányát*. A miniszterelnök helyettesítését a hatályos jog rendezi. A miniszterelnök bizonyos esetekben magától értetődően képviseli a kormányt, mi több, vannak olyan helyzetek, amelyben bármelyik kormánytag képviselheti a kormányt. Az eljárás szempontjából nem a képviselő, hanem a teljes eljárásra jogosultság számít, vagyis az, hogy az magában foglalja-e a döntéshozatalt is. Törvényi felhatalmazás erre adható. Ettől függetlenül ténykérdés, hogy eddig mi történt, a kormánya helyett hozott-e döntést magyar miniszterelnök.

A Kormány, illetőleg a miniszterelnök tevékenységét *különbőféle szervezetformák segítik*, döntés-előkészítő, véleményező, tanácsadó, szervező vagy más hasonló tevékenységgel. Olyan testületek, amelyek nem jogi döntéshozó szervek, többnyire időszerű kérdésekkel, megoldásokkal foglalkoznak, és időszakos, vagyis nem állandó szervezeti egységet képeznek. Feladatkörük van, hatáskörük többnyire nincs. A monarchia idején alig fordult elő, később is ritkaság volt; a népi demokrácia végén működött kormánykabinet, különösen 1990 után nőtt meg számuk, jelentőségük. Elnevezésük lehet *kabinet*, *bizottság*, *kollégium*, *szakértői bizottság*. Jelenleg kormányzati döntéshozatali szakmai döntés-előkészítő fórum a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság és a Nemzetbiztonsági Munkacsoport. Kormányzati szakpolitikai döntéshozó fórum jelenleg a Stratégiai és Családügyi Kabinet, a Gazdasági Kabinet, a Nemzetbiztonsági Kabinet, valamint a Nemzetpolitikai Kabinet.

Végül *aktív alany* eljárási szempontból az is, aki ugyan nem az eljárás lefolytatója, de *kezdeményezője*, *előkészítője*, vagyis aki *előterjesztést nyújthat be* a Kormánynak.

⁸ Magyarországon miniszterelnök-helyettes önálló, tárca nélküli miniszterként először 1944-ben, Szálasi Ferenc kormányában volt. 1946 tavaszától ismét létezett helyettes, a kommunista párt érdekérvényesítése céljából, jogilag, alkotmányba foglalva 1949-től 1990-ig ténylegesen is. Például Lázár György kormányában 1987-ben – talán a párt dilettantizmusa vagy bizalmatlansága jeleként – 5 miniszterelnök-helyettes működött, akikre bizonyára nem helyettesítőként lehetett szükség, holott az elnök és a miniszterek egyaránt az egyetlen párt „káderei” voltak. Egészen más politikai helyzetben, Antall József kormányában (1990–1993) ennél is több, 6 tárca nélküli miniszter volt egyszerre hivatalban, de egyik sem az elnök helyettesítésére.

⁹ Lásd a miniszterelnök-helyettesek kijelöléséről szóló 1/2018. (V. 22.) ME rendeletet. A Statútumrendelet alapján a miniszterelnök a rendeletében kijelölt miniszterelnök-helyettes tekintetében meghatározza a helyettesítése rendjét [2. § (4) bekezdés]. A miniszterelnök általános helyettese jelenleg tárca nélküli miniszter, aki a Kormány egyházakkal való kapcsolattartás koordinációjáért, nemzetpolitikáért és nemzetiségpolitikáért felelős tagja [32. § (1) bekezdés]. Miniszterelnök-helyettes továbbá a belügyminiszter [a nemzetbiztonságért felelős – 40. § (1) bekezdés], valamint a pénzügyminiszter [a gazdaságpolitikáért felelős – 64. § (1) bekezdés].

Jelenleg előterjesztést nyújthat be a Kormány tagja, feladatkörében a kormánybiztos,¹⁰ továbbá a Kormány döntése alapján vagy a miniszterelnök előzetes hozzájárulásával más szervek és személyek.¹¹

Passzív alany az lehet, aki semmiképp sem sorolható az aktív alanyok közé – ez igen széles kör, amit csak tovább szélesíthetne az, ha passzív alany az lenne, *akire a Kormány döntése kötelező*. A kormányzati döntés egyik formája a kormányrendelet, *mindenkire* érvényes jogszabály, hatálya még a megalkotásában részt vevőkre és az általuk létező testületekre is kiterjed. A passzív alany ritkán vagy kivételesen lehet néhány vagy akár egyetlen jogalany, akiről a kormányzati döntés szól. Ezért nincs olyan jellegzetessége, amely alannyá teszi, az a Kormány döntése, ami az *általános* feladat- és hatáskörből következően általános. Lehetséges pontosítása a kormányzati *hatáskör* (lehetséges pontos) megállapítása.

3. Hatáskör a kormányzati eljárásban

A hatáskör azt írja elő, hogy *ki*, milyen *tárgyú* ügyben járhat el. Vagyis az eljárás (pozitív) *alanyának* a megjelölése, figyelemmel az eljárás *tárgyára* is. Kormányzati eljárásban az alany a Kormány – nyilvánvalóan *egyedi*, egyetlen példányban létezik –, az eljárás tárgya nagyon sokféle, amit gyakran úgy értenek, hogy az mindenféleképpen kiterjed, tehát *általános*. Ebből legfeljebb arra lehet következtetni, hogy a kormány hatásköre például az *illetékesség* fogalmával nem pontosítható. (Ha rendkívül ritkán létezik is „ellenkormány”, a probléma megoldása nem valaminő illetékességi szabály alkalmazása.) A hatáskörnek önmagában van jelentése, ezt illetékességi szabály nem egészítheti ki.

Az eljárás tárgya nélkül nincs hatáskör, vagyis, ha a Kormány hatásköre „általános”, ez korántsem magától értetődő, gyakorlati, empirikus fogalom. Inkább valamilyen viszonyítást fejez ki, például más állami szerv, másféle hatásköréhez képest általános. Ezúttal elsődleges és alapvető összehasonlítási lehetőség az egyes miniszterek – szaktárcák – által gyakorolt hatáskör, mindazok a tárgyak vagy tárgykörök, amelyekre a Kormányt alkotó miniszterek hatásköre kiterjed, az *a Kormány hatásköre is*. A kormány hatásköre kiterjed arra is, amit pillanatnyilag miniszter által vezetett szakigazgatás még nem érint, de nincs akadálya az adott tárgykörben minisztériumi igazgatás bevezetésének. Az említett kérdés alapján véve alkotmányjogi természetű, ám eljárási jogi értelemben is számít, és eleinte nagyon egyszerűnek tűnik, talán azért is, mert jogilag alig szabályozott. A 20. század folyamán a kormányzás tartalma többször lényegesen, eljárása, kivitelezési módja azonban

¹⁰ Kimondottan régi intézmény: a kormány nevében eljárni jogosult felhatalmazott, meghatározott feladatkörben, illetve hatáskörben. Például gróf Tisza Lajos Szeged árvíz utáni újjáépítésének kormánybiztosa 1879-ben; az 1924-ben létesített Magyar Nemzeti Bank törvényességi felügyeletét is kormánybiztos látta el; kirendelésükről az államfő intézkedett. 1946 után egészen másféle kormánybiztosok léteztek; státusuk később is változott. Jelenleg a kormánybiztost a Kormány nevezi ki [Ksztv. 31. § (1) bekezdés].

¹¹ 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről, 26. pont (1) bekezdése.

olykor elhanyagolható mértékben változott.¹² Az *Alaptörvény* jelenleg kimondja, hogy a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.¹³ Hasonlóan általános szabályt tartalmaz a *miniszterelnök* feladat- és hatásköréről a Ksztv. 18–19. §-a.

Ez a meghatározás még egy szempont bevezetésével pontosítható; azzal, ha tartalmazza az eljárás lehetséges *eredményét*, s ez nevezhető az eljárás *tartalmának*, amelyet külön célszerű tárgyalni. Itt egyelőre elegendő azt jelezni, hogy a hatáskör gyakorlásának ez mint lehetséges célja, összefüggésben áll az eljárás *tárgyával* (bizonyos értelemben annak is nevezhető). Az Alaptörvény említett része – „[a] Kormány [...] államigazgatási szerveket hozhat létre” – egyaránt értelmezhető a Kormány céljaként és az eljárás tárgyaként, nem lépve ki az eljárási értelmezés kereteiből. Másként kifejezve, az eljárás mérhető tényleges eredménye összefügg lehetséges céljával és tárgyával, ezért nem mindegy, hogy a hatáskör gyakorlása mit *eredményezhet*, illetve mi annak a *tényleges* eredménye. Vagyis az is hatáskör kérdése, hogy az eljárás alakítása – például az abban való részvétel – mennyiben lehetséges másnak, vagy ha az eljárás valamilyen döntéssel zárul, azt ki kifogásolhatja, ki változtathatja meg stb., mintegy a döntés határai és hatásaiént.

Lehet, hogy ezzel összefüggésben magától értetődőnek tartott például az, hogy kormányzati eljárás csak bizonyos állami vagy társadalmi *jelentőséget* elérő ügyben folyhat, azaz jelentéktelen ügyekben nem lehet hatáskör. Ilyen szabálya lehet a gyakorlatnak, bár érvényes normaként nálunk eddig nem jelent meg.

A Kormány és tagjainak (miniszterek) hatáskörükközése szinte fogalmilag kizárt a működés eddigi szabályaiból. Nyilvánvaló, hogy a kormány tagjának (miniszternek) hatásköre részletesebben meghatározott, mint a Kormányé, többnyire hierarchikus helyük is nyilvánvaló. A hatáskörök részletesebb megjelölése hiányában is megállapítható, hogy például a Kormány tagja milyen esetben jár el és dönt a Kormány eljárásával, döntésével ellentétesen (amit a Kormány, illetve elnöke nem fogadhat el jogszerűként). Ugyanez fordítva kevésbé nyilvánvaló, vagyis az, hogy mikor lépi túl hatáskörét a Kormány, a Kormány tagjának hatásköre ellenében. (Ha ez bármikor lehetséges, akkor az *ultra vires* ki van zárva, de az is kizárt, hogy a miniszter a maga szakágazatát önálló felelősséggel vezesse.)

A hatáskör gyakorlásának további általános feltétele, hogy az tisztán csak *jogosít*, vagy egyúttal *kötelez is*. Létezhetnek olyan feljogosítások, amelyek csak akkor járnak eljárással, ha az a jogosított elhatározása szerint szükséges, célszerű. Az ilyesmi kivételes, még kormányzati eljárásban is: *diszkrecionálisan* gyakorolható hatáskörnek nevezhető, esetleg

¹² A monarchiában – a kiegyezéstől kezdve, közel 50 éven keresztül – a kormány hatáskörét, eljárását nem rendezte általánosan törvény. A végrehajtó hatalmat – amelybe a kormányzás is beleszámít – gyakorolja. A miniszterek (minisztériumok) száma alig változik, hatáskörük viszont bővül, ami az egykorú jogszabályokból is kitűnik. A hagyományos 8 minisztérium 1920-ban kiegészült az akkor létrehozott külügyminisztériummal. Az 1949. évi XX. törvény általánosan szabályozta a minisztertanácsot, s felsorolta az egyes minisztériumokat – akkor 15 minisztérium működött. Hatáskörébe tartozott a minisztériumok irányítása, a törvények és a Népköztársaság Elnöki Tanácsa rendeleteinek végrehajtása, a népgazdasági tervek megvalósítása, valamint bármi, amit jogszabály a hatáskörébe utalt. Ez a hatáskör-kijelölés többször változott megfogalmazásában, itt-ott tartalmában is (például a népgazdasági tervek 1990-től aktualitásukat veszítették), 60 év alatt, diktatúrában, majd demokráciában.

¹³ Alaptörvény 15. cikk.

diszkrecionális döntésre jogosító hatáskörnek. Államigazgatásban, közigazgatásban ma már meglehetősen ritkán fordul elő. A legtöbb esetben a hatáskör gyakorlása olyan jogosultság, amely egyúttal rendszerint meg nem tagadható kötelezettség is. Kormányzati eljárásban ezek megkülönböztetése gyakorlatilag fölösleges, mert a Kormány diszkrecionális joggyakorlásából nehezen képes a számára előnyös társadalmi fogadtatást megszerezni munkájához, másfelől nem szükséges számára ennek a formális lehetősége, hiszen hatásköre eseti érdemi gyakorlását minden további nélkül el is halaszthatja.

A hatáskör tényleges tárgya – amire az eljárás, illetve döntés vonatkozik – rendszerint jogszabályban megjelölt, mégpedig *felhatalmazásként*. Tény, hogy 1867-től a Kormánynak (vagy akár a kormány tagjának) adott felhatalmazások száma növekszik. Az utóbbi 30 évben a hatályos jogrendszerben több 100 felhatalmazás¹⁴ található, amely a kormányt jogosítja vagy kötelezi. A felhatalmazás szólhat *egyetlen alkalomra*, vagyis egyetlen eljárás lefolytatására jogosít, vagy nem ilyen időtartományú, tehát annak alapján *különböző időkben újra* folyhat eljárás, külön vagy újabb felhatalmazás nélkül. Ha a felhatalmazásból nem tűnik ki az, hogy egyetlen alkalomra szól, akkor – a magyar joggyakorlat szerint – az mindaddig jogosít és kötelez, amíg az hatályos. Előfordulhat tehát, hogy egy törvényt nem módosítanak, a végrehajtására kiadott rendeletet pedig többször is újraalkotják. Ezek mindenképp számítanak kormányzati eljárásban – hatáskör hiányában nincs döntés –, természetesen nem egyszerre mind, hanem mindig csak az, amelyik tárgya szerint *releváns*, és amelynek az érvényesítéséhez az *alkalom* adott.

Hatáskör és felhatalmazás egyaránt kifejezetten jogi fogalom. A Kormány hatásköre általánosan az Alaptörvényből, különösen más törvényből állapítható meg, amit abban rendszerint felhatalmazás tartalmaz. Törvélynél alacsonyabb szintű jogszabály a Kormánynak nem adhat felhatalmazást.

Kormány önmagának nem ad felhatalmazást (ha esetleg mégis, az legfeljebb megállapítás [deklaráció] és nem önjogosítás), viszont elnökét vagy bármelyik tagját jogosíthatja. Kormánynak politikai párt nem adhat felhatalmazást: pártok nem gyakorolhatnak közvetlenül közhatalmat.¹⁵

4. Az eljárás tartalma

A kormány eljárásának *tartalma* legalább kétféleképp jellegzetes, ha azt a *döntés* vagy az *eljárás* meghatározó tulajdonságának vesszük. A *döntés* általános tartalmi tulajdonsága az, hogy általa jogszabály keletkezik – vagy nem, azaz nem jogalkotói döntés. A kormány *jogalkotói* döntése jelenleg *kormányrendelet* vagy *kormányhatározat* lehet. *Nem jogalkotói*

¹⁴ Ha a hatáskör jogszabályalkotást jelent, viszonylag könnyebb megállapítani annak jogalapját; a jog ismerésének kötelessége nemcsak az állampolgároknak, hanem a jogalkotókra is vonatkozik. Más esetekben a Kormány jelenlegi ügyrendje szerint más a helyzet: ha a javaslat nem jogszabály megalkotására irányul, az előterjesztésben meg kell jelölni az adott kérdéssel kapcsolatos döntési hatáskör jogalapját is [1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 9. pont m) alpont].

¹⁵ Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése.

döntés a *politikai döntés*,¹⁶ amely általános társadalompolitika vagy állami szakpolitika. A kormányzati működésben ezek sokszor csak időbeli eltolódást, fáziskésést jelentenek úgy, hogy először politikai-elvi meghatározás készül, ebből elvi-normatív döntés (a kiadandó jogszabály szükségességéről), majd jogalkotói döntés, amely már nem politikai döntés. *Nem jogalkotói döntés* a politikai döntéseken kívül még *több más* típusként létezik (operatív, ellenőrzés, szervezés, személyi ügy, koordináció, integráció stb. tartalommal). *Nem jogalkotói döntés* a *jogalkalmazói* döntés is, amely elvileg nem lehet a kormánynak sem feladata, sem hatásköre, annak ellenére, hogy időnként egyes filozófuslelkek kétségbe vonnák azt, hogy lehetne olyan jogalkotó, aki nem jogalkalmazó is. Ezzel szemben, a kormányzást ugyan végrehajtó hatalomnak nevezzük, a kormányzati tevékenységnek azonban nincs „anyagi joga”, amelyet a kormány tagjai naponta elolvasnak, és munkájukat e szabályok alkalmazásával elvégzik. Többnyire ennek ellenkezőjét teszik: például a már hatályos jogszabályokat módosítják vagy hatályon kívül helyezik, ha az szükséges. Ez valamivel nehezebben kalkulálható eredménnyel jár, mint például a jogalkalmazói döntéseké.

A kormány eljárásának tartalma kifejezetten *az eljárás szabályaira* szűkítve egyszerre viszonylag egyszerű, egyben nagyon is összetett. Az eljárások tartalma az előbbiek szerint lehet *jogalkotói eljárás*, amikor a kormány rendeletet vagy normatív tartalmú határozatot hoz. A magyar kormányok a kezdetektől napjainkig jellegzetesen sok jogalkotói eljárást folytatnak le, és hoznak jogalkotói döntést. Ez a tényleges napirendekből állapítható meg, nem feltétlenül csak a kiadott kormányrendeletek számából. Nyilvánvalóan e körbe tartozik a törvények előkészítése is, amelyeket ugyan az Országgyűlés hoz, ám arról előtte a kormány dönt, ha annak előterjesztője is. (Képviselő által előterjesztett törvényjavaslat az 1990-es évekig nemigen fordult elő.)

A jogszabálytervezetek készítésének szempontjai, követelményei folyamatosan alakultak kezdetétől,¹⁷ ezeket többnyire jóval később foglalták jogszabályba. A jogszabályszerkesztés egységesítése, szakmai követelményeinek érvényesítése nem a Kormánynak, hanem az igazságügyminiszternek volt a feladata. Ennek ténylegesen kialakított rendje 1944-től átmenetileg kaotikussá vált, de 1949 után újra rendeződött. 1964-ben a jogszabályok előkészítésének továbbfejlesztéséről kormányhatározat,¹⁸ tíz évvel később a jogszabályok kihirdetéséről és hatálybalépéséről törvényerejű rendelet szolt.¹⁹ A Kormány (Minisztertanács) ügyrendje ugyanakkor meglehetősen rövid és nem nyilvános minisztertanács határozat volt. A jogalkotásról szóló első hazai törvény 1988-ban lépett hatályba,²⁰ a jelenlegi a 2010. évi CXXX. törvény.

A jelenleg hatályos szabályozás viszonylag önálló, áttekinthető követelményrendszer, amely korántsem egyetlen törvényből áll. A jogalkotásra irányuló jogszabályok

¹⁶ A kormány politikai működéséről politikatudományi értelemben lásd: KÖRÖSÉNYI András szerk. (2015): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris. 109–133. A tevékenységről: PESTI Sándor (é. n.): *A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon*. Elérhető: www.c3.hu/scripta/szazadveg/18/pesti.htm (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.) Közjogi értelemben: MÜLLER György (2011): *Magyar kormányzati viszonyok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

¹⁷ A kezdet 1848-tól számítható, Deák Ferenc igazságügyminiszteri működésétől, amikor a jogszabályszerkesztő részleget Szalay László vezette.

¹⁸ 2030/1964. (XI. 10.) Korm. határozat.

¹⁹ 1974. évi 24. törvényerejű rendelet.

²⁰ 1987. évi XI. törvény.

száma – a felhatalmazásokkal együtt – magas, egyáltalán nem kódexszerűen összefoglalt, ebből közvetlenül csak néhány vonatkozik kifejezetten a Kormányra.

A más tartalmú – azaz *nem jogalkotói* – kormányzati eljárás²¹ azonban értelemszerűen nem azt jelenti, hogy az előterjesztés megfelel-e az alkotmányossági, az európai uniós jogi követelményeknek, jogilag alkalmas-e a szabályozási cél eléréséhez, valamint megfelelő eljárásban készült-e. Vagyis a kormány-előterjesztés tartalmi feltételei, az előterjesztés véleményezése *értelemszerűen más mögöttes jogszabályi előírásokat* jelenthet, témától – az előterjesztés tárgyától – függően.

Eljárásjogi értelemben az *eljárás tartalma* lehet *tisztán eljárási* tartalom megállapítása, vagyis cselekmények megkülönböztetése, amit sokan szeretnek kényelmesen aktusoknak nevezni, holott az aktusokat eredetileg a jogalkalmazásra találták ki, perbeli cselekmények és közigazgatási aktusok megnevezésére. A Kormány fogalmilag testület. Hatáskörét, feladatkörét, működési körét tagjai együtt, elnökük vezetésével gyakorolhatják. Ennek ellenére senki sem állítja azt, hogy a kormány nem folytonosan működik, hanem ténylegesen pont addig, amíg egy kormányülés tart, vagyis hetente 1–3 óráig. A Kormány működése nem szűkíthető kizárólag a kormányülések időtartamára. A Kormány működése azonosítható feladat- és hatásköre gyakorlására való felhatalmazása *érvényességének idejével*. Nem azért, mert éjjel-nappal működik, hanem azért, mert feladat- és hatáskörét felhatalmazása időtartamában *bármikor* gyakorolhatja.

Testületként az eljárási tartalom főleg testületi *tárgyalást és döntéshozatalt* jelent. A tárgyalás a Kormány *ülését*, a döntéshozatal a tárgyalt ügy ideiglenes vagy végleges *lezárását*, elintézését jelenti. Hozzá tartozik a tárgyalás és döntéshozatal *előkészítése* is. Az előkészítés alapossága lényeges, azt azonban nem a Kormány, hanem más, erre kijelölt, megbízott, meghatalmazott végzi. A döntés előkészítője és a döntéshozó kormánydöntés esetében szinte sohasem ugyanaz. Kérdés, hogy az eljárás előkészítése – amelyet nem a Kormány teljesít – mennyiben tartozik a kormány saját eljárásához, mennyiben nem, kinek a javát szolgálhatja, mit garantálhat, átadható-e hatáskör az előkészítőnek stb. A kormány-előterjesztés tartalmi elemeit például a Kormány ügyrendje állapítja meg, előterjesztő azonban nem csak a kormány tagja lehet – ami a tárgyi hatály szempontjából rendben is van. Mindez azonban feladatkört érint, s lehet itt is *ultra vires*, nem csak hatáskörben, például ha nem azt hallgatták meg, akit kellett volna.

Jellegzetes döntés-előkészítő a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet, amely annak érdekében dolgozik, hogy a Kormány ülésén vita nélkül lehessen az előterjesztésről dönteni. Az előterjesztést leveheti a napirendről, újabb egyeztetést írhat elő, de azt is javasolhatja, hogy az előterjesztésről a Kormány vita nélkül döntsön.²²

A Kormány ülésén – napirend alapján – a Kormány tagja és tanácskozási joggal meghívottak vesznek részt. Az előterjesztésről, illetve más döntést igénylő kérdéssről tanácskoznak, amelyet követően a miniszterelnök összefoglalja az elhangzottakat, és kimondja a Kormány döntését. A jelenlegi szabály megegyezik az 1867–1944 közötti gyakorlattal, továbbá a népi demokrácia idején folytatottal is – vagyis formálisan nem szavaztak. 1990 után olykor, egyes

²¹ A nem jogalkotói eljárás szabályai nagyvonalúbbak. Eddig egyetlen ügyrend sem tett éles különbséget azon az alapon, hogy az előterjesztés tárgya jogszabálytervezet vagy más, tárgyalni ugyanúgy kell.

²² 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 39–50., 76. pontja.

kérdésekben igen. Az elnök által kimondott döntés eljárási módként a régi (rendi) magyar országgyűlés gyakorlatában fordult elő.

5. Az eljárás karakterisztikája

Az eljárás jellegzetességének vagy jellegadó tulajdonságainak leírása kezdhető egy fogalom-párral, amelynek nincs nagy jelentősége, mégis alkalmas lehet kiindulásnak. A *Kormány eljárása* és a *kormányzati eljárás* olykor szinonima, olykor nem egybevágó fogalom. A *kormány eljárása* szoros értelemben a kormánynak mint a miniszterek testületének, tanácsának feladatai teljesítése, hatáskörének gyakorlása, az a működés, amely lényegében a Kormány ülésén tárgyalásból és döntéshozatalból áll. A *kormányzati eljárás* ugyanezt jelenti, továbbá jelentheti a kormány ülését vagy döntését előkészítő testület vagy személy tevékenységét, bizonyos ügyekben akár döntéshozatalát (például kormánykabinet, kormánybizottság). Működésük, eljárásuk szorosan a kormányhoz tartozik, nem feltétlenül szervezetszerű önállósággal – például a döntés-előkészítő fórumnak nevezett Közigazgatási Államtitkári Értekezlet –, viszont a Kormány nélkül értelmezhetetlenek.

A kormány eljárása és a kormányzati eljárás az eljárásra jogosított *alany* szerinti megkülönböztetésen alapul. Eljárási jogi értelemben legfeljebb az számít e körben, amit a kormány tesz, döntés-előkészítő, véleményező stb. szerveivel együtt. Ki lehetne indulni az eljárás általános *tárgyából* is, esetleg a feladat- és hatáskör valamilyen tulajdonságát általánosítva, bár általános feladat- és hatáskör esetén ez sem egyszerű. A lehetséges *döntés alaki* tulajdonsága szerint *határozat* vagy *rendelet*. Akik ilyen döntés meghozatalában vesznek részt, a kormányzati eljárás résztvevői. Egy *kormányrendelet* mindenképp jogszabály, a *kormányhatározat* nem feltétlenül, de egy részük normatív tartalmú, vagyis jogszabály.

A mindenkori kormány döntéseinek nagyobb része jogszabály vagy jogalkotással kapcsolatos. Léteznek olyan tárgyak, amelyekről jogszabályi alakban kell dönteni, holott közvetlenül nem magatartást szabályoznak, nem jogviszonyt rendeznek. Ami nem jogi szabályozást igényel, az nem eleve politikai döntés, személyi döntés, felüyeleti döntés stb.

Eljárási jogi értelemben szabályozható önmagában például egy állami szerv felépítése, feladat- és hatásköre, valamint működési rendje szabályai mellett annak eljárása is, tisztán vagy túlnyomó részben egyetlen eljárási szabállyal ez nagyon ritkán lehetséges.²³ A magyar jogrendszerben viszonylag részletesen szabályozott a *jogszabály-előkészítés*, a *jogszabályalkotás*, annak egyes műveletei, még eljárási szabályai is – több jogszabályban, és nem valamilyen kódexszerű rendezettségben. E „funkcionális” jogszabályegyüttesről azonban nem állítható például az, hogy ez lenne a kormányzati működés eljárási szabálya. Viszont a Kormány működését szabályozó *ügyrend* jelentős hányadban tartalmaz kifejezetten a jogalkotással kapcsolatos szabályokat.

²³ A bíróságok jogi szabályozása nyilvánvalóan mintaeértékű lehet viszonylag hosszabb ideje: az eljárási törvénykönyvek mellett külön törvény rendezi a szervezeti felépítést. A közigazgatási hatósági eljárás vagy korábban az államigazgatási eljárás szabályozottsága más természetű, nagyvonalúbb megoldás. A kormány felépítésének, működésének a jogi szabályozottsága szinte összehasonlíthatatlanul más jellegű; és mégis ezekhez mérhető.

Ha az *ügyrendet*²⁴ a kormányzati eljárás szabályának vesszük, akkor annak alapján megállapítható, hogy a Kormány működésén kívül a döntés-előkészítő szervekre, fórumokra is irányadó: azok hatáskörét és működését is rendezi (*kormányzati eljárás* értelemben is). A főbb témák a döntések előkészítése (előterjesztés, Közigazgatási Államtitkári Értekezlet), a Kormány ülése, döntései és azok végrehajtásának ellenőrzése, az ülésről készült összefoglaló és hangfelvétel, amiről a Ksztv. is rendelkezik, amely meghatározza a miniszterelnök feladatait (továbbá javadalmazását és juttatásait). Az ügyrendből – s más vonatkozó jogszabályokból is – nyilvánvaló, hogy a *Kormány működése* – döntés-előkészítés, tárgyalás, döntéshozatal – többnyire *egy előkészítő eljárási folyamat befejező része*. Eljárási szempontból is elkülöníthető nem kormányzati szintű előzményeitől, ez az állami eljárásnak rendszerint befejező, legmagasabb szintű összetevője vagy része. Szabályozottsága – eljárási értelemben – feltűnően különbözik például a bírói vagy a közigazgatási hatósági eljárástól. Ha az eljárási jog klasszikus modelljéhez, a polgári perrendtartáshoz hasonlítjuk, még az is kérdés lehet, hogy egyáltalán tekinthető-e eljárási jognak.

A jogalkalmazási eljárás elvei, garanciái, axiómái itt ugyanis nemigen érvényesülnek. Más kérdés, hogy erre – feltevés szerint persze – nincs is szükség, mert a kormányzati eljárás *eleve nem jogalkalmazás*. Vagyis ebben az eljárásban nincs ügyfél és nincs olyan tárgyi jog, amelynek az alkalmazásával az ügyfél alanyi joga megállapítható lenne. A kormányzás nem abból áll, hogy a hatályos jogszabályokat végrehajtják, az ezeknek megfelelő egyedi döntéseket fogantatosítják, hanem elég gyakran éppen ennek az *ellenkezője* történik: a hatályos jogszabályokat felülvizsgálják, módosítják, hatályon kívül helyezik. A jogalkalmazó döntése a hatályos jog alapján kiszámítható. A *jogalkotás* ugyanezen az alapon kevésbé: *rosszul kalkulálható és rosszul programatizálható*.

A hatályos jog azonban mindaddig, amíg azt nem változtatja meg vagy nem helyezi hatályon kívül a jogalkotó, értelemszerűen *köti a kormányzást*, épp kormányzati tevékenységében vagy kormányzati hatáskörének gyakorlásában. Eljárásban lehetséges ez is, de nem jogalkalmazói eljárásban. A kormányzásnak, jogalkotásnak elvei és szabályai vannak, eljárási szabályai is, ám ezek olykor még nem is kodifikáltak, tehát sokkal változékonyabbak, mint a jogalkalmazásé. Jogalkotás során az eljárás például annyiban nyilvános, hogy a tervezetet bárki megismerheti és akár véleményezheti is. A Kormány ülése viszont nem nyilvános. A Kormány döntése jogorvoslattal nem támadható. Természetesen megismerhető – ha ez jogszabály, ki kell hirdetni, ha nem, arról kötelező tájékoztatni. Saját döntése köti, de ezt a megfelelő módon – később – megváltoztathatja, ha normatív tartalmú, hatálya idején, ha nem normatív tartalmú, érvényessége idején.

A kormányzati eljárás rendezése mindenkor a *tényleges gyakorlat* szabályba foglalása (legalábbis ilyennek tűnik 1990-től és korábban is), szabályainak jelentékeny részét ugyanis az ügyrendben a Kormány maga állapítja meg alkotmányos, illetve törvényes keretek között. A működés során nincs „ellenérdekű” fél, nincs „ellenzék”, mint az Országgyűlésben, Magyarországon azonban kellemetlenkedni a koalíciós partnerek is tudnak egymásnak, még a Kormányban is. Ennek csökkentése *mindenkori kormányzási ésszerűség* lehet, amit formális jogi szabályozással, eljárási joggal legfeljebb korlátozni lehet, de eleve kizárni nem.

²⁴ A mindenkori Kormány-ügyrendek 1990-től nyilvánosak, előtte nem publikusak és rövidebbek voltak. A jelenleg hatályos 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat és az előző három – 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat, 1025/1991. (VI. 15.) Korm. határozat, 1006/1990. (VII. 17.) Korm. határozat – egyaránt módosítottak és nagyjából hasonló terjedelműek.

Ha az eljárásnak *két* alapeleme, fő szakasza a döntés-előkészítés és a döntéshozatal, akkor az elsőt ténylegesen nem a kormány teljesíti: az eljárásban elváltak egymástól az *előkészítés*, az előterjesztés megalapozása és a *döntéshozatal*. A kormányzati tevékenység a már folyamatban lévő munka végső vagy befejező szakasza. Magában a döntéshozó tulajdonságai miatt is sajátos, amit nem lehet uniformizálni, de a döntés feltételei alapján sem. Az eljárás szabályozottsága nagyon változatos: vannak szinte szabályozatlan részei, vagy ellenkezőleg, olyanok, amelyekre meglehetősen részletes szabályok irányadók. A gyakorlatban ennek ellenére megfelelően használhatók, mert akik az eljárást folytatják, az eljárás módját, szabályait alkalmazzák, azon alakszerűen változtatni nem akarnak, vagy a módosítást folyamatosan megoldják. Ténylegesen a mindenkori miniszterelnök, illetve a Kormány változtathat az eljárásán, ha azt szükségesnek tartja.

A Kormány döntéseiről lehet bárkinek véleménye, miként a kormányzás egészéről is. Tudósok erről akár „szakvéleményt” is alkothatnak, amiről szintén sokféleképp lehet vélekedni. Mindenesetre pillanatnyilag úgy tűnik, hogy a kormányzás vagy a Kormány döntéseinek „jósága”, megfelelősége, minősége vagy más tulajdonsága nem abból következik, hogy a kormányzati eljárás szabályos-e, vagy hogy az eljárás kifogástalanul rendezett, vagy sem. Ezen a döntési szinten az eljárás túlzott formalizálása vagy megkötése nem javíthat a működésen, de lehet, hogy nem is ronthat. Ha bármelyik vagy mindkettő helytálló, akkor az eljárás tényleges, részletes, alapos kodifikálása lehet hogy nem káros, de csaknem biztos, hogy fölösleges.

6. Összegzés

A kormányzati működés eljárási jellegű szabályokkal való rendezése Magyarországon 1990-ig – a maihoz képest – *részleges és egyszerű* volt; főleg a Kormánynak adott általános és egyes ügyekre szóló konkrét (eseti, tárgyköri) felhatalmazásokból, valamint a feladatkör csaknem teljesen általános megnevezéséből állt. A Kormány tanácskozásának (ülésének) eljárási szabályai – ha egyáltalán írásban rögzítettek – rövid, egyszerű, ritkán változó, nem publikus iratok.

Az 1990-es kormányváltástól a kormányzati működés – a társadalmi feltételrendszer (például politikai, jogrendszeri, gazdasági, kulturális stb. viszonyok) változásával – új helyzetbe került, tartalmilag átalakult. A kormány eljárása is változott: ügyrendje *részletesebb és összetettebb* a korábbiaknál. Eljárási jogi értelemben megkülönböztethető minden más eljárástól, de önmagában véve most nem alakítható ki belőle olyan viszonylagosan önálló eljárási jogi szabályrendszer, mint például a *Pp.* vagy az *Ákr.*

A kormány általános feladat- és hatásköre folytán lehetne önálló eljárási jogot alkotni, akkor is, ha ez egyúttal más (elhatárolandó) hatáskörökhöz kapcsolódik. Ehhez azonban egységes, rendezhető, viszonylag stabil alany-tárgy-tartalom meghatározás lehet szükséges. Feltételei jelenleg hiányoznak (ez nem „rossz” és nem „jó”, csak tény); az alanyi körön belül a miniszterek reszortja (feladat- és hatáskör) szinte négyévenként változik, a minisztériumokkal²⁵ és a háttérintézményeikkel együtt. Az eljárás tárgya, azaz a feladat- és hatáskör meghatározó tulajdonságai még gyorsabban módosulnak, mint az előbb említettek.

²⁵ Ez lényegében az a szakértői hálózat, amely az előterjesztéseket megalapozza és elkészíti.

Végül a tartalom (leegyszerűsítve, a döntés jogi vagy nem jogi alakban lehet-e eredményes, hasznos, végrehajtható stb.) is változékony, szinte a külföldi divatok szerint, hogy szabályozás vagy – ellenkezőleg – dereguláció szükséges. (A külföldi „divat” lehet egy európai uniós elképzelés forszírozása is.) A változékonyosság rendszerszintű – mindhárom alapkategória-összefüggést érinti –, *az egységes eljárási jognak nem kedvez*, ahhoz legalább kettőt stabilizálni kellene az említett háromból.

A szabályozás gyakorlatilag *használható jelenlegi alakjában* is; szinte lényegtelen, hogy ebben a formában a „jó kodifikáció” mintájának képzelhetők-e – különösen együtt szemrevételezve – a szabályai. Az, hogy a Kormány és segédszervei, azaz egyes kormányzati testületek eljárási szabályai gyakorlatilag használhatók, abból is megállapítható, hogy a Kormány a hatályos ügyrendjét az utóbbi években lényegesen még nem módosította.²⁶

De lege ferenda a kormányzati eljárás szabályait tartalmazó jogszabályok akár eljárási jogi alapokon is javíthatók, megújíthatók. Egy kormányzati döntés azonban nem azért jó vagy rossz, mert például a Kormány eljárási szabályai nem jók – kitűnő eljárási szabályok mellett is lehet rossz határozatot hozni, és *vice versa*.

²⁶ A 2018. nyári, némiképp nagyobb terjedelmű módosítás alapvetően a kormányzati szerkezet bizonyos mértékű átalakítása, valamint a Kormány mint teljes testület tehermentesítése érdekében lehetett indokolt.

Vákát oldal

*Andréka Tamás – Bándi Imre – Belányi Márta – Boros Anita –
Horváth Tamás – Menyhárt Zsolt – Nánay János – Szabó Ildikó –
Szilvássy György Péter – Tóth Tamás*

IV. rész

Az egyes szakigazgatási ágazatok eljárásai

Az egyes szakigazgatási területek számos eljárást intézményesítenek. Ezek az eljárások olyan közigazgatási eljárások, amelyek a szabályozás jellegét, mélységét vagy éppen joghatását tekintve valamilyen sajátossággal bírnak.

1. Az agrárigazgatás eljárásai¹

1.1. Az agrárigazgatási eljárások szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

Az agrárigazgatás területén számos sajátos közigazgatási eljárással találkozhatunk, azonban az alábbiakban olyan eljárások elemzésére vállalkozunk, amelyeknek kiemelt jelentősége van a jogalkalmazásban.

A 2014. május 1-jével teljeskörűen hatályba lépett új földforgalmi *régime* két beékelődő eljárási szegmensében is a hatóságitól elkülönülő, sajátos eljárást tartalmaz. Ezek a földforgalmi szabályozás azon specialitására vezethetők vissza, amelyben a jogalkotó a társadalmi részvétel különös formájában biztosítani kívánta a hatósági eljárásban a helyi gazdálkodói közösség részvételét.

A földforgalmi törvény – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – alkalmazza az elővásárlási,² illetve az előhaszonbérleti³ jogosultságok intézményét mint polgári jogi *hatalmasságot*, a törvény birtokpolitikai céljai megvalósításának egyik eszközeként. Az elővásárlási, illetve az előhaszonbérleti jog tartalmát tekintve a polgári jog területéhez tartozik, ugyanakkor azáltal, hogy a földforgalmi törvény – szakítva a korábbi szabályozási megközelítéssel – mind az adás-vételi, mind pedig a haszonbérleti szerződések hatályosulását hatósági jóváhagyáshoz⁴ köti, egy hatósági eljárás keretében kerül sor az elővásárlási, illetve előhaszonbérleti jog gyakorlásának értékelésére. Ugyanakkor e jogok gyakorlása továbbra is az érintett felek közti polgári jogi viszony elemét képezi.

A földforgalmi eljárás további menetében találkozhatunk egy másik, igen sajátos és példátlanul mondható szereplővel, a *helyi földbizottsággal*. A földforgalmi törvény

¹ Az alfejezet Andréka Tamás írása.

² Földforgalmi törvény 18. §-a.

³ Földforgalmi törvény 45–46. §-ai.

⁴ Ptk. 6:118. §-a.

előírja⁵ a mezőgazdasági igazgatási szerv számára, hogy eljárása során kérje ki a helyi földbizottság állásfoglalását az adásvételi szerződés, valamint a vevő és elfogadó nyilatkozatot tett, elővásárlásra jogosultjai vonatkozásában.

Más területet képvisel az agrárjogban a támogatások szabályozása. Ennek módszertana bizonyos tekintetben az Európai Unió közös agrárpolitikája által determinált, azonban a tagállamoknak a lebonyolítási eljárások vonatkozásában igen széles körű nemzeti szabályozási lehetősége van. Az agrártámogatások két nagy csoportra oszthatók: uniós és nemzeti támogatásokra. Az uniós támogatások három uniós pénzügyi alapból – az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból (a továbbiakban: EMGA), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (a továbbiakban: EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapból (ETHA) – érkeznek. Az uniós támogatások szisztémája igazodik az unió hétéves pénzügyi ciklusaihoz. Ennek során 2014. évtől kezdődött a jelenleg is futó és 2020-ig tartó pénzügyi ciklus, amelynek végrehajtása során Magyarország az EMVA és az ETHA vonatkozásában megszüntette a korábbi jogcímalapú, hatósági eljárásban működő döntési rendszert, és helyette a pályázati eljárásra tért át, biztosítva ezáltal a támogatások igénylésének és kifizetésének rugalmasabb eljárásjogi kereteit. 2018. január 1-jétől kezdődően pedig – az Ákr. hatálybalépésére figyelemmel – a nemzeti támogatások és az EMGA-ból származó támogatások tekintetében is megszüntették a korábbi hatósági eljárási rendszert, s helyette a hatósági eljáráshoz nagyon hasonló, de mégis *sui generis* támogatási eljárást alakítottak ki és kodifikáltak.

A mezőgazdasági termékek eredetvédelme olyan, az iparjogvédelemmel nagyfokú rokonságot mutató jogterület, amely jellegéből eredően sajátos, a magánjog és a közjog határán húzódó rendszert képez. Egyrészt az adott terméket meghatározott földrajzi térséghez kapcsolódóan előállító termelői kör számára – az iparjogvédelemtől eltérően – alanyi jogként jelentkező névhasználati jogosultságot biztosít a termelési előírások betartása esetén, másrészt ezen megnevezések jogellenes használata közigazgatási jellegű jogkövetkezményeket vált ki.

1.2. Az agrárigazgatási eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Az elővásárlási, illetve előhaszonbérleti jog tartamát tekintve arra jogosítja fel annak jogosultját, hogy egyoldalú nyilatkozatával az adásvételi, illetve haszonbérleti szerződésbe vevőként, illetve haszonbérliként belépjen, „kiütve” ezáltal a szerződésben az eredendően e pozícióban helyet foglaló személyt.⁶ Az elővásárlási, illetve előhaszonbérleti jog gyakorolhatóságának eredő feltétele, hogy a jogosultját felhívják.⁷ Mivel a jogalkotó igen széles körben biztosítja az említett jogosultságokat az érintettek számára (adott esetben helyben lakóként⁸ az érintett föld fekvése szerinti település valamennyi lakosának), így a jogalkotó

⁵ Földforgalmi törvény 23. § (5) bekezdése.

⁶ Ptk. 6:221. § (1) bekezdés.

⁷ Ptk. 6:222. § (1) és (2) bekezdés.

⁸ Földforgalmi törvény 5. § 9. pont: az a természetes személy, akinek az életvitelszerű lakóhelye legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási területén az adásvételi, a csere, illetve a haszonbérleti szerződés tárgyát képező föld fekszik.

az érintett elővásárlásra,⁹ illetve előhaszonbérletre jogosultak¹⁰ felhívására a föld fekvése szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője útján való közlést írta elő, hirdetmény alkalmazásával, (azzal az ide nem tartozó eltéréssel, hogy a földforgalmi törvénytől eltérő külön törvényben biztosított elővásárlási, illetve előhaszonbérleti jogok jogosultjait közvetlenül kell értesíteni).

Vizsgálatunk tárgyává a hirdetményi úton történő közlésben közreműködő jegyző eljárását tesszük. Az elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlása érdekében az adásvételi és a haszonbérleti szerződés hirdetményi úton történő közlésére vonatkozó eljárási szabályokról a 474/2013. (XII. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: ElővKR.) szabályai szerint az eladó, illetve haszonbérbeadó kötelessége a jegyzőnél a szerződés hirdetményi közlése érdekében közzétételi kérelmet előterjeszteni. A kérelem vonatkozásában a jegyzőnek egyrészt lehetősége van a jogszabályi előírásokhoz képest esetlegesen tapasztalt hiányosságok pótlására felhívni a kérelmezőt, másrészt az ElővKR. a közzétételi kérelem teljesítésének megtagadását írja elő a jegyző számára a hiányosságok pótlásának elmulasztása esetére, valamint ha a közzétételi kérelem nem az annak benyújtására jogosulttól származik. Ezen jegyzői eljárási cselekményeket kell vizsgálat alá vonni abból a szempontból, hogy azok során a jegyző hatósági jogkörben jár-e el.

Fontos kiemelni, hogy a jegyző eljárásának a célja az elővásárlásra, illetve előhaszonbérletre jogosultak felhívása e joguk gyakorlására, azaz ez az eljárási mozzanat még a szerződés létrejöttének körét érinti. Másik fontos körülmény, hogy a szerződés hatósági jóváhagyását nem a jegyző, hanem a mezőgazdasági igazgatási szerv végzi, amely szerv eljárása a jegyzői szakaszt követően, éppen az iratoknak a jegyző általi megküldésével¹¹ veszi kezdetét. Magával a jegyzői eljárással kapcsolatban a vonatkozó jogszabályok nem tartalmaznak sem az eljárásra, sem annak formalítására nézve további szabályokat, így az esetleges szabálytalanságok kapcsán alkalmazandó jogkövetkezmények sem jelennek meg. A Kúria 2/2018. (IX. 17.) KMK véleményének 1. pontjában megállapította, hogy a jegyzői eljárás lényegében a mezőgazdasági igazgatási szerv eljárását megelőző, előkészítő tevékenységnek minősül, az eljárás törvényi garanciális szabályainak érvényesítése a jegyző eljárási cselekményei vonatkozásában is az adásvételi szerződés jóváhagyására irányuló hatósági eljárás keretében kell hogy megtörténjen, ily módon az eljárás jogszerűsége iránti felelősség megbontatlan marad, azaz a jegyző által elkövetett jogszabálysértések kiküszöbölésére nem a képviselő-testület jogosult, hanem erre a mezőgazdasági igazgatási szerv előtti eljárásban van lehetőség.

A jegyző eljárásbeli szerepe tehát nem hatósági, hanem sokkal inkább az eladó, illetve haszonbérbeadó fél törvényi közlési kötelezettségének teljesítéséhez kapcsolódik, vagyis a jegyző közjogi teljesítési segédként jár el.

A földforgalmi törvényben új jogintézmény a helyi földbizottság, amely a helyi közösség bevonását teszi lehetővé a földszerzési eljárásba. A helyi földbizottság a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenkénti helyi gazdálkodói közösségének – a közösség tagjai által megválasztott – képviseleti szerve,¹² amely olyannyira

⁹ Földforgalmi törvény 21. § (1) bekezdés.

¹⁰ Földforgalmi törvény 49. § (1) bekezdés.

¹¹ Földforgalmi törvény 22. § (1) bekezdés b) pontja, illetve 50. § (1) bekezdés b) pontja.

¹² Földforgalmi törvény 68. §.

sajátos eljárási szereplő, hogy habár a törvény részletesen rendelkezik róla, azonban valójában a gyakorlatban nem létezik, azok megalakítására végrehajtási szabályozás hiányában nem került sor. Úgy tűnik, hogy maga a jogalkotó is számolt ezzel a sajátos helyzettel, mert a törvény rendelkezik¹³ arról is, hogy helyi földbizottság hiányában a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (a továbbiakban: NAK) gyakorolja annak jogait. A NAK feladata tehát, hogy az adásvételi szerződést a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján, a földforgalmi törvényben meghatározott¹⁴ szempontok szerint értékelje, amely alapján a vevő vagy az elővásárlásra jogosult szerzését támogatja vagy nem támogatja. A NAK állásfoglalásának jogkövetkezménye igen erős, ugyanis köteles megtagadni az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a NAK állásfoglalása alapján egyik elővásárlásra jogosulttal és az adásvételi szerződés szerinti vevővel sem támogatja azt.¹⁵

A NAK állásfoglalása ellen jogorvoslatként az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult által kifogás terjeszthető elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél.¹⁶ A képviselő-testület megváltoztatja a kifogással érintett állásfoglalást, ha annak kiadására a földforgalmi törvény vonatkozó rendelkezéseinek megsértésével került sor, egyébként a kifogást elutasítja.¹⁷ A képviselő-testület döntése ellen közigazgatási per kezdeményezhető.

A fentiek fényében érdemes vizsgálat alá vonni a NAK eljárási szerepét, különös figyelemmel arra, hogy azt az Alkotmánybíróság 17/2015. (VI. 5.) AB határozatában, valamint a Kúria 2/2017. (X. 2.) KMK véleményében és 2/2018. (IX. 17.) KMK véleményében részleteiben vizsgálta, és elvi éssel értékelte.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a helyi földbizottság jogállására vonatkozó szabályok alapján, illetve a hatósági jogkörre utaló törvényi rendelkezés hiányából az a következtetés vonható le, hogy a törvényhozó a NAK-ot nem közhatalom gyakorlására hatalmazta fel, nem hatósági jogkört biztosított számára.¹⁸ Ezt erősíti meg az a szabály is, amely szerint a NAK más magánjogi érdekelttel nem közvetlenül, hanem a jegyző útján érintkezik. A közhatalmi döntések meghozatalának címzettje kétséget kizáróan a mezőgazdasági igazgatási szerv. A földforgalmi törvény olyan sajátos magánjogi jogosultságot biztosít a NAK-nak, amelyet a föld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlási jogosultak) képviselőjében gyakorol. A NAK, illetve az általa képviseltek érdekeltsége magánjogi természetű és közvetett jellegű. A NAK-ot eljárásbeli jogállása alapján annak ellenére közvetett magánjogi érdekeltnek kell tekinteni, hogy a törvény működési szabályokat határozott meg számára. A NAK állásfoglalásának közjogi jogkövetkezményeit – az adásvételi szerződés jóváhagyását, illetve megtagadását – nem maga, hanem a mezőgazdasági igazgatási szerv alkalmazza.¹⁹

¹³ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) 103. §.

¹⁴ Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdés a)–d) pontjai.

¹⁵ Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja.

¹⁶ Földforgalmi törvény 68. § (5) bekezdés.

¹⁷ Fétv. 103/A. (2) bekezdés.

¹⁸ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [56].

¹⁹ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [57].

A települési önkormányzat képviselő-testülete más jogszabályok rendelkezései alapján államigazgatási, illetve önkormányzati igazgatási jogkörben eljáró hatóság. A helyi viszonyokat ismerő képviselő-testületnek a kifogást elbíráló eljárása hatósági eljárás.²⁰ A képviselő-testület döntése befolyásolja a mezőgazdasági igazgatási szerv saját hatósági eljárásban hozandó döntését. Ugyanakkor a képviselő-testület nem a NAK mint közvetett magánjogi érdekelt jogkörét veszi át, nem jogosult a helyi gazdálkodói közösség érdekeit képviselve felülbírálni a NAK állásfoglalásának kiadását a földforgalmi törvény megsértésének észlelését meghaladó körben. A képviselő-testület kifogást elbíráló határozata tehát olyan közbenső érdemi döntés, amely meghatározza a mezőgazdasági igazgatási szerv lehetséges döntését. A helyi önkormányzat képviselő-testületének a NAK állásfoglalása ellen benyújtott kifogást elbíráló határozata – mint közbenső érdemi döntés – ellen bírósági felülvizsgálat vehető igénybe.²¹ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a képviselő-testület kifogást elbíráló határozata közbenső érdemi döntésként ugyanakkor meghatározza a mezőgazdasági igazgatási szerv saját eljárásban hozott későbbi döntését, amiből az következik, hogy a képviselő-testület döntésével szemben a bírósági felülvizsgálat biztosítása az Alaptörvényből eredő követelmény.²² Ugyanakkor fontos körülmény, amely a NAK sajátos jogállásából ered, hogy a bíróság a felülvizsgálat során a NAK döntését nem, csak a képviselő-testület határozatát helyezheti hatályon kívül, és csak a képviselő-testületet kötelezheti új eljárásra.

Az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg,²³ hogy a NAK-nak a törvény szerinti²⁴ értékelést olyan részletességgel kell elvégeznie, hogy az a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatának alapjául szolgálhasson, alkalmas legyen a tényállás tisztázása körében a tények valóságáról és az állásfoglalás okszerűségéről való meggyőződés kialakítására. A mezőgazdasági igazgatási szervre is irányadó a NAK által vizsgált szempontok saját hatáskörben történő vizsgálata.²⁵ Pusztán az a körülmény, hogy a NAK állásfoglalása adott esetben²⁶ köti a mezőgazdasági igazgatási szervet, nem mentesíti az utóbbit a tényállás tisztázásának kötelezettsége alól. A NAK állásfoglalása ténybeli alapjának, okszerűségének, az értékelés törvényességének ezért érdemben elbírálnak kell lennie a hatósági eljárásban.

A Kúria 2/2017. (X. 2.) KMK véleménye vizsgálta a NAK ügyféli jogállását a hatósági eljárásban, valamint a földforgalmi ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indult perben történő eljárási szerepét (beavatkozó). A Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy a NAK ügyféli pozícióját egyrészt a helyi földbizottságok ügyféli jogairól szóló 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet, majd 2017. május 18-tól a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény 13/A. §-a biztosítja, míg a perbelépéséhez szükséges jogalapot a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 20. § (1) bekezdése egyértelműen lehetővé teszi. Perindítási jogosultság azonban a NAK-ot – a 2/2018. (IX. 17.) KMK vélemény²⁷ szerint – csak a képviselő-testületi

²⁰ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [61].

²¹ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat 2. pont b) alpontja.

²² 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [98].

²³ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [75].

²⁴ Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdés.

²⁵ Földforgalmi törvény 28. §.

²⁶ Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja.

²⁷ 2/2018. (IX. 17.) KMK vélemény [3].

döntés nyomán meginduló közigazgatási perben illeti meg, de hatósági jóváhagyás tárgyában hozott döntés elleni bírósági felülvizsgálati eljárásban csak beavatkozóként vagy érdekelteként vehet részt.

A földforgalmi eljárás vizsgált szakasza vonatkozásában szót érdemel annak gyakorlati alkalmazásának tapasztalata, valamint a jogalkotó korrekciós törekvése. Az eredeti törvényhozói célokhoz képest a tapasztalatok azt mutatták, hogy a NAK állásfoglalásával szembeni képviselő-testületi felülbírálati fórum inkább tehetétként jelent meg az önkormányzatok számára. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az önkormányzatok képviselő-testületei választott testületként kevésbé alkalmasak birtokpolitikai vagy agrártechnológiai kérdések, viták eldöntésére. Másrészről a NAK számára csak a már említett perbeli beavatkozás lehetősége biztosítja, hogy az állásfoglalásának helyességét megvédhesse a bíróság előtt. Ez a felismerés vezette a NAK – egyébként országgyűlési képviselői tisztelet is betöltő – elnökét, hogy egyes törvényeknek a mező- és erdőgazdasági földek forgalmával összefüggő módosításáról címmel T/3636. irományszámon törvényjavaslatot terjesszen az Országgyűlés elé, amelyben meg kívánja szüntetni azt az átmeneti helyzetet, amely szerint a NAK csak átmeneti jelleggel látja el a helyi földbizottsági a feladatkört, valamint a NAK állásfoglalásával szembeni képviselő-testületi eljárást megszüntetve a mezőgazdasági igazgatási szerv ügydöntő döntésén keresztül biztosítaná a lehetőséget a NAK állásfoglalásában mint ügyféli nyilatkozatban foglaltak bíróság előtt történő vitathatóságához. Ezen törvényjavaslat országgyűlési tárgyalása jelen kézirat lezárásáig még nem fejeződött be.

A nem pályázati, hanem jogosultsági elven folyó nemzeti és EMGA-alapú támogatási eljárások tekintetében a *sui generis* eljárási rendszer kialakításának indoka az a körülmény volt, hogy a közigazgatási hatósági eljárást szabályozó kódexet 2018. január 1-jei hatállyal felváltották. Az Ákr. a továbbiakban sajnálatosan már nem tudta biztosítani azt a rugalmasságot, amelyet a támogatási eljárásokban azok gyors és hatékony lefolytatása, valamint az ügyek ciklusos és rendkívül magas száma²⁸ indokolna. Erre tekintettel az Országgyűlés a vonatkozó – már korábban is számos eljárásbeli sajátosságot tartalmazó – Támtv.-t²⁹ novellárisan módosította, és a támogatási eljárásokat az Ákr.-ről leválasztva *sui generis* eljárásrendet hozott létre.

A *sui generis* támogatási eljárás szükségessé tette, hogy mindazon fogalmi, alapvető, eljárási jogintézményi elemek, amelyek a közigazgatási eljárási törvényben jelen vannak, megfelelően adaptálva megjelenjenek a Támtv. rendelkezései között³⁰ is. Ennek megfelelően megtaláljuk a Támtv.-ben az iratokra, kérelemre vonatkozó szabályok mellett az eljárás felfüggesztésére, megszüntetésére, az ügyintézési határidőre, a tényállás tisztázására, a döntésre és annak közlésére, a jogorvoslatra vonatkozó részletes szabályokat. Kiemelendő, hogy az Ákr. szabályait még szubszidiárius jelleggel sem lehet alkalmazni a támogatási eljárások során.

A szabályozás a bírósági felülvizsgálat tekintetében megtartotta a közigazgatási bíróság hatáskörét, azaz közigazgatási per indítható a Támtv. szerinti eljárásokban.³¹

²⁸ A területalapú támogatások igényléséhez szükséges egységes kérelem minden évben egyszer, május 15-ig adható be, ugyanakkor az ekkor beadott kérelmek száma meghaladja a 180 ezret.

²⁹ A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény.

³⁰ Támtv. IV. fejezete.

³¹ Támtv. 56. § (6) bekezdése.

A pályázati eljárásban kezelt EMVA- és ETHA-támogatások vonatkozásában a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet tartalmazza az eljárási szabályokat. Ez a szabályozási környezet egységes eljárásrendet biztosít számos uniós forrás³² felhasználásához.

A Bortv. 13/B. §-a sajátos szankciót biztosít az érintett hegyközségi tanács számára, amely legfeljebb öt évre eltilthatja az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel rendelkező borászati terméket hamisító vagy hamis termékjelölést alkalmazó hegyközségi tagot az 1308/2013/EU rendelet 103. cikke szerinti oltalom alatt álló eredetmegjelölés vagy földrajzi jelzés vagy a termékleírásban meghatározott kisebb földrajzi egységek nevének használatától. Ezen eltiltás jogi hátterének alaposabb vizsgálata során megállapíthatjuk, hogy a bortörvény nem hatósági jogkörrel ruházta fel a hegyközségi tanácsot a következő megfontolások okán.

Az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzés használatának a feltétele, hogy az adott terméket a termékleírásban foglaltaknak megfelelően állítsák elő. Ennek teljesítése esetén a termelőnek alanyi joga nyílik a megnevezés használatára, azaz szemben más iparjogvédelmi eljárásokkal (például védjegy), nem szükséges a jogosultság biztosításához további szerződés. A jogosulti pozíciót az 1308/2013/EU rendelet a termelői közösségnek adja, amelyet Magyarországon borok esetében a hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény 24. § (1) bekezdésének a) pontja a hegyközségi tanácshoz telepít. Mivel azonban a termelőnek alanyi és nem szerződéses joga van a megnevezés használatára, így annak visszavonásáról sem lehet felmondással rendelkezni. Mindazonáltal ezen jogkör – az iparjogvédelmi jogosultságokhoz hasonlóan – magánjogi természetű. A hegyközségi tanács Bortv. 13/B. §-a szerinti döntésével szemben nem közigazgatási, hanem polgári per kezdeményezhető.

Elmondható ugyanakkor, hogy a szabályozás a hatályos megfogalmazásánál részletesebb kifejtést igényelne, amely tartalmazza az eljárási szabályok mellett azon anyagi jogi szabályokat is, amelyek tényállás formájában határozzák meg a jogkövetkezmennyel járó szabályszegéseket. Szintén a szabályozás hiányossága, hogy kizárólag borok esetében rendelkezik, holott az eredetvédelemben részesülő mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek köre ennél jelentősen tágabb.

1.3. Összegzés

Az agrárjog ön maga is sajátos színtöltja a közigazgatási jognak, amelyen belül a bemutatott sajátos eljárások példátlanok a magyar szabályozásban. Közös jellemzőjükként megállapítható – és a sajátosságuk is erre a tulajdonságra vezethető vissza –, hogy a közigazgatási normák világából a magánjog területe irányába kilógva a határmezsgyén helyezkednek el, amely körülményt elsősorban a szabályozás sajátos célja indokolja. A jogalkotó számára a közigazgatási eljárási keretek nem tudják biztosítani azt a feltételrendszert vagy

³² Az EMVA és az ETHA mellett az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból, a Kohéziós Alapból, az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezésből és a Leginkább Rászoruló Személyeket Támogató Európai Segítségnyújtási Alapból származó források vonatkozásában.

rugalmasságot, amelyet az agrárpolitikai célok egyedisége igényelne, ami egyenes úton vezet a közigazgatási szemlélet szétfeszítéséhez és a sajátos eljárástípus kialakításához. Mindez azonban sem nem öncélú, sem nem ágazati sovinizmusra visszavezethető túlkapás, hanem a hatékony jogalkalmazás által megkövetelt szabályozástechnikai kompromisszum.

A szabályozás hatékonyságát támasztja alá mind a földforgalmi ügyekben, mind pedig a támogatási eljárásokban az a körülmény, hogy éves szinten mindkét esetben több százvezres nagyságrendű ügyet folytatnak le a bemutatott sajátos eljárásban, amely alapjaiban – a tapasztalatok szerint – megfelelő keretet tudott biztosítani a szabályozási célok megvalósításához.

2. A belügyi igazgatás eljárásai³³

2.1. A belügyi igazgatási eljárások szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

Nem tekinthető könnyű feladatnak, ha a „belügyi igazgatás” vagy a „beligazgatás” fogalmának tartalmát meg kívánjuk határozni. Első ránézésre adódna a válasz: belügyi igazgatás mindaz, ami nem tartozik a „külsőügyek” közé. Ily módon azonban lényegében az állam működtetésének szinte valamennyi – legalábbis közigazgatási természetű – aspektusa a belügyek közé tartozna, s ez a fogalmi tisztázást korántsem segítené.

Szerencsésebbnek tűnik tehát, ha megpróbáljuk azt megvizsgálni: *általában véve* mi tartozik egy kormány belügyi igazgatás irányításáért felelős tagjának feladat- és hatáskörei közé. Ebből a szempontból már valamivel könnyebb helyzetben vagyunk, hiszen 1848, vagyis az első felelős magyar *ministerium* megalakulása óta – egy kivétellel – minden magyar kormányban volt Belügyminisztérium.³⁴ Látni kell azonban, hogy a Belügyminisztérium „ügyköre” általában rendkívül szerteágazó, sokrétű volt; történelmünk során számos olyan feladat- és hatáskör tartozott oda, amelyeket ma már semmiképpen sem sorolnánk a belügyi igazgatás körébe.³⁵

Ily módon az nyújthatna fogódzót, ha valamennyi belügyminiszter „reszortlistáját” felsorolnánk a kezdetektől napjainkig, ami viszont nyilvánvalóan túlfeszítené a jelen tanulmány kereteit. Ehelyett – elfogadva és átvéve Tamás András professzor osztályozását – pusztán

³³ Az alfejezet Szilvássy György Péter írása.

³⁴ Lásd: BÖLÖNY József – HUBAI László (2004): *Magyarország kormányai 1848–2004*. (Ötödik, bővített és javított kiadás.) Budapest, Akadémiai. 216–219.

Az egyetlen kivétel a 2006 és 2010 közötti időszak. Ebben az időtartamban a hagyományos belügyminisztériumi feladatok megoszlottak az Igazságügyi és Rendészeti, valamint az Önkormányzati és Területfejlesztési (később, 2008-tól részben az Önkormányzati és részben a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági) Minisztériumok közt. Lásd a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény, valamint az ennek módosításáról szóló 2008. évi XX. törvény rendelkezéseit.

³⁵ Csak egyetlen kiragadott példa. Magyar Zoltán nagy jelentőségű művében jelzi, hogy 1942-ben például a belügyminisztérium alá tartoznak: a hatósági orvosok, az állami egészségvédelmi szolgálat, a kórházak, az állami gyermekvédelem, a társadalombiztosítás és a Nép- és Családvédelmi Alap is. Lásd: MAGYARY 1942, 354–356. Mindez érthető, hiszen ebben a korszakban nincsen elkülönülten működő egészségügyi vagy szociális tárca.

felsoroljuk azokat a területeket, amelyek hagyományosan (bár nem mindig és minden kormány esetében) a belügyi igazgatáshoz tartoztak. Ezek a következők:

- a rendészeti igazgatás és különösen is a rendőrség;
- a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos igazgatási kérdések;
- a választásokkal kapcsolatos igazgatási ügyek;
- az állampolgársági ügyek.³⁶

Figyelemmel ugyanakkor arra, hogy az utóbbi két terület jelenleg más minisztériumok feladat- és hatáskörei között szerepel, ezek vizsgálatát a továbbiakban mellőzzük.

a) A rendészet – a honvédelemhez hasonlóan – a legősibb tevékenységek egyike. Jóllehet alapvetően a modern, polgári államfejlődés kezdeti szakaszaiban vált el egyértelműen a katonai tevékenységektől, gyökerei már az ókorban kimutathatók (például a vásárok, piacok rendfenntartása, a tűz elleni védekezés stb. körében).³⁷ A rendészet kulcsfogalmai – a (köz)rend, belső rend, (köz)biztonság védelme – minden korban az állami szuverenitás kérdéskörének legfőbb elemei közé tartoznak. A rend fenntartására képtelen állam rövid időn belül szétesik, összeomlik; a rend és biztonság megóvása a rendészeti szervek (különösen a rendőrség) alapvető és legfőbb, többnyire alkotmányban is rögzített feladata. Nyilvánvalóan az sem véletlen, hogy a diktatórikus államberendezkedések mindig előtérbe helyezik a rendészeti (és a katonai) erők fejlesztését, létszámának, befolyásának növelését; természetesen, a jogállami keretek mellőzésével, az erőszak és a megfélemlítés eszközeivel, a társadalmi kontroll lehetőségeinek jelentős szűkítésével és a két, alapvetően eltérő célú – ti. a rendészeti és a katonai – szervezet hatásköreinek közelítésével, különbségeik minimalizálásával. Az ilyen történelmi példáktól függetlenül, természetesen, általában véve egyetlen állam sem működhet rendészeti (és katonai) szervezet nélkül.³⁸ A rendészeti és a honvédelmi-katonai tevékenység azonban a jogállamban élesen elkülönül, tekintettel a két szervezet radikálisan eltérő céljaira és módszereire.³⁹ „Összefonódás” általában csak kivételes, a fennálló állami rend elleni legsúlyosabb támadást jelentő időszakok esetében képzelhető el.⁴⁰

A fogalmi keretek közt indokolt utalni arra: a rendészet és a közigazgatás „kéz a kézben járnak”. Eredeti értelemben már a polgári államot megelőző időszakban a *Polizey* fogalom, a „rendőrállam” fogalma a modern közigazgatás első megjelenésével volt egyenértékű

³⁶ TAMÁS András (2005): *Magyar közigazgatási szervezeti jog I.* (Ötödik, bővített kiadás.) Budapest, PPKE. 215–219.

³⁷ Például a görög ephoroszok vagy a római korban az aedilis és a praefectus urbi. Rövid áttekintést lásd: ERNYES Mihály (2002): *A magyar rendőrség története I.* Budapest, BM. XIII–XIV.

³⁸ Ez alól legfeljebb bizonyos törpeállamok jelenthetnek kivételt, de itt is inkább a katonai erő mellőzése fordul elő, mivel bizonyos minimális mértékű bűnelkövetés minden államban jelen van, amire a rendészetnek reagálnia kell.

³⁹ Itt most elegendő csak az emberi élet direkt kioltásának lehetőségére, illetve a katonai műveletek esetleges „járulékos veszteségeire” utalni, amelyekhez hasonló a rendőri fellépés során nem fordulhat elő, vagy ha mégis, az súlyos bűncselekményként bírálható el. Lásd részletesebben: FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan.* Budapest, Dialóg Campus. 29–34.

⁴⁰ Például a magyar Alaptörvény alapján, szükségállapot idején felmerülhet a Magyar Honvédség belföldi felhasználása, de csak akkor, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő [50. cikk (1) bekezdés]. A rendőrség, a rendvédelmi szervek pedig – törvényben meghatározott körben – részt vesznek a honvédelmi feladatok megvalósításában.

a kontinentális Európában.⁴¹ Érdekes ugyanakkor, hogy a *polis*, *police* nemzetközileg elterjedt fogalmak (eredetük a görög városállamra utalhat), de hazánkban a 19. századtól visszaszorultak: nálunk a *rend* fogalma került és maradt előtérben.

A rendészet egyik leggyakrabban idézett fogalma Szamel Lajostól ered: „A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”⁴² Ez a fogalom is világosan rámutat arra, hogy a rendészeti tevékenységet három, időben viszonylag jól elkülöníthető intervallumra lehet felosztani.⁴³

A fogalmi elemzés körében az utóbbi időben elkerülhetetlenné vált az utalás egy sajátos fogalompárra: a rendszerváltás óta a régi magyar jogban megszokott *rendészet* mellett a *rendvédelem* fogalma is elterjedt. Az ezzel összefüggő tudományos vita bemutatását jelen keretek közt mellőznünk kell, ám jelezzük, hogy a rendészeti szervezetet és tevékenységet a közigazgatás részének tekintő irányzat a *rendészet* fogalmát helyezi előtérbe, míg a *rendvédelem* fogalmi kereteit használók inkább az érintett szervek militáris jellegét hangsúlyozzák. Nem vitatható ugyanakkor, hogy a magyar jogalkotásban – ideértve az alkotmányt is – a *rendvédelmi szervek* kifejezés vált meghatározóvá.⁴⁴

Felfogásunk szerint tehát a rendészetet a közigazgatás, a végrehajtó hatalom részének tekinthetjük, jóllehet nem vitás, hogy funkcionális értelemben több ponton kapcsolódik az igazságszolgáltatáshoz is (lásd például az előbbi értelemben az *igazgatásrendészeti*, az utóbbi értelemben a *felderítő, vizsgálati és nyomozati* tevékenységet).⁴⁵

Hazánk történelmében már az államalapítás előtti időszakban kimutathatók a rendészeti tevékenység kezdetei, de a stabil, rendészeti feladatokat ellátó tisztségviselők kialakítása a vármegyei szervezet kiépítéséhez, István királyhoz kötődik. A már ekkor igen összetett feladat- és hatásköri rendszer a további évszázadok során jelentősen differenciálódott. Tekintettel tanulmányunk tárgyára, a történeti kérdések további vizsgálatát mellőzzük; jelezzük azonban, hogy a mai magyar rendészeti szervezetrendszer alapjai az 1950-es évekhez köthetők, valamint azt is, hogy a 19. század végétől 1945-ig Magyarországon is

⁴¹ FINSZTER 2018, 41.

⁴² SZAMEL Lajos (1990): *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája. 30.

⁴³ Lásd Finszternél a veszély előtti, a veszély alatti és a veszély elhárítását követő időszakban megjelenő rendészeti feladatellátás jellegzetességeit: FINSZTER 2018, 113–114.

⁴⁴ Lásd például az Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdését, 51/A. cikk (3) bekezdését vagy a Ksztv. szóhasználatát. A 2012. évi CXX. törvény viszont „egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek”-ről szól. Az utóbbi időben a rendészet vs. rendvédelem vitának egyre bővülő irodalma kezd kialakulni. Csak utalásszerűen lásd például: PARÁDI József (2002): Rendvédelem kontra rendészet. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 1. évf. 1. sz. 7–12.; CHRISTIÁN László (2011): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 89–98.; PATYI András (2013): A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai. In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. I. Budapest, Wolters Kluwer. 135–169.; BALLA Zoltán (2017): *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest, Dialóg Campus. 47.; FINSZTER 2018, 12.

⁴⁵ Finszter Géza megfogalmazásában a rendészeti igazgatás a szándékos és a gondatlan jogsértésekből keletkező veszélyek megelőzésére, megszakítására és elhárítására alkalmas hatósági intézkedéseket magában foglaló – a rendészeti közjog által szabályozott – végrehajtó-rendelkező tevékenység. Lásd: FINSZTER 2018, 39. 1942-ben Magyar Zoltán a rendészet következő feladatait sorolta fel: a közrend fenntartása, s ha kell, helyreállítása; a közbiztonság fenntartása; politikai vagy államrendészet; közigazgatási rendészet; igazságügyi rendészet; rendőri büntetőbíráskodás (kihágási ügyekben). Lásd: MAGYARY 1942, 564–566.

működött az a sajátos rendészeti szervtípus, amely több európai országban ma is létezik: a *csendőrség*.⁴⁶

b) A helyi önkormányzatok igazgatása mindig érzékeny kérdésnek számított, hiszen a magyar önkormányzatiság évezredes autonómiákat jelentett, különös tekintettel a vármegyei közösségekbe szerveződött nemesség tevékenységére. A központi kormányzat, az uralkodó, a mindenkori belügyminiszter törekvései – a főispánnal karöltve – igen gyakran ellentétben álltak a vármegyei köznemesség és az általuk választott alispán érdekeivel. A történeti elemzést ismét mellőzve, pusztán utalásszerűen jelezzük a következőket:

- A korábbi magyar önkormányzati közigazgatási rendszer, a decentralizált autonómiák szerepét 1950-től a „demokratikus centralizmus” alapelve alapján felépülő tanácsrendszer vette át, ennek kapcsán a belügyminiszternek lényegében nincsen feladata (az irányító szerepet hosszú ideig a Minisztertanács Tanácsi Hivatala látta el).
- 1990-től – a helyi önkormányzati rendszer kiépítésétől – kezdve a belügyminiszter szerepe a törvényességi ellenőrzésben válik jelentőssé (először köztársasági megbízottak, ezt követően közigazgatási hivatalok útján).⁴⁷
- 2010 után a törvényességi ellenőrzés terén, majd az Alaptörvény szerinti, kibővülő törvényességi felügyeletben a belügyminiszternek már nincsen szerepe, ekkortól feladat- és hatásköre már csak bizonyos, a helyi önkormányzatok igazgatási és gazdálkodási kérdéseit érintő jogszabályok előkészítésére, illetve rendeletalkotásra terjed ki.⁴⁸

2.2. A belügyi igazgatási eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Kiindulópontként indokolt megvizsgálni, hogy a hatályos Statútumrendelet milyen feladat- és hatásköröket említ a belügyminiszter vonatkozásában. A belügyminiszter jelenleg a miniszterelnök nemzetbiztonságért felelős helyettese, szakpolitikai feladatait pedig nem kevesebb, mint 27 pontban sorolja fel a rendelet. A skála rendkívül széles: számos „hagyományos” feladat (például bűnmegelőzés, határrendészet, rendészet, közbiztonság stb.) mellett az e-közigazgatás, a köziratok kezelésének szakmai irányítása, a kéményseprőipari tevékenység vagy éppen a vízgazdálkodás és vízvédelem is szerepel a listában. A feladat- és hatásköröket a minisztérium irányításával számos más központi államigazgatási szerv valósítja meg.⁴⁹

⁴⁶ A magyarországi rendészettörténet (rendvédelem-történet) tanulmányozásához lásd – többek közt – Ernyes Mihály, Parádi József, Sallai János és Szakály Sándor munkásságát.

⁴⁷ Az Alkotmány (1949. évi XX. törvény) 1990 és 2006 közt e körben kifejezetten nevesítette is a belügyminisztert [35. § (1) bekezdés d) pont].

⁴⁸ Lásd például az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló (már nem hatályos) 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 39. § (2) bekezdését.

⁴⁹ Idetartozik a rendvédelmi szervek túlnyomó többsége (rendőrség, hivatásos katasztrófavédelmi szerv, büntetés-végrehajtási szervezet, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, az Információs Hivatal kivételével), valamint a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal.

Nyilvánvaló, hogy ilyen jelentős feladattömeg áttekintésére még vázlatosan sincs lehetőségünk. Figyelmünket a továbbiakban olyan közigazgatási természetű tevékenység-típusokra fordítjuk, amelyek a Belügyminisztérium feladatrendszerében megjelennek, de nem tekinthetők „klasszikus” hatósági jogalkalmazásnak.⁵⁰

a) Költségvetési forrásokból nyújtott támogatások

A központi költségvetésről szóló törvény a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatai támogatásait, valamint a részükre juttatandó költségvetési támogatásokat önálló fejezetként tartalmazza.⁵¹ A támogatások igénylése, módosítása, az arról történő lemondás, a vonatkozó adatszolgáltatás a kincstár útján történik.⁵² Az e tárgykörben folytatott eljárások az Ákr. szerint zajlanak.⁵³

A támogatások folyósítása főszabály szerint ugyancsak a kincstár feladata.⁵⁴ Bizonyos esetekben ugyanakkor a költségvetési törvény eltérő folyósítási szabályokat tartalmazhat.⁵⁵

- A belügyminiszter számára a Statútumrendelet számos, a helyi önkormányzatok gazdálkodásával összefüggő feladat- és hatáskört biztosít, így többek között:
- előkészíti a helyi önkormányzatok tulajdonára és vagyonára, a helyi önkormányzatok adósságrendezésére vonatkozó jogszabályokat;
- összehangolja a helyi önkormányzatok működésével összefüggő tervezés és gazdálkodás kormányzati feladatait, a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének ellátásához szükséges feltételek vizsgálatát;
- működteti a helyi önkormányzati vagyonkatasztert;
- közreműködik a központi költségvetésnek a helyi önkormányzatok támogatásai fejezetében meghatározott támogatások körének, finanszírozásának és elszámolási rendjének kialakításában, az ezt elősegítő információs rendszer működtetésében, valamint az ilyen támogatások nyújtásában;

⁵⁰ Az eljárástípusok összegyűjtése kapcsán a szerző megköszöni a Belügyminisztérium munkatársai, különösen Dargay Eszter és Harsányi Zsolt segítségét.

⁵¹ Áht. 14. § (3) bekezdés. Lásd a 2019. évre vonatkozóan a költségvetési (2018. évi L.) törvény 1. melléklet IX. fejezetét.

⁵² Áht. 57. § (1) bekezdés.

⁵³ Lásd például: Áht. 57. § (3)–(7) bekezdése, 59–60. §-a.

⁵⁴ Áht. 83. § (1) bekezdése.

⁵⁵ Áht. 83. § (1) A helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatai támogatását, a 14. § (3) bekezdés szerinti fejezetből származó – a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott – egyéb költségvetési támogatást, a közfoglalkoztatáshoz nyújtott támogatásnak – a jogszabály alapján előlegként folyósított támogatás kivételével – a közfoglalkoztatási bér és annak közterhei megfizetésére szolgáló részét és az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott helyi önkormányzati költségvetési szerveknek folyósított támogatást a személyi juttatásokat terhelő közterhek, valamint jogszabályban meghatározott egyéb kötelezettségek beszámításával csökkentett összegben (a továbbiakban: nettó finanszírozás), ütemezetten a kincstár folyósítja. Az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott helyi önkormányzati költségvetési szervet terhelő tartozások összege csak az egészségbiztosítási szerv által folyósított támogatásból vonható le.

(2) A 14. § (3) bekezdés szerinti fejezetből származó, az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó támogatásokat a központi költségvetésről szóló törvényben foglaltak szerint kell folyósítani.

- közreműködik a helyi önkormányzatok és a helyi önkormányzati költségvetési szervek számviteli és az államháztartási mérlegrendszerbe illeszkedő pénzügyi információs rendszerének működtetésében;
- közreműködik az ágazati és térségi fejlesztési programok helyi önkormányzatokat érintő részének kidolgozásában.⁵⁶

Az Áht. szabályainak megfelelően, a költségvetési törvény alapján jelenleg a következő kiegészítő támogatásokról dönthet a belügyminiszter:⁵⁷

- a működési célú támogatások körében: kéményseprő-ipari közszolgáltatás helyi önkormányzat általi ellátása, megyei önkormányzatok rendkívüli támogatása,⁵⁸ nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz ideiglenes begyűjtésére kijelölt közérdekű közszolgáltató meg nem térülő költségeinek támogatása, települési önkormányzatok szociális célú tüzelőanyag vásárlásához kapcsolódó támogatása, önkormányzatok rendkívüli támogatása,⁵⁹ kiegyenlítő bérrendezési alap;
- a felhalmozási célú támogatások körében: önkormányzati feladatellátást szolgáló fejlesztések.

A szennyvízbegyűjtéssel kapcsolatos támogatás kivételével valamennyi támogatás pályázati úton igényelhető.⁶⁰ A támogatással kapcsolatos eljárás tekinthető sajátos közigazgatási eljárásnak, azonban – a költségvetési gazdálkodást érintő jellege miatt – „klasszikus” hatósági eljárásként nem fogható fel, részletszabályait az államháztartási gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok és egy közjogi szervezetszabályozó eszköz rendezi.⁶¹

⁵⁶ Lásd a Statútumrendelet 45. §-át.

⁵⁷ Lásd részletesen a 2018. évi L. törvény 3. mellékletét.

⁵⁸ Az államháztartásért felelős miniszterrel együttes döntés.

⁵⁹ E támogatásnak két fajtája van. Egyfelől, a települési önkormányzat rendkívüli támogatást kivételes esetben, pályázat útján igényelhet működőképessége megőrzése vagy egyéb, feladatai ellátását veszélyeztető helyzet elhárítása érdekében. Ekkor a támogatásról a belügyminiszter az államháztartásért felelős miniszterrel együttesen dönt. (Hozzávetőleg ez a forma feleltethető meg az önkormányzatok régi [2013 előtti], még nem feladatalapú finanszírozási rendszerében az „ÖNHIKI”, vagyis az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok támogatási formájának.)

Másfelől, ez az előirányzat szolgál a tartósan fizetéseképtelen helyzetbe került helyi önkormányzatok adósságrendezésére irányuló hitelfelvétel visszerthes kamattámogatására és a pénzügyi gondnok díjára is. E körben visszerthes kamattámogatásra vonatkozó igény esetén a miniszter és az önkormányzat a kamattámogatás feltételeit megállapodásban rögzíti. A pénzügyi gondnok díjához pedig költségvetési támogatás vehető igénybe, a díj folyósításáról a miniszter (a kincstár útján) intézkedik. (Lásd később, az adósságrendezési eljárás szabályai közt.)

⁶⁰ Lásd például a rendkívüli támogatásra vonatkozó pályázati kiírást: www.kormany.hu/download/e/f5/51000/p/C3%A1ly%C3%A1zati%20ki%C3%ADr%C3%A1s.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.); és az önkormányzati feladatellátást szolgáló fejlesztések támogatására vonatkozó pályázati kiírást: www.kormany.hu/download/f/ab/51000/%C3%96nkorm%C3%A1nyzati%20fejleszt%C3%A9sek_P%C3%A1ly%C3%A1zati%20ki%C3%ADr%C3%A1s_2018%20%282%29.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

⁶¹ Áht., Ávr., valamint a 35/2015. (XII. 9.) BM utasítás a központi költségvetés IX. fejezetébe sorolt előirányzatokra vonatkozó kötelezettségvállalás, utalványozás, ellenjegyzés és érvényesítés rendjéről.

b) Helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárása

A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárása nem közigazgatási, hanem polgári nemperes eljárás.⁶² Az eljárás során ugyanakkor adódnak olyan belügyminiszteri feladatok, amelyek – hasonlóan az önkormányzati támogatások odaítéléséhez, illetve részben azok közé tartozóan – sajátos, közigazgatási természetű feladatellátásnak tekinthetők. A vonatkozó törvény szerint az adósságrendezési bizottság által elfogadott egyezségi javaslatot és a reorganizációs program tervezetét a pénzügyi gondnok kamattámogatás igénylése céljából megküldheti a helyi önkormányzatokért felelős miniszternek, aki a kamattámogatásról – az államháztartásért felelős miniszter véleményének kikérésével – 15 napon belül dönt, és döntéséről haladéktalanul írásban értesíti az adósságrendezési bizottságot. Támogató döntés esetén a döntésével egyidejűleg ígérvényt állít ki.⁶³

Ha pedig a hitelezők készítenek egyezségi tervet, kérésükre a pénzügyi gondnok köteles azt a miniszter részére kamattámogatás igénylése céljából megküldeni. Ez esetben az eljárási szabályok megegyeznek.⁶⁴

Ha a helyi önkormányzat az egyezséghez szükséges feltételeket pénzügyi intézménytől felvett (ügynevezett reorganizációs) hitellel teremti meg, a központi költségvetés az esedékes kamattörlesztésre vagy annak egy részére kamatmentes visszatérítendő támogatást nyújthat. A támogatásról ugyancsak a belügyminiszter dönt.⁶⁵

c) Nyilvántartásokból történő adatszolgáltatás

A minisztérium számos hatósági nyilvántartás vezetéséért felel.⁶⁶ A nyilvántartások vezetésének és az azokból történő adatigénylések (ezek megtagadásának) szabályai az Ákr. hatálya alá tartozó eljárások. Más a helyzet azonban akkor, amikor az anyagi jogi jogszabály alapján,⁶⁷ törvényi engedéllyel más állami szervek (például a rendőrség, az ügyészség, a bíróság) fordul adatigénylési kérelemmel a nyilvántartást vezető szervhez. Ez esetben ugyanis az igénylő szerv nem tekinthető ügyfélnek (nem is a rá vonatkozó adatokat igényli), a keletkező jogviszony nem hagyományos hatósági (alá-fölé rendeltségi), hanem mellérendeltségi jellegű lesz. Ily módon ez az eljárás különleges, közigazgatási jellegű eljárásnak tekinthető, a jogviszony alanyai közt az állami szervek együttműködési kötelezettségéből fakadó, sajátos helyzet fennállásával.

d) Közfoglalkoztatás

Sajátos közigazgatási jellegű aktusnak tekinthető az, amikor a miniszter a közfoglalkoztatással összefüggő szociális szervezetekbe ügynevezett *állami képviselőt* jelöl ki. Az állami

⁶² Öatv. 3. § (1) bekezdés.

⁶³ Öatv. 20/A. §.

⁶⁴ Öatv. 22/A. §.

⁶⁵ Öatv. 34. § (1) bekezdés.

⁶⁶ A BM SZMSZ-ének 71. § (1) bekezdés a) pontja nem kevesebb, mint 18 nyilvántartást sorol fel.

⁶⁷ Például a közúti közlekedési nyilvántartásról vagy a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásról szóló törvények.

képviselő *véleményét* kötelező kikérni bizonyos haszonkölcsön-szerződések megkötése kapcsán.⁶⁸ Jóllehet kötelező döntéseket nem hozhat, a szerződésekkel összhangban nem álló magatartások kapcsán kezdeményezheti a szerződés felmondását. Tekintettel az állami képviselő sajátos jogállására, megítélésünk szerint nem rendelkezik hatósági jogkörrel (döntési jog híján), ugyanakkor sajátos, az államot képviselő jogállására – mintegy állami *felügyeleti feladat* ellátására – tekintettel kijelölése közigazgatási természetű döntésként fogható fel.

Különleges hatáskör illeti meg a belügyminisztert akkor, amikor bizonyos, a közfoglalkoztatással összefüggő hatósági szerződések megkötése kapcsán a nyújtható támogatásról hoz – lényegében *közbenső* – döntést.⁶⁹ Ennek oka, hogy a támogatás költségvetési forrásból nyújtható. Ez a döntés tekinthető a hatósági szerződés egyik érvényességi elemének – ugyanakkor a miniszteri döntés elkülönül a hatósági szerződés megkötésének folyamatától (magát a szerződést a járási vagy a kormányhivatal köti meg), sőt még a kérelem benyújtását is megelőzi.

A miniszter dönthet úgynevezett közfoglalkoztatási mintaprogramok indításáról, és ezek támogatásáról is. Az eljárási szabályok ilyenkor megegyeznek az előzőekben foglaltakkal, azzal, hogy a program indítására vonatkozó miniszteri döntés lényegében diszkrecionális jellegű, egyetlen feltétele a járási vagy kormányhivatallal való egyeztetés a támogatási arányok mértékében.⁷⁰

e) Információs adatbázisok működtetése

A minisztérium működtet olyan információs rendszereket, amelyek nem tekinthetők hatósági nyilvántartásnak, ugyanakkor kifejezetten a közigazgatás *szolgáltató* tevékenységét helyezik előtérbe.

A helyi közszolgáltatás információs rendszer (IKIR)⁷¹ elemzési, feladatellátás-tervezési és -elemzési, valamint elégedettségmérési modulból áll, szolgáltatásait a települési önkormányzatok, valamint a helyi önkormányzatok és a helyi közszolgáltatások központi szakmai tervezését, koordinációját, a feladatellátás szakmai irányítását és felügyeletét, szabályozását és finanszírozását végző központi államigazgatási szerv regisztrált felhasználói vehetik igénybe (más szervezetek a miniszterrel kötött szerződés alapján). A jogosult szervek vezetői az IKIR-hez való csatlakozást a miniszternél *önkéntes regisztráció* útján kezdeményezhetik.

A Kormányzati Adatközpont (KAK)⁷² felhő-, hosztिंग- és adatmegőrzési szolgáltatást nyújt a felhasználók részére. A szolgáltatások igénybevétele kötelező vagy önkéntes formában is történhet. Az *önként csatlakozó felhasználó* az adatközponti szolgáltatások igénybevételére irányuló szándékát az e célra működtetett elektronikus megoldás igénybevételével benyújtott kérelemben jelenti be a miniszternek, aki a dönt a csatlakozás engedélyezéséről és annak legkorábbi időpontjáról.

⁶⁸ A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 4/A. § (3c) bekezdés.

⁶⁹ A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 7. § (3) bekezdése. 70 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 7/B. § (2) bekezdés.

⁷¹ 73/2018. (IV. 20.) Korm. rendelet a helyi közszolgáltatás információs rendszerről.

⁷² 467/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet a Kormányzati Adatközpont működéséről.

Az önkormányzati ASP-rendszer⁷³ több szakrendszerének működését a belügyminiszter ellenőrzi. A rendszerhez interfésszel csak olyan helyi önkormányzat csatlakozhat, amelynek erre a miniszter *engedélyt adott*. Itt egy sajátos jogviszony jön létre eljárási szempontból, hiszen a helyi önkormányzat lényegében az ügyféléhez hasonló jogállásba kerül a kezdeményezés benyújtásakor.

f) Nemzetbiztonsági szolgálatok működésével kapcsolatos panaszok

A rendészeti igazgatásban megszokott, hogy a hivatásos állomány tagjai (például rendőrök, tűzoltók stb.) által alkalmazott intézkedések, kényszerítő eszközök kapcsán az érintett személy panaszt tehet, amelyet a szervezeti törvényekben meghatározott szervek bírálnak el. Nincs ez másként a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tagjai által végzett fellépéseknél sem. Ez a panasz eljárás ugyanakkor az általános közigazgatási rendtartás szabályai szerint folyik.

A nemzetbiztonsági szolgálatok esetében azonban a vonatkozó törvény további panaszvételi lehetőségeket is említ. Ezek közül kiemelendő az a panasz, amelyet a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy a biztonsági szakvéleménnyel vagy az általa ennek kapcsán kezdeményezett felülvizsgálati eljárással kapcsolatban terjeszt elő.⁷⁴ A panaszt az ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója útján a miniszternél lehet előterjeszteni. Ha a panaszban foglaltakkal a főigazgató nem ért egyet, azt felterjeszti a miniszternek, aki dönt a panasz tárgyában.

Eddig a pontig az eljárás lényegében teljesen megegyezik egy „klasszikus” Ákr.-es eljárás szabályaival. Ezt követően azonban a miniszteri döntés ellen is megnyílik a panaszbenyújtás joga, és ezt a panaszt már az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága fogja elbírálni. Az eljárás itt tehát kettéválik: a törvényhozó hatalom nyilvánvalóan nem közigazgatási, hanem a végrehajtó hatalom feletti („alkotmányjogi”) jogkörében eljárva fogja a panaszt felülbírálni.

A Bizottság panaszt elutasító döntését a közigazgatási bíróság jogosult felülvizsgálni. Ugyanakkor ha a nemzetbiztonsági kockázat megállapítására vonatkozó döntést – eljárási szabálysértés esetén – hatályon kívül helyezi, kizárólag az ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálatot kötelezheti új eljárásra. A hatályos törvényszöveg szerint a felülvizsgálat során a bíróság kizárólag a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény kiadásának alapjául szolgáló *eljárás jogszerűségét* vizsgálja, jogköre *nem terjed ki* a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának szakszerűségére.⁷⁵

g) Szervezetirányítás, intézményfenntartás

Inkább a kép teljessége érdekében említhető, hogy – mint minden más tárca – a Belügyminisztérium is irányít bizonyos közigazgatási szerveket, illetve fenntartói jogokat

⁷³ 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet az önkormányzati ASP rendszerről.

⁷⁴ Nbtv. 72/D. §.

⁷⁵ Nbtv. 72/D. § (13)–(14) bekezdés.

gyakorol bizonyos közintézetek felett. Az irányítási jog a korábban már felsorolt központi államigazgatási szervekre terjed ki (rendvédelmi szervek és központi hivatal). A fenntartói jogok gyakorlása pedig egy sajátos köznevelési intézménytípus, az úgynevezett *rendészeti szakgimnáziumok* vonatkozásában áll fenn.

Alapvető és értelemszerű különbség ugyanakkor az eddig említett eljárásokhoz képest, hogy az ilyen jogviszonyokban létrejövő döntések kizárólag a közigazgatás tágan vett intézményrendszerében értelmezhető hierarchikus viszonyrendszerben létrejövő döntéseként foghatók fel, azaz az irányító-felügyelő-ellenőrző szerv képes az „alárendelt” intézmény vonatkozásában meghatározó befolyást gyakorolni. Mivel ilyen esetben – az érintett jogalanyok *közötti* jogviszony tekintetében – „kifelé”, a közigazgatáson kívüli jogalany irányába nem születik döntés, az ilyen típusú döntések meghozatalának rendje közvetlenül nem képezi vizsgálatunk tárgyát, és azok a Kp. hatálya alá sem tartoznak.⁷⁶

Említést érdemel még egy igen különleges, a felsőoktatással kapcsolatos feladat ellátása is. Magyarország egyetlen, rendészeti tisztképzést is folytató felsőoktatási intézménye, a Nemzeti Közszerológati Egyetem fenntartói jogait – a 2018. nyári átalakítást követően – már csak egy miniszter⁷⁷ gyakorolja. Az egyetem mellett ugyanakkor – a fenntartó miniszter vezetésével – a fenntartó egyes döntéseinek megalapozását és szakmai támogatását elősegítő Tanácsadó Testület működik, amelyben részt vesz a rendszertért felelős miniszter is.⁷⁸ A Testület olyan sajátos jogállású szerv, amely megítélésünk szerint – dogmatikai értelemben – rokonítható a Ksztv. 30. §-a által meghatározott, a Kormány által létrehozott javaslattevő, véleményező, tanácsadó tevékenységet végző testületekhez. Jelentős különbség ugyanakkor, hogy a Tanácsadó Testületet az Országgyűlés hozta létre. A Testület működési, eljárási szabályainak alapjait az NKEtv. végrehajtási rendelete fekteti le, a részletsabályokat pedig a Testület által elfogadott ügyrend határozza meg.⁷⁹

2.3. Összegzés

A belügyi igazgatás rendkívül szerteágazó területei közt igen nehéz közös megállapítások megfogalmazása. A két „klasszikus” terület, a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos, valamint a rendészet irányításával összefüggő feladat- és hatáskörtömeg egymással nehezen

⁷⁶ A Kp. alapján – törvény eltérő rendelkezése hiányában – nincs helye közigazgatási jogvitának az egymással irányítási vagy vezetési jogviszonyban álló felek között [4. § (4) bekezdés c) pont]. Egyébként is igen sajátos helyzetet teremtené, ha egy „alárendelt”, de végső soron kormányzati irányítás alá tartozó közigazgatási szerv vagy intézmény pert indítana a „főrendelt”, ugyancsak kormányzati irányítás alá tartozó szerv ellen. (Hasonló elvi alapokon nyugszik, hogy az I. fokon eljáró közigazgatási szerv nem indíthat pert a döntését II. fokon, fellebbezés nyomán például megváltoztató közigazgatási szerv ellen. Ezzel a közigazgatási jogi jogviszony állami „oldaláról” az ügyfél „oldalára” kerülne át, mintegy átvénné az ügyfél pozícióját.)

⁷⁷ Az NKE tv. 4. §-a szerint az Egyetem fenntartói jogait a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter gyakorolja. A kézirat lezárásakor a Miniszterelnökséget vezető miniszter tölti be ezt a funkciót [Statútumrendelet 14. § (1) bekezdés 11. pont].

⁷⁸ NKE tv. 9/B. § (1) bekezdés.

⁷⁹ Lásd a Nemzeti Közszerológati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról 363/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 2. §-át. Az ügyrend elfogadására a kézirat lezárásáig még nem került sor.

lenne összehasonlítható, hiszen az előbbi esetben a hierarchia hiánya, míg a másodikban éppen a rendkívül szigorú hierarchia jellemzi az ide vonatkozó közigazgatási tevékenységeket.

Általánosságban megállapítható az is, hogy az önkormányzatok vonatkozásában lényegében nincsen minisztériumi hatósági tevékenység; nem is lehet, hiszen a decentralizált és autonóm jogállású önkormányzati szervek esetében kizárt államigazgatási szervek részéről bármilyen irányítási jogviszony létrejötte. Ugyanakkor látható az is, hogy a „központi államhatalom”, közelebből a kormányzat mégis komoly befolyást tud gyakorolni az önkormányzati szférára, hiszen – a törvényességi felügyelet mellett – számos költségvetési forrásból eredő támogatás odaítélése a belügyminiszter hatáskörébe tartozik. Ez nyilvánvalóan jelentős pozíciót biztosít a Kormány részére.

Tekintettel a hatósági hatáskör hiányára, a pályázati úton nyújtott támogatások kapcsán – megítélésünk szerint – közigazgatási bírósági eljárásnak nincs helye. Ez ugyan önmagában az Áht. 48. § (1) bekezdése alapján nem lenne kizárt, azonban a releváns jogszabályok kizárólag támogatói okirat vagy támogatási szerződés alkalmazását rendelik. Mindez természetesen nem zárja ki az ezekkel összefüggő polgári jogviták kezdeményezését.

De lege ferenda javaslatok körében két megjegyzést kívánunk tenni.

a) Kutatásuk során több olyan hatályos miniszteri rendeletet találtunk, amelyek hosszú ideje lejárt pályázati benyújtási határidőket tartalmaztak. Ezek felülvizsgálata és deregulációja javasolható.⁸⁰

b) Az Alkotmánybíróság egyik legutóbbi határozatában⁸¹ vizsgálta a nemzetbiztonsági törvény bizonyos rendelkezéseit. Témánk szempontjából megállapította, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok által elkészített biztonsági szakvéleményben foglaltakat az ellenőrzött személy *érdemben* bíróság előtt nem támadhatja meg, hiszen a bíróság a törvény alapján csak eljárási kérdések vizsgálatára jogosult. Az Alkotmánybíróság külön is felhívta arra a figyelmet, hogy nemzetbiztonsági ellenőrzés alá nem kizárólag kormányzati vezetők tartoznak (hanem például ügyészek, bírák stb. is). Összességében tehát a testület az Nbtv. 72/D. § (13)–(14) bekezdését a hatékony jogorvoslathoz való joggal ellentétesnek találta és 2019. március 31-ei hatállyal – megsemmisítette. Az Országgyűlésnek tehát viszonylag rövid időn belül ki kell alakítania egy olyan új szabályozást, amely – véleményünk szerint – a bíróság számára *érdemi, azaz tartalmi* felülvizsgálati lehetőséget biztosít a jogorvoslati eljárás során. E körben nyilvánvaló, hogy a bíróság számára számos különleges személyes, illetőleg minősített adat megismerése válhat lehetővé, ily módon garanciális jelentőséget tulajdonítunk azon törvényi szabály fenntartásának, amely szerint az ilyen eljárást folytató bíró vonatkozásában is el kell végezni a nemzetbiztonsági ellenőrzést.⁸²

⁸⁰ Például 60/2011. (XII. 23.) BM rendelet a helyi önkormányzatok rövid lejáratú hiteltörlesztési támogatásáról; 4/2012. (III. 1.) BM rendelet az önkormányzati feladatellátást szolgáló fejlesztésekhez kapcsolódó támogatások igénybevételeének részletes szabályairól; 6/2012. (III. 1.) BM rendelet az önkormányzatok és társulásaik európai uniós fejlesztési pályázatai saját forrás kiegészítése 2012. évi támogatásának rendjéről; 6/2014. (I. 31.) BM rendelet a helyi önkormányzatok és társulásaik európai uniós fejlesztési pályázatai saját forrás kiegészítéséhez nyújtható támogatásról; 28/2014. (IV. 1.) BM rendelet a közbiztonság növelését szolgáló önkormányzati fejlesztések támogatásáról.

⁸¹ 19/2018. (XI. 12.) AB határozat.

⁸² Nbtv. 72/D. § (12) bekezdés.

3. Az emberierőforrás-igazgatás eljárásai

3.1. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei⁸³

Az emberierőforrás-igazgatás mint gyűjtőfogalom az állami feladat- és szervezetrendszer egyik legnagyobb és legátfogóbb területe, amely 2010-ben a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program keretében végrehajtott állam(-újra)szervezési eljárások eredményeként jött létre. Jelen szakcikk terjedelmét meghaladja az „emberierőforrás-igazgatás” mint gyűjtőnév létrehozására irányuló folyamat részletes bemutatása. A 2010-ben felálló kormányzati struktúra az állami eljárások, feladatok és folyamatok hatékonyabbá tétele érdekében olyan ágazatokat tömörített egy minisztérium felügyelete alá, amelyek korábban önálló minisztériumi felüggyellett és irányítással rendelkeztek (például sport, oktatás). Az emberi erőforrás igazgatási feladatok és eljárások felügyelete az *Emberi Erőforrások Minisztériuma* (továbbiakban: Minisztérium) és a háttérintézményei feladatkörébe tartoznak.

A Minisztérium önálló jogi személyiséggel rendelkező központi államigazgatási szerv, amely – gazdálkodását tekintve – gazdasági szervezettel rendelkező központi költségvetési szerv.

A Minisztérium az emberi erőforrások miniszterének munkaszerveként a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű államigazgatási szerv. Szervezeti és működési szabályzatát a miniszter adja ki.

A Minisztérium vezetője a miniszter, akit az Alaptörvény 16. cikk (7) bekezdése értelmében a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki. A munkáltatói jogokat a miniszterelnök gyakorolja.

A központi államigazgatási szerv illetékessége országos, önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv.

A költségvetési szerv jogszabályokban meghatározott közfeladata:

A Minisztérium mint a Kormány

- egészségügyért;
- egészségbiztosításért;
- oktatásért;
- kormányzati tudománypolitikáért;
- kultúráért;
- sportpolitikáért;
- szociális és nyugdíjpolitikáért;
- családpolitikáért;
- kábítószer-megelőzésért és kábítószerügyi koordinációs feladatokért;
- gyermek- és ifjúságvédelemért;
- gyermek- és ifjúságpolitikáért;
- társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért;
- társadalmi felzárkózásért;

⁸³ Az alfejezet Bándi Imre és Szilvássy György Péter írása.

- társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért;
- egyházakkal való kapcsolattartás koordinációjáért;
- nemzetiségpolitikáért;
- romák társadalmi integrációjáért

felelős tagjának munkaszerve, a miniszter feladat- és hatáskörének ellátásához szükséges hivatali feladatokat látja el.

A Minisztérium által „kezelt” igazgatási területek összefoglaló elnevezése általában a *humán (köz)szolgáltatások* nyújtása. Ennek kapcsán természetesen a minisztériumi irányításnak hosszú előzményei vannak, ám – érdekes módon – ezek jó része nem nyúlik vissza 1848-ig, az első felelős magyar *ministerium* megalakulásáig (az oktatásügyet kivéve).⁸⁴ A humánigazgatási területek jó része ugyanis hosszú ideig alapvetően a belügyi igazgatáshoz tartozott, önálló „népjóléti”, egészségügyi vagy szociális tárcák nagyrészt csak az 1949-ben kezdődött népköztársasági időszakban jelentek meg (nyilvánvalóan nem függetlenül az úgynevezett *második generációs alapjogok* jelentőségének túlhangsúlyozásától). Ebből a szempontból viszont az oktatás- és ifjúságügy mindvégig önálló minisztérium irányítása alatt maradt.⁸⁵

A közszolgáltatások nyújtásának alapvető formája nem a hatósági ügyintézés, hanem a *közüntézeti forma*. Magyary Zoltán a közüntézeteknek a közigazgatás szerveitől eltérő jellegzetességeit 1942-ben az alábbiakban fogalmazta meg:

- a fizikai dolgozók mellett igen nagy a dologi eszközök (például tanterem, könyvtár, jelentős értékű gyűjtemények, kórtermek, laboratóriumok stb.) jelentősége;
- jóléti és gazdasági egységei (intézetei, üzemei) csak a közigazgatásnak vannak, a másik két hatalmi ág nál ezek nem jelennek meg;
- az államhatalom gyakorlása csak a közigazgatási szervek lehetősége, jóléti, kulturális, gazdasági tevékenységet azonban „magánosok és magánjogi társaságok” is végezhetnek;
- a közüntézet az úgynevezett „passzív alakulatok” közé tartozik, azaz létesítésükhöz vagy megszüntetésükhöz nélkülözhetetlen az alapító akarata, az állam jóváhagyása, és többnyire állami felügyelet is fennáll felettük.⁸⁶

Magyary ugyanakkor leszögezte, hogy a közüntézetek jó része a közigazgatás szervezetéhez tartozik, s azt is említi, hogy legnagyobb részük az akkori belügyminisztérium alá tartozott (főként a szociális ágazatban).⁸⁷

⁸⁴ Az első kormányból Eötvös József említhető meg, aki – egyebek közt – az oktatásügyért felelt.

⁸⁵ Lásd például: MAGYARY 1942, 362–364. Az ifjúsági és sportügyek egyébként 1998 után néhány évig önálló minisztériumhoz tartoztak.

⁸⁶ MAGYARY 1942, 215–218.

⁸⁷ Például az állami gyermekmenhelyek, a hadiárvaintézetek, a közegészségügyi intézet, a társadalomegészségügyi intézet és múzeum, az egészségvédő intézetek, a kisdudóvodák, a kórházak, az elme- és ideggyógyintézetek vagy a községi közigazgatási tanfolyamok. Lásd: MAGYARY 1942, 219.

Ma is megállapítható, hogy a közintézetek igen magas számban, széles tevékenységi körrel működnek.⁸⁸ A közszolgálati személyzet csoportjai közül a közintézetekben általában *közalkalmazottak* dolgoznak.

Az óriási feladattömeg körében ugyanakkor megkülönböztethető néhány ágazat és feladatkör, amelyek a humánigazgatás körében „klasszikusan” a *közigazgatási jog* szabályozási terrénumához köthetők. Idetartozik például:

- az egészségügy körében különösen a közegészségügy-járványügy, a gyógyító-megelőző ellátás biztosítása, a gyógyszerellátás és gyógyszerrendelés, a gyógyfürdők, a képzés és továbbképzés, a műszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, az egészségügyi szakértői feladatok vagy éppen a katonai, rendészeti (katasztrófavédelmi) egészségügyi tevékenységek;⁸⁹
- a szociális igazgatás körében a társadalmi munkamegosztásban még vagy már részt nem vevők vagy abból kiszorultak, valamint a leginkább hátrányos helyzetben lévők állami támogatása (szociális ellátások, társadalombiztosítás);⁹⁰
- a kulturális igazgatás körében különösen a műemlékvédelem, az egyházügyi köz-igazgatás, a köznevelés és felsőoktatás, a tudományos ügyek igazgatása, a közművelődés és a közgyűjtemények igazgatása, a kulturális értékek védelme és a művészeti igazgatás, a film-, sajtó- és médiaigazgatás, az ifjúságvédelem, a testnevelés és a sport igazgatása, a nemzetközi kulturális kapcsolatok igazgatása.⁹¹

Ma ugyanakkor bizonyos feladat- és hatáskörök nem az Emberi Erőforrások Minisztériumának portfóliójához tartoznak (például a film-, sajtó- és médiaigazgatás alapvetően egy önálló szabályozó szerv, míg a tudományos ügyek igazgatásának kérdései egy másik minisztérium által gondozott területek közé tartoznak).

Szervezeti szempontból említést érdemel az is, hogy a vizsgált igazgatási területeken nem ritka a köztisztviselési szervezeti forma sem (például a tudomány, a művészet és a sport területén), de több esetben a finanszírozási rendszerekkel összefüggésben megjelennek még a közalapítványok is.

3.2. Az emberi erőforrások miniszterének feladat- és hatáskörébe tartozó sajátos (köz)igazgatási eljárások⁹²

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban az alfejezet vonatkozásában: Statútumrendelet) szerint az emberi erőforrások miniszterének feladat- és hatásköréhez igen széles körű ágazati portfólió tartozik.

⁸⁸ Így például egészségügyi, szociális, oktatási, közművelődési, közgyűjteményi, tudományos és művészeti közintézeteket szokás említeni.

⁸⁹ NAGY Marianna (2011): Egészségügyi igazgatás. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, Osiris. 198–199.

⁹⁰ FAZEKAS Marianna (2011): A szociális igazgatás. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, Osiris. 220.

⁹¹ BERÉNYI Sándor (2011): A kulturális közigazgatás általános kérdései. A közművelődési, a közgyűjteményi és a sportigazgatás. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, Osiris. 255–259.

⁹² Az alfejezet Boros Anita írása.

A miniszter a családpolitikáért való felelőssége keretében előkészíti a családok támogatásával, a család- és népesedéspolitikai eszközök kialakításával és működtetésével, a gyermeket vállaló és nevelő szülők támogatásával, a munka és a család összeegyeztetésének és összekapcsolásának biztosításával, valamint a nemzedékek közötti együttműködés erősítésével összefüggő jogszabályokat.⁹³ A *családtámogatási rendszer* működtetésének alapjait a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) határozza meg. Ennek a rendszernek a működtetésében nem csak az emberi erőforrások miniszterének felügyelete alá tartozó szervezetek vesznek részt, ugyanakkor társadalmi jelentőségére figyelemmel itt szólnunk róla. Az említett törvényben jelzett támogatásokat hatósági határozat alapján folyósítják, ugyanakkor számos olyan *nyilvántartási feladat* is megjelenik e hatósági eljárások tekintetében, amelyek nem minősülnek hatósági jellegűnek, tekintettel arra, hogy a nyilvántartásba történő bejegyzés vagy onnan való törlés nem befolyásolja a jogszerzés tényét és az ahhoz kapcsolódó további részjogosítványokat. A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet például akként rendelkezik, hogy a jogalap nélkül felvett ellátásokról a hatóság nyilvántartást vezet, amely nyilvántartás tartalmazza a visszafizetésre kötelezett személy törvényben meghatározott, a hatóság által az ügyfél azonosítása céljából kezelhető személyes adatait, a jogalap nélkül igénybe vett ellátás összegét, időtartamát, okát, a visszafizetésre kötelező jogerős határozat keltét, illetve a visszafizetés rendezésének módját.⁹⁴

Másfelől e támogatások igénybevételéhez számos esetben szükség van bizonyos *adatszolgáltatási kötelezettségek* normatív előírására. Az ilyen természetű adatszolgáltatási tevékenységek alapvetően nem hatósági jellegűek.

Ilyen adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő a Cst. is: a köznevelési intézményben tanulmányokat folytatók tanulói jogviszonyának létesítéséről, fennállásáról és megszűnéséről a Kormány által az oktatásért felelős miniszter köznevelési feladatkörébe tartozó egyes feladatainak ellátására kijelölt szerv az egységes szociális nyilvántartással kapcsolatos adatfeldolgozási feladatokat ellátó szerven, szervezeten keresztül adatot szolgáltat a családtámogatási ügyben eljáró hatóság részére. Az adatok átadásának módjáról ilyenkor sajátos jelleggel az oktatásért felelős miniszter köznevelési feladatkörébe tartozó egyes feladatainak ellátására kijelölt szerv és a központi családtámogatási szerv *megállapodást köt*.⁹⁵

Szintén az adatszolgáltatás és a nyilvántartás-vezetés területére tartozik a törvény arra vonatkozó rendelkezése, amely szerint az igényelbíráló szerv – ideértve a családtámogatási ügyben eljáró hatóság vezetőjét is a méltányossági jogkörének gyakorlása során –, valamint a központi családtámogatási szerv természetes személyről adatokat a családtámogatási ellátások megállapítása, folyósítása és ellenőrzése céljából – TAJ-számon – tart nyilván a törvényben meghatározott célra és az ott megjelölt személyes adatok tekintetében.⁹⁶ Ennek megfelelően a nyilvántartás tartalmazza a jogosult, az ellátásra jogosító gyermek, továbbá az ellátásra jogosító gyermek tartós betegségére, súlyos fogyatékosságára vonatkozó adatot. Ez utóbbi tekintetében a Cst. kimondja, hogy kizárólag e pont szerinti adatkör tekintetében minősül a nyilvántartás *közhiteles hatósági nyilvántartásnak*. A Cst. felhatalmazása alapján nyilvántartást vezető szervek a nyilvántartásban szereplő adatokat személyazonosító adatok

⁹³ Lásd a Statútumrendelet 93. § (1) bekezdését.

⁹⁴ Lásd a hivatkozott szakasz 26. § (1) bekezdését.

⁹⁵ Lásd a Cst. 36/A. § (1) bekezdését.

⁹⁶ Lásd a hivatkozott törvény 45. § (1)–(2) bekezdését.

nélkül statisztikai célra felhasználhatják, illetve azokból statisztikai célra adatot is szolgáltathatnak.⁹⁷ Az adatszolgáltatás egy másik vetülete, hogy a családtámogatási igazgatási eljárás során az igényelbíró szerv a Cst.-ben meghatározott körben adatot kérhet az Egészségbiztosítási Alap kezeléséért felelős szervtől, illetve az egészségbiztosítási szervtől, továbbá a polgárok személyi adatait és lakcímét nyilvántartó szervtől a családtámogatási ellátásra való jogosultság elbírálása, illetve a jogosultság fennállásának ellenőrzése céljából. A központi családtámogatási szerv megkeresésére az Egészségbiztosítási Alap kezeléséért felelős szerv, továbbá az egészségbiztosítási szerv ilyenkor például a családtámogatási ellátásra való jogosultság fennállásának ellenőrzése céljából TAJ-számon *csoportos adatszolgáltatást* teljesít nyilvántartásából az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaiban részesülő személyekről.⁹⁸

A Statútumrendelet szerint⁹⁹ a miniszter *az egészségbiztosításért való felelőssége* keretében előkészíti a Statútumrendeletben meghatározott jogszabályokat. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény egy érdekes szerződéstípust intézményesít.¹⁰⁰ Az említett törvényben foglalt egészségügyi szolgáltatások az egészségbiztosítóval az adott szolgáltatásra finanszírozási szerződéssel rendelkező egészségügyi szolgáltatónál vehetők igénybe. A törvény azt is meghatározza, hogy mit kell meghatározni az egészségügyi szolgáltatóval kötött finanszírozási szerződésben,¹⁰¹ illetve milyen okiratok képezik a szerződés mellékletét (például az egészségügyi szolgáltatás nyújtására jogosító működési engedély). Az egészségügyi szolgáltatás nyújtására kötött *szerződés teljesítését* az egészségbiztosító *ellenőrzi*.¹⁰² Az ellenőrzés magában foglalhatja a szolgáltatásokhoz szükséges személyi és tárgyi feltételek vizsgálatát, a helyszíni ellenőrzést, a biztosított ellátására vonatkozó dokumentumokba és az elszámolás alapjául szolgáló nyilvántartásokba való betekintést, külön jogszabályban foglaltak szerint a biztosított vizsgálatát, a biztosított ellátása orvosszakmai indokoltságának felülvizsgálatát. Az egészségbiztosító az ellenőrzés megállapításairól és javaslatairól tájékoztatja a szolgáltatót és a közszolgáltatásért felelős szervet, továbbá az egészségügyi szolgáltató fenntartóját, ha az nem a közszolgáltatásért felelős szerv. Amennyiben megállapítják, hogy a kiszolgáltató, forgalmazó vagy az ellátást nyújtó a támogatás elszámolására vonatkozó szabályokat megszegte, valamint beszerzéssel és készlettel nem igazolta az elszámolt mennyiséget, az így elszámolt támogatásnak a fizetési kötelezettség megállapításakor érvényes jegybanki alapkamat kétszeresével növelt összegét visszatéríti a fizetési felszólításban megjelölt határidőn belül.¹⁰³

Az egészségügyi szolgáltatóval kötött finanszírozási szerződés jogi természetét tekintve nem közigazgatási szerződés, ugyanis az egészségbiztosító és a szolgáltató által kötött finanszírozási szerződés *polgári jogi jogviszonyt* hoz létre, amelynek egyes elemeit és a teljesítés ellenőrzését jogszabály írja elő – állapította meg a Debreceni Ítélőtábla.¹⁰⁴

⁹⁷ Lásd a hivatkozott törvény 47. § (1) bekezdését.

⁹⁸ Lásd a hivatkozott törvény 48. § (1)–(2) bekezdését.

⁹⁹ Lásd a Statútumrendelet 94. § (1) bekezdését.

¹⁰⁰ Lásd ehhez a 4/2016. (III. 1.) AB határozatot.

¹⁰¹ Lásd ehhez a hivatkozott törvény 31. § (1) bekezdését.

¹⁰² Lásd a hivatkozott törvény 36. §-át.

¹⁰³ Lásd a hivatkozott törvény 38. §-át.

¹⁰⁴ Lásd a Pf.I.20.652/2012/4. számú ítéletet.

Szintén az egészségbiztosítás területén megjelenő sajátos eljárási szabályokat intézményesít a keresőképtelenség és keresőképeség orvosi elbírálásáról és annak ellenőrzéséről szóló 102/1995. (VIII. 25.) Korm. rendelet is. Az ilyen eljárások célja, hogy a betegszabadság, illetőleg táppénz igénybevételéhez megállapítsa és igazolja, hogy a munkavállaló (biztosított) a munkáját betegsége vagy beteg gyermeke ápolása miatt nem tudja ellátni.¹⁰⁵

A keresőképtelenség és keresőképeség elbírálására a háziorvos, házi gyermekorvos, a járóbeteg-szakellátás orvosa, az ideggondozó, bőr- és nemibeteg-gondozó, tüdőgondozó, valamint az onkológiai gondozó szakorvosa, a fővárosi és megyei kormányhivatal egészségbiztosítási pénztári feladatkörében eljáró megyeszékhely szerinti járási hivatala, illetve a járási hivatallal felülvéleményező tevékenységre szerződött főorvos jogosult. A keresőképeség megítélése során a mindenkor érvényes *szakmai irányelvek szerint* kell eljárni.

A járási hivatal a keresőképtelenség és a keresőképeség elbírálását szakértő főorvos, valamint felülvéleményező főorvos útján ellenőrzi. A szakértő főorvos az ellenőrzés keretében ilyenkor jogosult például a beteg vizsgálatára, a kezelőorvos jelenlétében a beteg tartózkodási helyén is, továbbá jogosult a betegdokumentációba történő betekintésre, szükség szerint a beteg szakorvosi vizsgálatra utalására, a keresőképtelenség, illetve a keresőképeség tényének megállapítására és a vizsgálatai, a munkáltató megkeresésére a betegdokumentációból fellelhető adatok vagy indokolt esetben a keresőképtelen biztosított vizsgálata alapján dönt a biztosított keresőképtelenségéről vagy keresőképeségéről, döntést követően arról a munkáltatót és a munkavállalót írásban értesíti, továbbá döntését bejegyzi a keresőképtelenséget elbíráló orvos által vezetett *Orvosi Napló a keresőképtelen biztosítottakról* című Naplóba (a továbbiakban: Napló). A döntés ellen ilyenkor sajátos jogorvoslati lehetőség nyílik: a foglalkoztatott és a foglalkoztató a közléstől számított nyolc napon belül ugyanis a fővárosi és megyei kormányhivatal orvosszakértői feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatalánál orvosi felülvizsgálatot kezdeményezhet.¹⁰⁶ A kérdésben ilyenkor egy felülvéleményező orvos dönt. Sőt a rendelet a véleményeltérés esetén alkalmazandó eljárási szabályokat is bemutatja, és előírja, hogy ha a keresőképtelenséget elbíráló orvos, illetve a felülvéleményező főorvos vagy a szakértő főorvos a keresőképtelenséget illetően nem ért egyet, a vita eldöntése érdekében a fővárosi és megyei kormányhivatal orvosszakértői feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatalhoz fordul, amely egy orvosszakértői *főorvosi bizottságot* (a továbbiakban: FOB) működtet. A FOB tagja az orvosszakértői szerv két orvosszakértője, akik közül az elnök a beteg fődiagnózisa szerint illetékes szakorvos. A FOB a döntését a rendelkezésére álló orvosi dokumentáció alapján hozza meg. Szükség esetén a beteget vizsgálatra berendelheti, a fekvőbeteget az ápolás helyén megvizsgálhatja,¹⁰⁷ majd a beteg keresőképtelenségéről hozott döntését a vizsgálat lezárásával egyidejűleg írásban közli. Az egészségbiztosítási törvény emellett azt is lehetővé teszi, hogy a biztosított keresőképesé nyilvánítása miatt panasszal forduljon az orvosszakértői szervhez.¹⁰⁸ Az Alkotmánybíróság – a 622/B/2002. AB határozatában – éppen ennek a szakasznak a megsemmisítésére irányuló indítvánnyal foglalkozott, és megállapította, hogy „[a]z Alkotmánybíróság megítélése szerint az Ebtv. 77. § (1) bekezdése nem sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe foglalt jogorvoslati jogot, hiszen az nem a jogorvoslat

¹⁰⁵ Lásd a hivatkozott rendelet 1. § (1) bekezdését.

¹⁰⁶ Lásd a hivatkozott Korm. rendelet 7. §-át.

¹⁰⁷ Lásd a hivatkozott rendelet 8–9. §-át.

¹⁰⁸ Lásd a törvény 77. § (1) bekezdését.

kizárásáról, hanem épp ellenkezőleg: a jogorvoslat biztosításáról rendelkezik. Mint ahogy fentebb bemutatásra került, a háziorvos, házi gyermekorvos stb., majd az ellenőrző főorvos, végül az OEP Országos Orvosszakértői Intézetének illetékes főorvosi bizottsága (FOB) dönt a keresőképesse nyilvánításról, tehát az Ebtv. 77. § (1) bekezdése egy jogorvoslati eljárás (»a biztosított panasszal fordulhat a külön jogszabályba foglalt orvosi bizottsághoz«) zárásaként rendelkezik úgy, hogy a bizottság döntése ellen nincs helye további jogorvoslatnak. Az Alkotmánybíróság már több döntésben rámutatott, hogy »az Alkotmány 57. § (5) bekezdése által garantált jogorvoslathoz való jog lényege, hogy 'a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát'. A jogorvoslati jog alapvető sajátossága az érdemi határozatok felett más szerv vagy ugyanazon szervben belül magasabb fórum döntési jogkörének biztosítása« [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31; lásd legutóbb a 20/2005. (V. 26.) AB határozatot, ABK 2005. május, 269, 273.]”

Az emberi erőforrások miniszterének hatáskörébe tartozik a Statútumrendelet értelmében az *egészségügyért való felelőssége* keretében – több ágazati jogszabály előkészítésén túl – számos egyéb egészségügyi ágazatot érintő közigazgatási feladat és ahhoz kötődő sajátos közigazgatási eljárás is. Ennek keretében irányítja, összehangolja és szervezi az egészségügyi ellátás országos rendszerét, gondoskodik a mentéssel, a betegszállítással, a vérellátással és a transzplantációval kapcsolatos feladatok megvalósítása feltételrendszerének biztosításáról, felel az egészségfejlesztési és betegségmegelőzési feladatokért, ellátja a hatáskörébe tartozó minőségvédelmi, minőség szabályozási és hatósági minőség-ellenőrzési feladatokat, ellátja az orvos- és egészségtudományi képzéssel kapcsolatos állami feladatokat, és felel az egészségügyi dolgozók működésével és képzésével kapcsolatos feladatokért, valamint a szakképzés általános keretei között szervezi az egészségügyi szakképzési feladatok végrehajtását.¹⁰⁹

Az egészségügyi alapellátásról külön törvény, a 2015. évi CXXXIII. törvény rendelkezik. A törvény számos hatósági és nem hatósági feladatot is nevesít, így az utóbbi kapcsán például előírja, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv az alapellátási körzetekről a települési önkormányzatok tájékoztatása alapján nyilvántartást vezet a törvényben meghatározott adattartalommal.¹¹⁰ Hasonlóképpen kiemelés érdemel az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény is, amely például sajátos, egymásra épülő, ám különböző jellegű jogviszonyokat szabályoz. A törvény értelmében egészségügyi tevékenység végzésére csak az az egészségügyi dolgozó jogosult, aki egészségi, mentális és fizikai állapotára tekintettel az adott tevékenység végzésére képes és alkalmas.¹¹¹

Amennyiben a vizsgálat alapján az egészségügyi dolgozó az általa ellátott, illetve ellátandó munkakörre egészségileg alkalmas, a foglalkozás-egészségügyi szolgálat orvosa igazolja a munkaköri alkalmasságot. Amennyiben azonban a munkaköri alkalmasság nem igazolható, a foglalkozás-egészségügyi szolgálat orvosa az egészségügyi dolgozó hozzájárulásával a munkaköri alkalmasságának vizsgálatát az egészségügyi államigazgatási szervnél kezdeményezi. Amennyiben ez a vizsgálat is az egészségügyi dolgozó alkalmatlanságát állapítja meg, az egészségügyi dolgozó alkalmasságát elbíráló szervezet az egészségügyi

¹⁰⁹ Lásd a Statútumrendelet 95. § (1) bekezdését.

¹¹⁰ Lásd a hivatkozott törvény 7. § (1) bekezdését.

¹¹¹ Lásd a hivatkozott törvény 20. § (1) bekezdését.

államigazgatási szervnél kezdeményezi, hogy az egészségügyi dolgozó adott munkakörre való alkalmatlanságát, illetve korlátozással történő alkalmasságát állapítsa meg, illetve amennyiben indokolt, az egészségügyi dolgozót – valamennyi munkakörre kiterjedő hatállyal – az egészségügyi tevékenység folytatásától tiltsa el. Az eljárásnak ez a szakasza már hatósági természetű, és annak során igazságügyi orvosszakértőt kell kirendelni.¹¹²

A miniszter a fentiekén túl *a gyermekek és az ifjúság védelméért való felelőssége* keretében felel többek között a Kormány gyermek- és ifjúságpolitikájának kialakításáért, meghatározza a gyermek- és ifjúságpolitikához tartozó területek szakmai felügyeleti rendszerét és annak működését.¹¹³ A gyermek- és ifjúságvédelem tipikusan olyan szakterületek, amelyek kapcsán kiemelkedő jelentősége van a hatósági, valamint a nem hatósági közigazgatási eljárások közötti szinergiáknak. Ennek szemléltetésére kiemelnénk néhány gyakorlati esetet az elmúlt időszak bírósági joggyakorlatából. Mindenekelőtt érdemes kiemelnünk, hogy „[m]ind az Alaptörvényben, mind a gyermekvédelmi törvényben alapvető szinten rögzített kiemelt cél a gyermekek mindenekfelett álló érdeke, amelyet mind a család, mind a hatóságok, és a társadalom minden tagja köteles tiszteletben tartani. A gyermekek családból való kiemelésére kizárólag a törvényben meghatározott okból és indokok alapján kivételes esetben kerülhet sor. A hatóságok, gyermekvédelmi intézmények feladata a gyermekek védelme érdekében azoknak a körülményeknek az alapos feltárása, illetve a gyermekkel és családjával közvetlenül érintkező személyek jelzése alapján annak megállapítása, hogy a gyermek segítségre szorul-e, illetőleg szükséges-e valamilyen intézkedés a gyermek testi, értelmi, érzelmi fejlődése, illetőleg annak javítása érdekében.” Ebből következően a gyermek családból történő kiemelését és ideiglenes elhelyezését elrendelő hatósági intézkedést eredményezhet, ha a szülő elmulasztja a gyermeke kötelező védőoltásainak beadatását, annak végrehajtását a gyermek elrejtésével akadályozza, és megtagadja az együttműködést az egészségügyi és gyermekvédelmi szervekkel – állapította meg a Kúria.¹¹⁴

A Kúria egy másik ügyben, az ország egyes térségeiben egyre gyakrabban felmerülő problémát elemzett, nevezetesen egy olyan kérdést, amelynek tárgya alapvetően a jogellenes elkülönítés (szegregáció) volt, egy olyan egyházi oktatási intézmény fenntartása, működtetése miatt, ahova túlnyomó többségben cigány származású gyermekek járnak. Kutatásaink szempontjából természetesen ez a kérdéskör is fontos, azonban eljárásjogi szempontból az új oktatási intézmény alapításának kérdése is vizsgálendő. A perbeli ügyben az önkormányzat és az egyházmegye együttműködési és támogatási megállapodást kötöttek a város egyik telepén lévő általános iskola és óvoda egyházi fenntartása és működtetése érdekében, az épület ingyenes használatba adása mellett. A felperes keresetében a szerződések érvénytelenségének megállapítását, az eredeti állapot helyreállítását kérte. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) alapján annak megállapítását is kérte, hogy az alperesek jogellenes elkülönítést valósítanak meg. A Kúria jogi álláspontja szerint a korábban önkormányzati iskolaként működő épület átadása az egyház részére iskola alapítása céljából valójában a vallásgyakorlás igényét elégíti ki, az az egyház nevelési és oktatási tevékenységének

¹¹² Lásd a hivatkozott törvény 22–23. §-át, valamint a Kúria Kfv.37709/2015/4. számú és a Kfv.37762/2014/7. számú határozatát.

¹¹³ Lásd ehhez a Statútumrendelet 96. § (1) bekezdését.

¹¹⁴ Lásd a Kúria, Kfv.VI.38.026/2017. számú ítéletét.

ellátásához szükséges. Végeredményként a Kúria álláspontja szerint nem volt megállapítható az egyenlő bánásmód megsértése és a jogellenes elkülönítés sem.¹¹⁵

A miniszter a *kábítószer-megelőzésért és kábítószerügyi koordinációs* feladatokért való felelőssége keretében többek között összehangolja a tiltott kábítószer-fogyasztás visszaszorítása, mérséklése, illetve megelőzése érdekében szükséges kormányzati programok megvalósulását, részt vesz azok végrehajtásában, és nyomon követi azok érvényesülését. Továbbá javaslatot tesz a kábítószer-fogyasztás megelőzésére és kezelésére szolgáló fejlesztésekre, az e célra fordítható pénzügyi források célrendszerére és felhasználásának módjára, illetve működteti és fejleszti a megelőző-felvilágosító szolgáltatást végző intézményrendszert.¹¹⁶ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma látja el 2019. január 1. napjától a Nemzeti Népegészségügyi Központ által 2018. október 1. napjával átvett, a Dohányzás Fókuszponttal, a Nemzeti Kábítószer Adatgyűjtő és Kapcsolattartó Központtal, a Nemzeti Addiktológiai Fókuszponttal kapcsolatos, valamint a kábítószer-megelőzéssel, kábítószerügyi koordinációval kapcsolatos feladatokat.¹¹⁷ E feladatkör tekintetében főként *koordinációs és tájékoztatósi jellegű* közigazgatási eljárásokkal találkozhatunk.

A miniszter a *kultúráért való felelőssége* keretében előkészíti a muzeális intézményekre, a könyvtárakra, a közművelődésre és a levéltárakra, a művészettámogatásra, a mozgóképszakmára és a kultúra finanszírozására vonatkozó jogszabályokat, és például a Magyar Művészeti Akadémia elnökének közreműködésével kidolgozza a Kormány kultúrpolitikáját, és felel annak megvalósításáért és érvényesítéséért, illetve működteti az országos dokumentumellátási rendszert.¹¹⁸ Ez utóbbi kapcsán érdekességként kiemeljük az úgynevezett szakfelügyeleti ellenőrzési eljárást. Az Országos Dokumentumellátási Rendszerről a 73/2003. (V. 28.) Korm. rendelet szól, amely szerint az Országos Dokumentumellátási Rendszer (a továbbiakban: ODR) a kultúráért felelős miniszter által vezetett minisztérium által kialakított olyan *szolgáltatási rendszer*, amely az országos lelőhely-nyilvántartás segítségével a könyvtárakon keresztül biztosítja a könyvtárhasználók számára a könyvtári dokumentumok hozzáférhetőségét.

A kérő könyvtárnak lehetősége van – amennyiben a könyvtárhasználó által igényelt dokumentum nem áll rendelkezésére – az országos lelőhely-nyilvántartás alapján megkeresni azt a szolgáltató könyvtárat, elsősorban az illetékes megyei hatókörű városi könyvtárat, ahol a dokumentum hozzáférhető. A szolgáltató könyvtárak kötelezettségeinek teljesítését a kultúráért felelős miniszter a könyvtári szakfelügyelet keretében ellenőrzi. Ehhez még kapcsolódik egy kvázi jóváhagyási jogkör is, hiszen például a szolgáltató könyvtár megszüntetését, átszervezését, továbbá alapító okiratának és szervezeti és működési szabályzatának az ODR szolgáltatásait érintő módosítását előzetesen egyeztetni kell a minisztériummal.

A Statútumrendelet értelmében a miniszter az *oktatásért való felelőssége* keretében többek között meghatározza a köznevelési oktatáspolitikai ellátásának eszközrendszerét, elemzi és ellenőrzi annak működését, felel az iskolai rendszerű köznevelési oktatás

¹¹⁵ Lásd a Kúria Pfv.IV.20.241/2015. számú ítéletét.

¹¹⁶ Lásd a Statútumrendelet 98. §-át.

¹¹⁷ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatal népegészségügyi feladatai ellátásáról, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 385/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 17. § (6) bekezdését, valamint a Nemzeti Drogellenes Stratégiáról 2013–2020 szóló 180/2013. (X. 16.) OGY határozatot.

¹¹⁸ Lásd a Statútumrendelet 99. § (1) bekezdését.

és az iskolai nevelés-oktatás szakképesítés megszerzésére felkészítő szakasz irányításáért, ellátja a köznevelési oktatási koordinációval kapcsolatos feladatokat, illetőleg felel a felsőoktatás irányításáért is. A nevelési-oktatási intézmények a közfeladat ellátásának sajátos intézményei, amelyek működése szigorú szabályokhoz kötött. Ebből következően a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet határozza meg azt például, hogy az ilyen intézményekben milyen további magatartási és eljárási szabályokat lehet előírni a szervezeti és működési szabályzatban, a házirendben vagy a pedagógiai programban. Természetesen kiemelt jelentőségű az ilyen intézmények működésének az ellenőrzése is, amely a számos hatósági jellegű ellenőrzés mellett egyéb, szakmai természetű ellenőrzési eljárást is jelent. A hivatkozott miniszteri rendelet például meghatározza az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés célját, módszereit, területeit és lefolytatásának általános, de a miniszter által elrendelt szakmai ellenőrzés és a fenntartó által indított törvényességi ellenőrzés szabályait is.

A Statútumrendelet értelmében a miniszter kidolgozza a roma társadalmi integrációs kormányzati politika koncepcióját, és koordinálja annak végrehajtását, valamint a Kormány feladatkörében érintett tagjával együttműködve előkészíti a romák társadalmi integrációjával és a roma nemzetiség jogait érintő intézkedésekkel összefüggő kormányzati döntések tervezeteit, ennek keretében előkészíti a vonatkozó jogszabályokat, valamint ellátja a roma nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletének szakmai irányítását.¹¹⁹

A miniszter a *sportpolitikáért* való felelőssége keretében számos sportszakmai tevékenységet ellát, de például e feladatkörében előkészíti és végrehajtja az állami támogatásból megvalósuló sportlétesítményekkel, sportingatlanokkal kapcsolatos fejlesztési, rekonstrukciós programokat, a kiemelt sportágakhoz kapcsolódó sportlétesítmény-fejlesztések támogatásával kapcsolatos programokat, a kiemelt sportegyesületekhez kapcsolódó sportlétesítmény-fejlesztésekkel összefüggő támogatási és üzemeltetés-támogatási feladatokat, valamint felügyeli e támogatási koncepciók végrehajtását. Ellátja továbbá a 16 kiemelt sportághoz kapcsolódó sportlétesítmény-fejlesztések támogatásával kapcsolatos feladatokat, valamint a kiemelt sportegyesületekhez kapcsolódó sportlétesítmény-fejlesztésekkel összefüggő támogatási és üzemeltetés-támogatási feladatokat, valamint létesítményfejlesztési és -üzemeltetési szempontból felügyeli e támogatási koncepciók végrehajtását. Ezekben az ügyekben a támogatási jogviszony támogatási szerződés formájában jön létre.

Végezetül a miniszter *szociál- és nyugdíjpolitikáért való felelőssége* körébe tartozó eljárásokra utalnánk. E körben a miniszter többek között meghatározza a szociál- és nyugdíjpolitikával kapcsolatos területek szakmai felügyeleti rendszerét és a szociális intézményi ellátások és szolgáltatások rendszerét, illetve az azokra vonatkozó fejlesztési irányokat, feladatokat, ellátja a társadalombiztosítási nyugellátások rendszerének irányításával és szervezésével kapcsolatos feladatokat, ellátja a fogyatékosok és megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásával és támogatásukkal kapcsolatos állami feladatokat, felel a foglalkoztatási rehabilitációért.¹²⁰ E területeken igen részletes, már-már inkább a túlszabályozás irányába mutató normatív szabályrendszer alakult ki az elmúlt néhány évtizedben. A szakterületre irányadó szabályok főként hatósági természetűek, azonban számos nyilvántartási, koordinációs, illetve hatósági eljárást megelőző eljárástípussal is találkozhatunk.

¹¹⁹ Lásd a Statútumrendelet 102. §-át.

¹²⁰ Lásd a Statútumrendelet 105. §-át.

Az Alkotmánybíróság a 3217/2014. (IX. 22.) AB határozatában kiemelte, hogy „[a]z Alaptörvény a szociális biztonsághoz való alkotmányos alanyi jogot nem tartalmaz. Az Alaptörvény XIX. cikkének – e tekintetben releváns – (1) bekezdése szerint: »Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.« Az első mondat a »törekszik« kifejezéssel egyértelműen deklarálja, hogy Magyarországon a szociális biztonság garantálása nem alanyi alapjog, hanem csak államcél. Ez – összhangban az Alaptörvény N) cikkének (1) bekezdésével, mely szerint »Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti«, e cikk (2) bekezdésével, melynek értelmében az előbbi elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány, vagyis a két legfontosabb jogalkotó szerv a felelős, valamint ugyanezen cikk (3) bekezdésével, mely szerint valamennyi állami szerv köteles a feladata ellátása során ezen elvet tiszteletben tartani – mindössze annyi kötelezettséget ró Magyarországra, a magyar jogalkotó szervekre, hogy az ország gazdasági állapotát, teljesítőképességét figyelembe véve határozzák meg az állami szociálpolitikának azon alapelemeit, melyek garantálása állami feladat. Ez mindössze a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól, anélkül azonban, hogy bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot keletkeztetne. A második mondat azon kitétele, miszerint az állampolgárok még egyes speciális esetekben (konkrétan anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén) is csak »törvényben meghatározott« mértékű támogatásra jogosultak, ezt erősíti meg; vagyis az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg.”

Terjedelmi korlátok miatt itt most csak egy eljárástípus vizsgálatára tudunk sort keríteni, de kutatásaink szempontjából érdemes olyan eljárásokat is vizsgálnunk, amelyek során nem közigazgatási szervek járnak el közigazgatási hatáskörben. A 194/2010. (XII. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy nem megalapozott az az indítványozói álláspont, amely szerint a magyar jogrendszerben nincs lehetőség arra, hogy a Kormány a közigazgatási szervnek nem minősülő Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségének (a továbbiakban: MEOSZ) adott esetben hatósági döntési jogkört adjon. Ez az általunk vizsgált esetben azt jelenti, hogy a magyar jogrendszerben már korábban is elismert volt ez a konstrukció, sőt az Alkotmánybíróság érdemben is foglalkozott a szóban forgó szervek jogállásával, és azokkal szemben szervezeti értelemben alkotmányossági aggály nem merült fel.

Egy, az Áe. hatálya idején vizsgált ügyben az indítványozó kifogásolta, hogy egy gazdálkodó szervezet jogosultságává teszik a szakmai végzettséget igazoló felvonóellenőri engedély kiadását, vagyis hatósági jogkört biztosítanak a részére. Az Alkotmánybíróság a 650/B/1998. AB határozatában megállapította, hogy az államnak jogában áll az, hogy bizonyos feladatainak gyakorlását a közigazgatási szervezetrendszeren kívül eső szervekre, sőt kivételesen akár természetes személyekre átruházza. A határozat szerint ha a hatósági jogkör telepítése a jogbiztonság követelményének és a tisztességes ügyintézéshez való jog

érvényesülésének megfelelően kiszámítható eljárásrendet biztosít, alkotmányosan megengedhető a kvázi közigazgatási szervek hatósági feljogosítása, illetve kijelölése.¹²¹

Természetesen a minisztériumhoz tartozó kiterjedt háttérintézményi rendszer is számos sajátos közigazgatási eljárást eszközöl, így például – csak hogy a legnagyobb háttérintézményt említsük – az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (a továbbiakban: ÁEEK) jogállását a 27/2015. (II. 25.) Korm. rendelet határozza meg. Ezek közül érdemes kiemelni például azt, hogy az ÁEEK ellátja az Állami Egészségügyi Tartalékkal való gazdálkodás feladatait. Ennek a részletszabályait az 1/2016. (I. 13.) EMMI rendelet határozza meg, így többek között az arra vonatkozó eljárási szabályokat is, hogy milyen feltételek és eljárási cselekmények mentén biztosíthatók a tartalékból bizonyos kapacitások. De szintén sajátos közigazgatási eljárásnak minősül az egészségügyi ágazati humánerőforrás-monitoring-rendszer működtetése, a külföldön felhasználni kívánt orvosi igazolás hitelesítése vagy éppen az adatkezelése alá tartozó egészségügyi dokumentációból az érintett kérelmére vagy jogszabályban feljogosított szerv vagy személy indítványa alapján betekintés engedélyezése, adat szolgáltatása, másolat kiadása.

3.3. Összegzés¹²²

Az emberi erőforrások minisztere által kezelt portfólió igen szerteágazó szakigazgatási területeket ölel fel, amelyek működtetéséhez szükség van a hatósági és nem hatósági szervezetek megfelelő működtetésére és együttműködésére is. Ahogyan a kiragadott példákból láttuk, számos olyan eljárás ismeretes, amelyek során valamilyen atipikus közigazgatási szerv jár el, vagy éppen közigazgatási feladat ellátására kijelölt más szerv vagy személy eljárását intézményesíti valamilyen eljárási törvény. Az eljárási szabályok igen heterogének, ahogyan a rájuk vonatkozó szabályozók jellege és bonyolultsága is.

Ahogy említettük, egyes szakterületek alkotmányos beágyazottsága és többszintű szabályozása eredményeként az emberi erőforrások miniszterének portfóliójába tartozó eljárások is számos sajátosságot mutatnak. Az egyik legfontosabb, hogy nehezen meghatározható, hogy pontosan mely eljárások minősülnek hatósági eljárásnak, és melyek nem. Számos jogszabályban ugyanis csak annyi szerepel, hogy „[e] törvénynek az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvénnyel (a továbbiakban: Ákr.–Kp. Módtv.) megállapított rendelkezéseit az Ákr.–Kp. Módtv. hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni”.

Másfelől a hatósági eljárások tekintetében is találkozunk számos sajátossággal: a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 39/B. § (1) bekezdése például akként rendelkezik, hogy ha a pénzbeli ellátásra, baleseti táppénzre való jogosultság megállapítása során az ellátás összege – az Ákr. 50. § (5) bekezdésében¹²³ meghatározott időtartam figyelmen kívül hagyásával – huszonöt napon belül azért nem állapítható meg, mert

¹²¹ Lásd a felvonók és a mozgólépcsők építésügyi hatósági engedélyezéséről, üzemeltetéséről, ellenőrzéséről és az ellenőrökről szóló 113/1998. (VI. 10.) Korm. rendelet egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatáról szóló 650/B/1998. AB határozat Indokolásának III. Rész 3. pontját.

¹²² Az alfejezet Boros Anita írása.

¹²³ Itt az Ákr. az ügyintézési határidőbe be nem számítandó eljárási cselekményeket nevesíti.

nem került sor a biztosított jövedelméről bevallás benyújtására az adóelőleg megállapításához, a rendelkezésre álló adatok alapján kell megállapítani az ellátást. Hasonló rendelkezés található a törvény 52/A. § (1) bekezdésében is. A hivatkozott törvény fizetésre kötelezettel szembeni végrehajtás tekintetében alkalmazható jogintézmények vonatkozásában a fennmaradó tartozás végrehajtását az Ákr. 134. § (1) bekezdése szerinti foganatosítási szabályokat rendeli alkalmazni. Ugyanakkor egyáltalán nem derül ki a törvényből, hogy az abban szabályozott valamennyi eljárás hatósági eljárásnak tekinthető-e, vagy vannak olyan eljárási szabályok is az ágazati törvényben, amelyek egyébként közigazgatási eljárások, de rájuk az Ákr.-t nem kell alkalmazni. Az említett jogszabályban több ponton találhatunk az adózás rendjére vagy valamely társadalombiztosítási jogszabályra történő utalást is valamely eljárási cselekmény kapcsán (például egyes kérelmek benyújtása tekintetében).

A hivatkozott törvény IX. Fejezete a Jogorvoslatok címet viseli. Ezen belül három jogintézményt szabályoztak: a „Visszavonás, módosítás”, amelynek a szabályait azóta hatályon kívül helyezték, az illeték- és költségmentesség, amelyet a klasszikus közigazgatási hatósági eljárásjog nem sorol a jogorvoslatok körébe, a „Határozat megtámadhatósága” alcím alatt rendelkezik a törvény arról, hogy a társadalombiztosítási kifizetőhelynek az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaival, a baleset üzemiségének elbírálásával, valamint a baleseti táppénzzel kapcsolatban hozott döntése ellen fellebbezésnek van helye. Emellett a megtámadhatóság csoportjába sorolja a törvény a már említett keresőképesse nyilvántartás miatt előterjesztett panaszt is, végezetül pedig itt szól a törvény az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaival, üzemi balesettel, baleseti táppénzzel és utazási költségtérítéssel kapcsolatos többfokú közigazgatási eljárások esetén a közigazgatási per lehetőségéről is. Szintén sajátos utaló szabályt találunk a fejezet 78. §-ában, amely szerint a baleseti járadékkal kapcsolatos jogorvoslatokra a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvénynek a nyugellátások esetében érvényesíthető jogorvoslatokra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

Most csak egy példát ragadtunk ki, hogy szemléltessük a szabályozás összetettségét, terminológiai ellentmondásait hatósági szinten is, de számos hasonló megoldások találhatók az egyéb ellátások igénybevételét és eljárási szabályait meghatározó jogi szabályozókban is.

A hosszú évtizedek óta formálódó jogalkalmazói gyakorlat számára vélhetően már nem okoz problémát a hatósági és a nem hatósági eljárások elkülönítése, azonban a *több szintű, más normában szabályozott eljárási cselekményre való (át)utaló szabály egészen bizonyosan próbatétel elé állítja még a jogi végzettséggel rendelkező állampolgárt is.*

A bonyolult szabályrendszer mellett az emberi erőforrások miniszterének irányítása alá tartozó szakigazgatási területen számos olyan eljárással is találkozhattunk, amelyek esetében *rendhagyó közigazgatási szervek* jelentek meg a jogviszony egyik alanyaként. Tipikusan ilyenek a háziorvosok, illetve a különböző szakértő testületek. Ezek kapcsán érdemes utalnunk arra is, hogy számos *szakmai (például egészségügyi) természetű előírás érvényesítése érdekében szakmai természetű eljárásokat* is intézményesítenek a jogszabályok (ilyen például az említett pedagógiai-szakmai ellenőrzés).

Terjedelmi korlátok miatt nem tudtunk kitérni a háttérintézmények egyes közigazgatási eljárásaira, azonban az említett hatalmas ágazati portfólió kezelésében azoknak is kiemelt szerepe van.

4. A honvédelmi igazgatás eljárásai¹²⁴

4.1. A honvédelmi igazgatási eljárások szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

A honvédelem (országvédelem), a katonai tevékenység ősi, az állami szuverenitást a legközelebből érintő tevékenységek közé tartozik. Gyökerei egészen az ókorig, az államiság kezdeti szakaszáig nyúlnak vissza.¹²⁵

Fogalmi kérdésként nyilvánvalóan felmerül, hogy a honvédelmi, katonai jellegű tevékenységek a közigazgatás részeként foghatók-e fel? Véleményünk szerint maguk a konkrét fegyveres, harcászati cselekmények nem. Az idegen hatalom fegyveres támadásának elhárítására vagy – korábban – más államok területének meghódítására és lakosságának uralom alá vetésére irányuló tevékenység nem azonosítható a közigazgatásnak az állam- és társadalomszervező, szolgáltatásnyújtó tevékenységével, még akkor sem, ha természetesen nem vitatható, hogy a katonai tevékenység is igen jelentős előkészítő, tervező, szervező stb. folyamatokat igényel.¹²⁶

Nyilvánvalóan más volt a helyzet akkor, amikor a már meghódított területeken vált szükségessé megszervezni a hódító állam uralmának fenntartását, az adók beszedését, a lakosság feletti irányító hatalom megtartását stb. Mindez már komoly, alapvetően katonai erővel támogatott, de lényegét tekintve közigazgatási-államszervezési feladatként volt felfogható. Mivel azonban a 20. század az államok szuverenitását és egyenlőségét, a háborúindítás tilalmát és a viták békés rendezésének kötelezettségét a nemzetközi jog alapelveiként határozta meg, a továbbiakban e témakör vizsgálatát mellőzzük. (Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy a haderők megszűntek volna. A gyakorlat világosan mutatja, hogy részben akár a nemzetközi jogot megsértő harci cselekmények, részben a nemzetközivé vált terrorizmus stb. nem teszi aktuálissá a katonai erő alkalmazásának megszüntethetőségét. Emellett indokolt utalni rá, hogy a fegyveres erők feladatai – különösen a 20. század második felétől – jelentősen bővültek, például békefenntartó, katasztrófavédelmi stb. tevékenységekkel.)

Mi tekinthető tehát ma a honvédelem területén közigazgatási jellegű feladatnak? Elsősorban meg kell említeni azt, hogy békeidőszakban is szükséges folyamatosan felkészülni az esetleges katonai természetű támadás elhárítására. Ehhez nyilvánvalóan szükséges egy közigazgatási szervezet folyamatos fenntartása és működtetése, többek közt annak érdekében, hogy:

- naprakész nyilvántartás álljon rendelkezésre a potenciális hadköteles személyekről és a katonai célra esetlegesen igénybe vehető tárgyi-anyagi, gazdasági jellegű erőforrásokról (például járművek, termelő üzemek, ingatlanok);
- az oktatás, képzés, folyamatos gyakorlatozás által a fegyveres erők szükséges reagálóképessége fennmaradjon;

¹²⁴ Az alfejezet Szilvássy György Péter írása.

¹²⁵ Csak egyetlen példaként utalunk a nagy kínai hadvezér és író, Szun-ce hadtudományi munkásságára (fő műve: *A háború művészete*). Lásd még a téma kapcsán: FARKAS Ádám – PONGRÁCZ Alex (2018): Az állam fegyveres védelmének állam- és jogelméleti alapjai. In FARKAS Ádám szerk.: *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus. 9–30.

¹²⁶ Ennek kapcsán akár az igazgatási ciklus elemei (POSDCORB) is vizsgálhatók.

- lehetővé váljon az, hogy szükség esetén (minősített időszak kihirdetésekor vagy akár már azt megelőzően, például egy váratlan katonai támadás bekövetkezésekor) a lehető legrövidebb időn belül egyrészről az állam működtetését a katonai céloknak alárendelten lehessen megvalósítani, a hadköteles személyek behívása megtörténjen, a rendelkezésre álló erőforrásokat katonai célra lehessen felhasználni (ehhez nyújt segítséget többek közt a honvédelmi kötelezettségek békeidőszaki szabályozása); másrészről a katonai műveletekben részt nem vevő polgári lakosság védelme megvalósítható legyen (úgynevezett polgári védelmi feladatok).¹²⁷

Értelemszerűen hazánk esetében is kiemelt jelentősége volt a katonai természetű, harci jellegű cselekményeknek, hiszen történelmünket végigkísérték a különféle háborúk, illetve háborús időszakok – már a kalandozások és a honfoglalás időszakától kezdve. Tekintettel a 20. század második felének világpolitikai polarizációjára, lényegében a rendszerváltásig szakadatlanul fennálló feladat volt a „háborús készülődés”, a katonai erő folyamatos készenlétben tartása, magas létszámának megőrzése, fegyverzetének fenntartása stb. Ennek része volt a kötelező sorkatonai szolgálat, a honvédelmi természetű kötelező oktatás (civil intézményekben is) és természetesen a propaganda is.¹²⁸ A rendszerváltást követően mindez radikálisan átalakult: a haderő létszáma folyamatosan csökkent, a honvédelmi típusú oktatás-nevelés a nem katonai jellegű intézményekben jórészt megszűnt, a kötelező sorkatonai szolgálatot eltörölték. Ugyanakkor a katonai erő alkalmazásának világszerte zajló átalakulása, a NATO-tagság és a nemzetközi politikai folyamatok jelentős kihívások elé állították a magyar fegyveres erő fenntartását is. Mindezt jól láthatóan követte az alkotmányos és az alacsonyabb szintű szabályozás is.¹²⁹

4.2. A honvédelmi igazgatási eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

A honvédelem magyarországi szervezetrendszere meglehetősen összetett. A honvédelem (a honvédelmi tevékenység) központi irányításában a Hvt. szerint részt vesz az Országgyűlés (és annak honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága¹³⁰), a köztársasági elnök,

¹²⁷ Kivételes jellege miatt jelenleg nem képezi vizsgálat tárgyát az, amikor – például súlyos, az államrend elleni zavargások elhárítása érdekében – a haderőt lényegében rendészeti feladatok ellátására veszik igénybe, s ilyen módon felhatalmazást kap akár az adott állam polgáraival szembeni fellépésre is. Hazánk Alaptörvénye ezt kizárólag szükségállapot idején teszi lehetővé, akkor, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. Lásd e körben az Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdését, valamint: FINSZTER 2018, 25–28.

¹²⁸ A honvédelmi feladatok ellátásának történeti kérdései körében lásd például: FARKAS Ádám (2018): A honvédelmi jog polgári szabályozási előzményei Magyarországon. In FARKAS Ádám szerk.: *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus. 31–57.; OLÁH József (2005): A honvédelmi igazgatás. In DEMCSIK Tamás szerk.: *Magyar közigazgatási anyagi jog*. (Kari jegyzet, második kiadás.) Budapest, Szent István Társulat. 130–131.

¹²⁹ Lásd részletesen e körben például: FARKAS Ádám – PATYI András (2018): A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989–2016. In FARKAS Ádám szerk.: *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus. 87–112.

¹³⁰ A kézirat lezárásakor az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottsága.

a Kormány, a honvédelemért felelős miniszter¹³¹ és más, feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszterek.¹³² Ugyancsak a honvédelem szervezetrendszeréhez tartoznak a honvédelem területi és helyi igazgatási szervei, valamint a katonai igazgatás területi szervei. A törvény szerint a honvédelem területi és helyi igazgatási szervei a közigazgatás részei, amelyek biztosítják a területi és helyi szinten felmerülő honvédelmi feladatok végrehajtását; e feladatok végrehajtásának irányítására megyei és helyi védelmi bizottságok működnek. Ezenfelül a települések polgármesterei illetékességi területükön végzik a hatáskörükbe utalt honvédelmi feladatok végrehajtásának irányítását.¹³³

A fenti szabályok a honvédelem békeidőszaki („normál” jogrendben irányadó) irányítási viszonyait jellemzik. Különleges jogrend idején az állam egész működésének rendszere átalakulhat, és akár egészében katonai jellegű irányítás alá kerülhet, emellett olyan szervek is megalakulhatnak, amelyek más időszakokban egyébként nem működnek (például rendkívüli állapotban a Honvédelmi Tanács). Ugyancsak a különleges jogrend adhat alapot a „normál” jogrend idején már megszüntetett honvédelmi kötelezettségek (például a hadkötelezettség) érvényre juttatására.¹³⁴

Különösen érdekes elméleti kérdés lehet a Magyar Honvédség államszervezetben elfoglalt helye, jogállása. Az Alaptörvény szerint a Magyar Honvédség Magyarország fegyveres ereje,¹³⁵ a Hvt. szerint pedig polgári irányítás alatt álló, függelmi rendszerben működő, békében az önkéntességen, rendkívüli állapotban és megelőző védelmi helyzetben az önkéntességen és az általános hadkötelezettségen alapuló állami szervezet. Egyes szervei törvényben meghatározott katonai igazgatási feladatokat is ellátnak.¹³⁶ Igen sajátos ugyanakkor, hogy a törvény szerint a Honvédség szervezeti felépítését a honvédelemért felelős miniszter által vezetett *minisztérium*, a honvédelemért felelős miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó, valamint a Honvédség hadrendje szerinti szervezetek összessége képezi. Vagyis az úgynevezett *integrált minisztériumi modell* kialakítása folytán, lényegében a Honvédelmi Minisztérium is a Honvédség része annyiban, hogy annak vezetését és irányítását is ellátja. A törvény szerint a honvédelemért felelős miniszter a Honvédség irányítását személyesen, szakirányítását a közigazgatási államtitkár útján, vezetését – valamint a katonai szakterület vonatkozásában, jogszabályban meghatározott körben szakirányítását – a Honvéd Vezérkar főnöke útján látja el, kormányrendeletben meghatározott feladatrend szerint.¹³⁷ Az irányítás és a vezetés ilyen sajátos összefonódása számos kérdést

¹³¹ A kézirat lezárásakor a honvédelmi miniszter (lásd a Statútumrendelet 107. §-át). Ez a tárca egyébként 1848-tól – az első felelős magyar „ministerium” felállításától – folyamatosan létezett, vezetője kezdetben a „hadügyminiszter” volt. Lásd: BÖLÖNY-HUBAI 2004, 252–254.

¹³² Hvt. 19–23. §. Lásd e körben: MOLNÁR Miklós (2011): Honvédelmi közigazgatás. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, Osiris. 363.

¹³³ Hvt. 24. §.

¹³⁴ A különleges jogrend (minősített időszakok) elméleti kérdéseiről lásd részletesen például: HAJAS Barnabás (2010): A minősített időszakok. In KILÉNYI Géza – HAJAS Barnabás szerk.: *Fejezetek az alkotmányjog köréből. A magyar államszervezet.* Budapest, Szent István Társulat. 299–300.; JAKAB András – TILL Szabolcs (2016): A különleges jogrend. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* (Ötödik, átdolgozott kiadás.) Budapest, HVG-ORAC. 485–492.

¹³⁵ 45. cikk (1) bekezdés.

¹³⁶ Hvt. 35. § (1) bekezdés.

¹³⁷ Hvt. 45. § (1) bekezdés.

felvethet.¹³⁸ A Hvt. külön kimondja, hogy a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium az ország katonai védelemre való felkészítésének tervezéséért, szervezéséért, valamint a *Honvédség irányításáért és vezetéséért felelős* központi államigazgatási szerv.¹³⁹

A fentiek alapján – és szemügyre véve a Ksztv.-t is – nem könnyű a Honvédség jogállásának közigazgatástani szempontból történő meghatározása. A Honvédelmi Minisztérium kétségtelenül központi államigazgatási szerv,¹⁴⁰ ám a Ksztv. szerint ugyancsak központi államigazgatási szerv a Honvédség egyik szervezeti eleme, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat is.¹⁴¹ A törvény ugyanakkor nem említi magát a Honvédséget e körben. Ennek valószínű oka a kettős jelleg lehet: nem vitás, hogy számos közigazgatási jellegű feladatot ellát¹⁴² hazánk fegyveres ereje – sőt felépítése és működése is sok szempontból a közigazgatási szervekre jellemző –, ugyanakkor a fegyveres, harcászati tevékenység, mint erre fentebb is utaltunk, a közigazgatási tevékenységfajtákkal már nem rokonítható.

A Honvédség – és a Honvédség részét nem képező közigazgatási szervek – katonai igazgatási tevékenységét részletesen a Haktv. tárgyalja. A törvény értelmező rendelkezése szerint a katonai igazgatás a közigazgatási szervek olyan, jogilag szabályozott tevékenysége, amely a haza fegyveres védelme feltételeinek megteremtése és megvalósítása érdekében a jogalanyok honvédelmi kötelezettségeinek és önként vállalt honvédelmi feladatainak tervezésére, valamint a kötelezettségek és a vállalt feladatok végrehajtására irányul.¹⁴³ A Honvédség központi katonai igazgatási szerve és a katonai igazgatási központok a törvényben meghatározott feladataik vonatkozásában hatósági jogkört gyakorolnak.¹⁴⁴

¹³⁸ Lásd még: FARKAS–PATYI 2018, 106.

¹³⁹ Hvt. 46. § (1) bekezdés.

¹⁴⁰ Ksztv. 1. § (2) bekezdés c) pont.

¹⁴¹ Ksztv. 1. § (2) bekezdés h) pont.

¹⁴² A Vhr. értelmező rendelkezései közt egyaránt meghatározza a védelmi igazgatásnak és a honvédelmi igazgatásnak a rendelet vonatkozásában alkalmazandó fogalmait [1. § n) és b) pont]:

„n) védelmi igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység; magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, rendvédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét”;

„b) honvédelmi igazgatás: a védelmi igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a [sic!] honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 1. § (3) bekezdésében meghatározottak honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel, és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos feladatokat”.

¹⁴³ A törvény II. Fejezete szerint a katonai igazgatási szervek két csoportba sorolhatók: egyfelől a Honvédségnek van központi katonai igazgatási szerve, másfelől működnek területi katonai igazgatási szervek.

a) A központi katonai igazgatási szerv a Honvédség katonai igazgatási és központi adatfeldolgozó szerve. (A kézirat lezárásakor a Vhr. 33. §-a alapján ez a Magyar Honvédség Katonai Igazgatási és Központi Nyilvántartó Parancsnokság, amely országos illetékességgel működik.)

b) A területi katonai igazgatási szervek: katonai igazgatási központok (hadkötelezettség fennállása idején sorozóközpontok); toborzó- és érdekvédelmi központok; valamint katonai igazgatási és érdekvédelmi irodák. A területi szervek a központi szerv alárendeltségébe tartoznak. (Haktv. 2. §).

¹⁴⁴ Haktv. 2. § (5) bekezdés.

Indokolt tehát utalni rá: a Vhr. és a Haktv. is világossá teszi, hogy a (hon)védelmi és a katonai igazgatás megvalósítása korántsem kizárólag a Honvédség számára ad feladatokat, ugyanakkor nem vitatható, hogy e körben maga a Honvédség is ellát számos „civil” közigazgatási feladatot. A hatósági jogkörök gyakorlása nyilvánvalóan az Ákr. tárgyi hatálya alá tartozó tevékenységi kört ölel fel. A Haktv. a hatósági feladatok körében igen részletesen szabályozza a honvédelemmel, különösen a honvédek adataival összefüggő nyilvántartások vezetésének, illetve bizonyos hatósági igazolványok kiadásának szabályait.

A fent vázolt szervezeti és eljárási kérdések elsősorban a „klasszikus” közigazgatási eljárásokkal kapcsolatban érdemelnek figyelmet, ugyanakkor világossá teszik, hogy a honvédelmi igazgatás területén a közigazgatási jelleg éppen úgy megjelenik, mint az olyan közigazgatási szerveknél, amelyek nem a honvédelmi igazgatási feladatok ellátását végzik.

Figyelmünket a továbbiakban olyan eljárási kérdésekre irányítjuk, amelyek bár közigazgatási jellegűnek tekinthetők, az Ákr. hatálya ezekre nem terjed ki, azaz hatósági jellegű hatáskörgyakorlás ezekhez nem vagy *jellemzően* nem kapcsolódik. Ennek folytán valójában már előre, összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy ezen eljárások nagy része alapvetően olyan lesz, amely (vagy amelyhez hasonló) a nem honvédelmi közigazgatásban is megjelenik – akár tárgya, akár jellege folytán.¹⁴⁵

a) Költségvetési forrásokból nyújtott támogatások

Valamennyi minisztérium, így a Honvédelmi Minisztérium számára is biztosít a központi költségvetésről szóló törvény olyan előirányzatokat, amelyekből lehetőség nyílik a tárca feladat- és hatásköréhez kapcsolódó tevékenységek végzésében jelentős szerepet vállaló civil szervezetek, köztisztviselők stb. támogatására. A támogatás odaítélésének rendje közigazgatási jellegű eljárásnak tekinthető, azonban jellemzően nem hatósági természetű (nem közhatalmi típusú döntés), hanem kifejezetten a költségvetési gazdálkodás körében értelmezhető, és az államháztartási gazdálkodási szabályok alapján történő tevékenység. E körben az érintett civil szervezetek pályázatot nyújthatnak be, amelyet egy, a kötelezettségvállaló által létrehozott bizottság értékel, majd támogatási szerződés¹⁴⁶ megkötését követően a kedvezményezett köteles szakmai beszámolót és pénzügyi elszámolást benyújtani. Ezeket a támogatást nyújtó ellenőrzi, és dönt elfogadásukról és az esetleges visszafizetési kötelezettségről. Az Áht. 48/A. § (1) bekezdése szerint a támogatási szerződés polgári jogi jogviszonyt keletkeztet, ezzel tehát a támogatás ilyen formáját a törvényalkotó a Kp. tárgyi hatálya alól kivonta.

Ugyanakkor nem kizárt támogatás nyújtása úgynevezett *egyedi döntés* útján sem [így például az 5/2018. (III. 8.) HM rendelet¹⁴⁷ mellékletében felsorolt civil szervezetek, valamint a Honvédelmi Sportszövetség esetében]. Ennek formája viszont az Áht. 48. § (1) bekezdés a) pontja alapján egyedi hatósági döntés vagy hatósági szerződés is lehet, amely a Kp. alapján felülvizsgálható.

¹⁴⁵ Az eljárástípusok összegyűjtése kapcsán köszönet illeti a Honvédelmi Minisztérium munkatársait.

¹⁴⁶ Lásd az Áht. 48. § (1) bekezdés b) pontját.

¹⁴⁷ 5/2018. (III. 8.) HM rendelet a fejezeti kezelésű előirányzatok kezelésének és felhasználásának szabályairól.

Ha a támogatás nyújtására pályázati formában kerül sor, az eljárással összefüggő jogorvoslatként úgynevezett *kifogás* benyújtására van lehetőség. A kifogás tárgyában hozott döntés a további jogorvoslati lehetőségeket kizárja,¹⁴⁸ mindez azonban természetesen nem érinti a támogatási szerződés alapján kezdeményezhető jogvita lehetőségét.

b) Ösztöndíjak odaítélése

A honvédelmi miniszter két közjogi szervezetszabályozó eszközben tette közzé négy ösztöndíjpályázat pályáztatási és odaítélési rendjének szabályait.¹⁴⁹ A normatív utasítások a tárgykör érdemét érintő konkrét, anyagi jogszabályi alapokra nem hivatkoznak, ily módon azok lényegében a miniszter „méltányossági” jogkörében meghozható döntéseket alapoznak meg. Az ösztöndíjak odaítélésének rendje tekinthető közigazgatási jellegű eljárásnak; ugyanakkor mivel az eljárás szabályait nem jogszabály rendezi, hatósági jogkör gyakorlásának nem tekinthető, ily módon a pályázati döntések ellen jogorvoslati lehetőség biztosítása sem elvárt. (Természetesen a költségvetési gazdálkodás szabályainak betartása viszont ez esetben sem mellőzhető.)

Az eljárási szabályok igen részletesek, a pályázat benyújtásának feltételeit, a benyújtott pályázatok elbírálásának rendjét kimerítően szabályozzák.¹⁵⁰ Míg két pályázat esetében az odaítélés kapcsán a döntést lényegében a minisztérium képviselőiből álló bizottság hozza meg, addig egy esetben (az úgynevezett *Mészáros Lázár ösztöndíj*nál) a döntés joga a Honvéd Vezérkar főnökét illeti meg. Ez utóbbinál ugyanakkor a vonatkozó HM utasítás ösztöndíjszerződés megkötését is kötelezővé teszi, amely alapján a támogatás visszakövetelésére is mód nyílhat, és nyilvánvalóan a polgári jogi szabályok alapján lehetséges a szerződéssel kapcsolatos jogvita kezdeményezése is. Ennek a szigorúbb szabályozásnak az indoka az, hogy ilyen ösztöndíjszerződés csak azzal köthető, aki vállalja, hogy a képzés befejezését követően a Magyar Honvédséggel létesített szerződéses szolgálati viszonyát legalább az ösztöndíj folyósításával megegyező ideig fenntartja.¹⁵¹

c) Elismerések odaítélése

Minden miniszter esetében külön miniszteri rendelet szabályozza az odaítélhető elismerések (címek, érmek, oklevelek, díjak stb.) adományozásának szabályait. Az érdemek elismerésére vonatkozó alanyi jog általában a jogszabályok alapján nem keletkezik, lényegében

¹⁴⁸ Ávr. 102/D. §-a.

¹⁴⁹ 45/2017. (VIII. 31.) HM utasítás a Mészáros Lázár ösztöndíjat elnyert hallgatókkal köthető ösztöndíjszerződésekről, valamint az ösztöndíjak folyósításának rendjéről; 23/2018. (VII. 19.) HM utasítás a honvédelmi miniszter által alapított Béni Balogh Ádám középiskolai ösztöndíj, a Lippai Balázs esélyegyenlőségi ösztöndíj és a honvédelmi tárca gondoskodási körébe tartozó árvák tanulmányi ösztöndíja pályáztatásának és odaítélésének rendjéről.

¹⁵⁰ Olyan eset is előfordul, amikor az ösztöndíj odaítélése lényegében automatikus, lásd a Magyar Honvédség gondoskodási körébe tartozó árvák támogatására létrehozott ösztöndíj kapcsán a 23/2018. (VII. 19.) HM utasítás 12. §-át. Ez a megoldás – érdekes módon – jogilag teljesen kötött döntést eredményez, tehát lényegében kötelezővé teszi a „méltányosság” gyakorlását, és feleslegessé bizottsági vizsgálat elvégzését.

¹⁵¹ 45/2017. (VIII. 31.) HM utasítás 6. § (1) bekezdés i) pont.

ez is az elismerést adományozó részéről „méltányossági” alapú döntésnek tekinthető. Nem ugyanez a helyzet azonban akkor, ha a jogszabály konkrét, bekövetkezett jogi tényhez köti az elismerés adományozandóságát.¹⁵² Ilyenkor az érintett részéről nem zárható ki a munkaügyi természetű jogorvoslati kérelem, úgynevezett *szolgálati panasz* előterjesztése.¹⁵³ Az elismerések adományozására vonatkozó előterjesztések és az odaítélés rendjét a vonatkozó HM rendelet részletesen rendezi. Az ilyen típusú eljárások megítélésünk szerint dogmatikai értelemben kettéoszthatók: a döntés előkészítése, illetve meghozatalának rendje – belső eljárásként – tekinthető igazgatási cselekménysornak; maga az adományozás aktusa ugyanakkor sokkal inkább áll közel a munkáltatói jogkör gyakorlásával összefüggő jognyilatkozatokhoz, mint jogalkalmazási-hatósági jogkörök gyakorlásához.

d) Katonai rehabilitációs eljárás

Az ösztöndíjak odaítélésének szabályozásához hasonlóan miniszteri utasítás rendezi (rendezte) az 1956-os szerepükért jogtalanul elítélt volt katonák erkölcsi és katonai rehabilitációjával kapcsolatos eljárás szabályait.¹⁵⁴ A katonai rehabilitációra vonatkozó (miniszteri) döntést egy közigazgatási természetűnek tekinthető felülvizsgálati eljárás előzte meg. Megítélésünk szerint jelen esetben is egy méltányossági alapú döntés meghozatalára irányuló cselekménysor szabályozásáról van szó, amelynél jogorvoslati lehetőség nem adott. Az utasítás részletesen szabályozza az eljárás szabályait, az eljárást lefolytató (döntés-előkészítő) bizottság összetételét. A bizottság a saját maga által elfogadott és a miniszter által ellenjegyzett ügyrend szerint végezte munkáját. A múlt idejű megfogalmazás azért indokolt, mert az utasítás szerint felülvizsgálati eljárás kezdeményezésére igény 2017. december 31-ig volt benyújtható.

e) Szervezetirányítás, intézményfenntartás

Inkább a kép teljessége érdekében említhető, hogy – mint minden más tárca – a Honvédelmi Minisztérium is irányít bizonyos közigazgatási szerveket, illetve fenntartói jogokat gyakorol bizonyos közintézetek felett. Az irányítási jog a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatra terjed ki, amely, mint korábban láthattuk, a Ksztv. szerint központi államigazgatási szerv. A fenntartói jogok gyakorlása pedig két köznevelési intézmény: a Magyar Honvédség

¹⁵² A honvédelmi miniszteri elismerések között ilyen például a Tiszti és az Altiszti-legénységi Szolgálati Jel, amely meghatározott szolgálati időhöz kötött; vagy az Első Tűzharcért Szolgálati Jel, amely a szolgálat-teljesítés közben kialakuló tűzharcban, fegyveres harcban első ízben történő részvételért jár. Lásd: a honvédelmi miniszter és a Honvéd Vezérkar főnöke által alapítható és adományozható elismerésekről szóló 15/2013. (VIII. 22.) HM rendelet 11. §-át és 7. §-át.

¹⁵³ A Hjt. 180. § (1) bekezdése szerint a szolgálati panasz a munkáltatói jogkört gyakorló jognyilatkozatának elmulasztásával szemben is előterjeszthető.

¹⁵⁴ 76/2016. (XII. 29.) HM utasítás a katonai rehabilitációs eljárásnak az 1956-os forradalom és szabadságharc kapcsán történő megnyitásáról.

Altishti Akadémia,¹⁵⁵ valamint a Kratochvil Károly Honvéd Középiskola és Kollégium vonatkozásában áll fenn.

Említést érdemel még ugyanakkor, hogy a Nemzeti Közszerológati Egyetem mellett – a fenntartó miniszter vezetésével – működő Tanácsadó Testület tagjai közt van a honvédelemért felelős miniszter is.¹⁵⁶

A továbbiakban e körben – a részletek ismertetését mellőzve – utalunk a belügyi igazgatásról szóló fejezetben kifejtett gondolatokra.

4.3. Összegzés

Megítélésünk szerint nem vitatható, hogy a honvédelmi tevékenység – a legtöbb értelemben véve – a fegyveres jellegű cselekmények kivételével besorolható a közigazgatás ugyancsak tág értelemben vett funkcionális és intézményi fogalma körébe. A Honvédelmi Minisztérium és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgalat jogállása egyértelműen központi államigazgatási szerv, míg a Magyar Honvédség nem tartozik e körbe, ugyanakkor számos közigazgatási, akár hatósági feladatot ellát (úgy „normál” jogrend, mint különösen különleges jogrend idején).

A fent vázolt, nem hatósági jellegű közigazgatási eljárások szabályozását alapvetően megfelelőnek tartjuk, megítélésünk szerint a szabályozás nem szorul jelentős átalakításra. Részben szervezeti, részben eljárási szempontból ugyanakkor három körben javaslatokat tartunk megfogalmazhatónak.

a) Egyetértünk Farkas Ádámmal és Patyi Andrással abban a tekintetben, hogy az integrált minisztériumi (vezetési-irányítási) modell átalakítása megfontolandó, hiszen jelenleg a Honvédelmi Minisztérium és a Honvédség legfelső vezetése sajátosan egybeforr, illetve kölcsönösen egymás részeinek tekinthetők. Szerencsésebbnek tűnhet a (közigazgatási jellegű és kifejezetten katonai-szakmai) feladat- és hatáskörök precíz szétválasztása, ezzel összefüggésben a Honvéd Vezérkar (korábbiakban fennállt) alapvető önállóságának visszaállítása.

Nem kívánjuk véka alá rejtteni, hogy ez a javaslatunk valójában már „deklaratív természetű”: az Országgyűlés, észlelve a sajátos helyzetet, a kézirat lezárásakor már tárgyalja a tárgykör tekintetében releváns törvényjavaslatot.¹⁵⁷

b) A Haktv. értelmező rendelkezése szerint a katonai igazgatás a közigazgatási szervek tevékenysége (a Hvt. szerint is, a honvédelmi tevékenységben szükség szerint közreműködnek a közigazgatási szervek, például a rendvédelmi szervek vagy a polgármester). Ezzel szemben

¹⁵⁵ Az Akadémia funkcionális értelemben összetett szervezet, köznevelési feladatai mellett ellát szak- és felnőttképzési, át- és továbbképzési, kiképzési stb. tevékenységeket is.

¹⁵⁶ NKEtv. 9/B. § (1) bekezdés.

¹⁵⁷ T/3291. számú törvényjavaslat egyes törvényeknek a Magyar Honvédség új szervezeti rendjének kialakításával összefüggő módosításáról. Lásd: www.parlament.hu/folyamatban-levo-torvenyjavaslatok?p_auth=IEWq-pavF&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D41%2F_izon%3D3291 (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)

viszont a törvény II. Fejezetében (címe: *A katonai igazgatás szervezeti felépítése, feladatai*) már kizárólag a Honvédség szerveiről esik szó, amely erőteljesen leszűkíti az értelmező rendelkezés alapján még tágan értelmezhető fogalmat. E körben javasolható egy egyértelműbb megfogalmazással összhangba hozni az értelmező rendelkezésben meghatározott fogalom és a törvény II. Fejezetében leírt szervezetrendszer tartalmi elemeit.

c) A katonai rehabilitációs eljárásról szóló HM utasítás kapcsán korábban jeleztük, hogy az eljárás kezdeményezése iránti igény 2017. december 31-ig volt benyújtható. A jogalkotó szándékától függően indokolt lehet vagy a határidő módosítása (ha az eljárásra 2018-ban, 2019-ben vagy akár az ezt követő években lehetőséget kívánnak nyújtani), vagy a HM utasítás hatályon kívül helyezése.¹⁵⁸

5. Az igazságügyi igazgatás eljárásai¹⁵⁹

5.1. Az Igazságügyi Minisztérium eljárásainak szabályozástörténeti, dogmatikai előzményei

Magyarországon az Igazságügyi Minisztérium hosszú történelmi múltra tekint vissza. Már az 1848–49-es forradalom és szabadságharc idején létrejött a tárca, Deák Ferenc miniszter vezetésével. Lényegében a 20. században is végig működött Igazságügyi Minisztérium, a feladatai azonban – az egyes történelmi korszakokhoz igazodóan – változtak. Lényegében a jelenlegi formában működő Igazságügyi Minisztériumot az Országgyűlés alapította 1990. július 5-én. Az Igazságügyi Minisztérium törvény által létrehozott központi államigazgatási szerv, az igazságügyi miniszter munkaszerve, központi költségvetési szerv.

Mielőtt érdemben rátérnénk az Igazságügyi Minisztérium igazgatási eljárásaira, célszerű számba venni az igazságügyi miniszter Statútumrendeletben nevesített egyes feladat- és hatásköreit. A Statútumrendelet szerint a miniszter a Kormány tagjaként felelős az alábbi tevékenységekért:

- az igazságügyért;
- a választójogi és népszavazási szabályozásért;
- az áldozatsegítésért;
- a kárpótlásért.

5.2. Az igazságügyi eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Előljáróban annyit érdemes kiemelnünk, hogy a vizsgált szaktárca által ellátott közigazgatási feladatok vegyes természetűnek tekinthetők, tekintettel arra, hogy azok többsége *valamilyen más hatalmi ághoz tartozó eljárás előkészítő, koordináló, kiegészítő eljárásai*.

¹⁵⁸ Ezzel összefüggésben vizsgálható a hasonló tárgykörben kiadott, és ma is hatályos, a katonai rehabilitációs eljárásról és a Honvédelmi Minisztérium Rehabilitációs Bizottságának létrehozásáról szóló 137/2006. (HK 1/2007.) HM utasítás deregulációja is, mivel annak alapján az eljárás kezdeményezésére vonatkozó igény 2007. június 30-ig volt benyújtható.

¹⁵⁹ Az alfejezet Nánay János András írása.

A Statútumrendelet 110. §-a értelmében a Kormány az igazságügyi szakértői névjegyzéket vezető hatóságként kijelöli a minisztert. Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény értelmében az igazságügyi szakértő 1. mellékletben meghatározott adatait és a tevékenységével kapcsolatos egyes tényeket a névjegyzék tartalmazza. A névjegyzék vezetésének és a névjegyzékkel összefüggő adatszolgáltatás szabályait a miniszter rendeletben állapítja meg.¹⁶⁰ A névjegyzék főszabály szerint *közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül*. Nem minősül viszont a nyilvántartás közhiteles hatósági nyilvántartásnak a hivatkozott törvény 1. melléklet 1.1.–1.5., 1.7.–1.8., 1.11., 1.13., pontjában, valamint 1.18.1. és 1.18.2. alpontjában foglalt adatok kivételével. Az 1. melléklet az igazságügyi szakértői névjegyzék tartalmát határozza meg. Ezek közül az alábbi adatok tekintetében nem minősül a nyilvántartás közhiteles hatósági nyilvántartásnak:

„1.1. családi neve és utóneve(i); 1.2. anyja születési neve; 1.3. születési hely és idő; 1.4. lakcím (postacím, telefon-, telefaxszám, e-mail); 1.5. munkahely (postacím, telefon-, telefaxszám, e-mail); 1.7. nyelvismeret (nyelv, nyelvtudás foka); 1.8. szakmai kamarai tagság; 1.11. iskolai végzettség és szakmai képesítés a megszerzés időpontjával, valamint nemzetközi vagy hazai szakmai minősítés a megszerzés időpontjával; 1.13. tudományos fokozat; valamint [...] ha a szakértő ellen 1.18.1. közvádra üldözendő szándékos bűncselekmény miatt indult eljárás megindításának, megszüntetésének, illetve befejezésének ténye, 1.18.2. indult fegyelmi eljárás során kiszabott fegyelmi büntetés.”

A törvényben foglalt eljárási szabályok mellett az igazságügyi szakértői névjegyzék vezetéséről a 210/2005. (X. 5.) Korm. rendelet rendelkezik még eljárási szabályokról. Eszerint a névjegyzéket elektronikus formában kell vezetni, és a szakértői névjegyzékbe való felvétel iránti kérelmet formanyomtatványon kell benyújtani, amelynek tartalmi elemeit és a kérelemhez csatolandó dokumentumokat a kormányrendelet 1. melléklete határozza meg. A névjegyzékbe vételi kérelem és a személyi adatlap formanyomtatványát az igazságügyi szakértői névjegyzéket vezető hatóság a kormányzati portálon is közzéteszi. Az igazságügyi szakértő nyilatkozatával nem pótolhatja a hiányzó bizonyítékot.

A nyilvántartás bizonyos tekintetben közhiteles hatósági természetű, míg más tekintetben nem. Az eljárási szabályok ugyanakkor azonosak a két típusú nyilvántartás vonatkozásában.

Szintén ehhez a témához kapcsolódik az igazságügyi szakértői testületek feletti törvényességi felügyelet kérdésköre is. Az igazságügyi szakértői törvény 2. § 7. pontja értelmében az igazságügyi szakértői testület a miniszter rendeletében vagy más jogszabályban létrehozott, a létrehozó jogszabályban meghatározott szakkérdésben, bizottságként eljárva véleménynyilvánításra jogosult, jellemzően jogi személy. Az ilyen testület működése felett a miniszter törvényességi felügyeletet gyakorol, amelynek célja annak ellenőrzése, hogy az igazságügyi szakértői testület működése a jogszabályoknak, az ügyrendjének, valamint a szabályzatainak megfelel-e és a kirendelésnek eleget tesz-e. A törvényességi felügyelet ebben a vonatkozásban sem minősül hatósági eljárásnak, így a törvény maga is akként rendezik, hogy a törvényességi felügyelet nem terjed ki olyan ügyre, amelyben bírósági vagy más hatósági eljárásnak van helye, valamint a szakértői vizsgálatra és a szakvélemény tartalmára, ugyanakkor a miniszter törvényességi felügyeleti jogkörében felhívja az igazságügyi szakértői testület tagjait a szabályszerű működés helyreállítására, összehívja

¹⁶⁰ Lásd a hivatkozott törvény 11. § (1) bekezdését.

az igazságügyi szakértői testület tagjait a szabályszerű működéshez szükséges intézkedések megtétele érdekében, vagy ha a szabályszerű működés másként nem biztosítható, az igazságügyi szakértői testület elnökének megbízatását – a szakterület ágazati irányításáért felelős miniszterrel egyetértésben – visszavonja.¹⁶¹

Érdekes, nem közigazgatási jellegű hatáskört nevesít a Statútumrendelet 112. §-a, amely szerint a miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében ellátja a *Kormány képviselőjét az alkotmánybírósági eljárásokban* és koordinálja a képviselő ellátásához szükséges iratok előkészítését, valamint elkészíti a beadványokat.

A Statútumrendelet arról is rendelkezik, hogy a miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében ellátja az igazságszolgáltatással összefüggő kormányzati feladatokat, és ennek részeként *felel többek között a jogi segítségnyújtásért is*. A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Jstv.) értelmében az ügyfelek egyrészt *peren kívüli ügyekben* jogi tanácsot kaphatnak a jogi segítségnyújtó szolgálattal szerződésben álló ügyvédektől, másrészt a törvényben meghatározott *polgári peres* és a végrehajtási eljárás kivételével – *nemperes eljárásokban*, valamint a *közigazgatási perekben* és egyéb közigazgatási bírósági eljárásokban és *közigazgatási nemperes eljárásokban* a felperes, az alperes, a beavatkozó (perbehívott), az érdekelt, a kérelmező és a kérelmezett fél pártfogó ügyvédi képviselőt vehet igénybe.¹⁶²

A törvény célja, hogy az állam mindazok jogainak érvényre juttatásához segítséget adjon, akik arra hátrányos helyzetükből kifolyólag, illetve jogban való járatlanságukra és az ügy bonyolultságára tekintettel egyébként nem lennének képesek. Arra nézve, hogy mely peres és peren kívüli eljárásokban vehető igénybe jogi segítségnyújtás a Jstv. rendelkezései irányadók. Közjegyző előtti eljárásban nem nyújtható pártfogó ügyvédi képviselő. A Jstv. határozza meg azt is, hogy ki tekinthető rászorultnak, illetve mely esetekben jár a költségmentesség a jogi segítségnyújtást kérelmezőnek.

A minisztérium a jogi segítségnyújtás feladatkörét több más ágazati feladattal együtt háttérintézményein, a fővárosi és megyei kormányhivatalokon keresztül látja el.¹⁶³

Jogi szolgáltatás igénybevétele esetén az ügyfél a jogi segítők névjegyzékben szereplő jogi segítők közül választhatja ki, hogy kinél kívánja igénybe venni a támogatást, a teljesítésigazolás és az engedélyező határozat jogi segítőknek történő átadásával. A támogatott jogi szolgáltatás igénybevételére a támogatás engedélyezéséről szóló határozat kézhezvételétől számított három hónap áll az ügyfél rendelkezésére, ezután a támogatás érvényét veszti, azonban nincs akadálya az ügygel kapcsolatban újabb kérelem benyújtásának.

¹⁶¹ Lásd a 37. § rendelkezéseit.

¹⁶² A Be. hatálybalépésével, 2018. július 1. napjától a sértett, a magánvádló, a magánfél, a vagyoni érdekelt, az egyéb érdekelt, a pótmagánvádló, valamint a terhelt részére költségkezdmény igénybevétele engedélyezhető a büntetőeljárásban (nyomozási, ügyészégi és bírósági szakban egyaránt), amelynek keretében a magánvádló, a magánfél, a vagyoni érdekelt, az egyéb érdekelt és a pótmagánvádló pártfogó ügyvédi képviseltre jogosult, míg a terhelt a kirendelt védő díjának állam általi előlegezésére és viselésére.

¹⁶³ A Jstv. szerint jogi segítségnyújtás, illetve a pártfogó ügyvédi képviselő engedélyezésére irányuló kérelmet a jogosultnak az erre a célra rendszeresített formanyomtatványon kell előterjesztenie, a lakóhelye, tartózkodási helye, vagy a munkahelye szerint illetékes járási vagy fővárosi kerületi kormányhivatalnál. A kérelmet az illetékes járási (fővárosi kerületi) hivatal jogi segítségnyújtásért felelős szervezeti egysége bírálja el. Az ügyfél az engedélyező határozat birtokában választhat a jogi segítők névjegyzékben szereplő ügyvédek közül.

Pártfogó ügyvédi képviselő igénybevétele esetén az ügyfél ugyancsak a jogi segítői névjegyzékben szereplő jogi segítők közül választhatja ki, hogy kinél kívánja igénybe venni a támogatást, a meghatalmazás és az engedélyező határozat jogi segítő részére történő átadásával. A jogi segítő meghatalmazására 30 nap áll ügyfél rendelkezésére, ezután a támogatás érvényét veszti. Peres támogatás esetén azonban az ügyfél kérheti pártfogó ügyvéd kirendelését.¹⁶⁴ Az állam a jogi segítségnyújtás keretében jogi segítő igénybevételenek jogát biztosítja a Jstv. rendelkezései alapján.

A jogi segítségnyújtó szolgálat az ügyfél jövedelmi, vagyoni helyzetét megvizsgálva csak a támogatás megengedhetősége kérdésében dönt, de a jogi szolgáltatásokat a jogi segítői névjegyzékbe felvett és a Minisztériummal szerződést kötő jogi segítők nyújtják.

Szintén ebben a körben szól a Statútumrendelet arról is, hogy a miniszter ellátja a *szakfordító és tolmácsvetékenység ágazati irányítását* is. E tevékenysége kiterjed minden szakfordító és tolmácsvetékenységre függetlenül attól, hogy a tevékenységet folytató szerv vagy személy milyen szervezeti keretekben vagy szervezeti alárendeltségben működik – ahogy a szakfordításról és tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet is rendelkezik.

Az Igazságügyi Minisztérium ellátja a szakfordító és tolmácsvetékenység ágazati irányítását a tulajdonában lévő Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda Zrt.-n (a továbbiakban: OFFI) keresztül. Az OFFI kizárólagos feladatait a 7/1986. (V. 26.) IM rendelet tartalmazza, amely szerint az OFFI feladata bármely megrendelő részére idegen nyelvű szövegnek magyar nyelvre vagy más idegen nyelvre, továbbá magyar nyelvű szövegnek idegen nyelvre való hiteles fordítása, más által készített fordítás hitelesítése, illetve idegen nyelvű iratról hiteles másolat készítése. A kizárólagos feladatain túlmenően az OFFI bármely megrendelő részére végezhet nem hiteles fordítást, tevékenységével összefüggő egyéb munkát (lektorálás, leírás, sokszorosítás, korrektúra stb.). Az OFFI látja el továbbá a budapesti bíróságok, ügyészségek, nyomozó hatóságok eljárásaiban felmerülő valamennyi tolmácsolási feladatot is.

Szintén érdekes és eljárásjogi szempontból fontos feladatkör, hogy a miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében ellátja az Európai Unió egységes belső piacának hatékony működéséhez szükséges belső piaci koordinációval kapcsolatos feladatokat, működteti a *belső piaci problémamegoldó központot (SOLVIT), valamint a belső piaci információrendszer és a Szolgáltatási Notifikációs Központot*.

A SOLVIT minden egyes uniós tagállam, valamint Izland, Liechtenstein és Norvégia nemzeti közigazgatása által 2002 óta ingyenesen nyújtott szolgáltatás, amely rövid határidők mellett gyors megoldásokat kínál az EU/EGT polgárai és vállalkozásai számára a különböző uniós jogok közigazgatási eljárások során történő érvényesülése vonatkozásában. 2016-ban a SOLVIT-rendszerben összesen 2414 ügy indult, átlagosan 59 napos ügyintézési időtartammal.¹⁶⁵

¹⁶⁴ A Jstv. szerint a területi hivatal pártfogó ügyvédként elsősorban a bíróság székhelyén vagy ha ezt a fél körülményei indokolják, lakóhelyén, tartózkodási helyén működő jogi segítőt rendel ki. Indokolt esetben azonban a bíróság székhelyén működő, az ügyvédi kamara nyilvántartása szerint kirendelhető ügyvéd, ügyvédi iroda is kirendelhető. A jogi segítségnyújtással kapcsolatos igazságügyi igazgatási, illetve közigazgatási hatósági ügyekben első fokon jogi segítségnyújtó szolgálatként a járási vagy kerületi hivatal jár el.

¹⁶⁵ 2017-ben az Európai Bizottság egy közleményt tett közzé, a SOLVIT megerősítésének cselekvési tervét, *Az egységes piac előnyeinek megvalósítása a polgárok és a vállalkozások számára* címmel [COM(2017) 255 final]. Lásd a közlemény 3. oldalát.

A belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről és a 2008/49/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 1024/2012/EU Rendelet alapján az IMI-rendszer a Bizottság által a tagállamok közreműködésével együtt kidolgozott, az interneten keresztül elérhető szoftveralkalmazás, amelynek célja, hogy a határokon átnyúló információcserét és a kölcsönös segítségnyújtást megkönnyítő, központosított kommunikációs mechanizmus biztosításával segítséget nyújtson a tagállamoknak az uniós jogi aktusokban az információcserére vonatkozó követelmények gyakorlati végrehajtásához. Az IMI különösen segíti az illetékes hatóságokat a másik tagállamban lévő partnerhatóság azonosításában, az információk – ideértve a személyes adatokat is – egységesített eljárások alapján történő cseréjének véghezvitelében, valamint a nyelvi akadályok előre meghatározott és lefordított munkafolyamatok alkalmazása révén való leküzdésében. A Bizottságnak, amennyiben lehetséges, további olyan rendelkezésre álló fordítási funkciókkal kell ellátnia az IMI felhasználóit, amelyek kielégítik azok igényeit, megfelelnek az IMI keretében folytatott információcsere biztonsági és titoktartási követelményeinek, és amelyek észszerű áron biztosíthatók.¹⁶⁶

Végezetül a *Szolgáltatási Notifikációs Központ* feladata a belső piaci információs rendszer hazai működéséről és az abban való részvételnek a szabályairól, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti bejelentési kötelezettség teljesítéséről szóló 354/2013. (X. 7.) Korm. rendeletben meghatározott bejelentések és észrevételek Európai Bizottságnak történő továbbítása az IMI-rendszeren keresztül, illetve a Bizottság által elfogadott határozat és a más EGT-állambeli tervezet továbbítása a szakminiszternek.

A Statútumrendelet emellett a miniszter feladatkörébe utal számos olyan kérdést is, amelyek *valamilyen nemzetközi fórum előtti eljárás előkészítését vagy az eljárásbeli képviselőt ellátását célozzák*. Így például a miniszter ellátja a Kormány képviselőt az Európai Unió jogának megsértése miatt indult eljárásoknak az Európai Unió Bírósága előtti eljárást megelőző szakaszaiban – ideértve a kötelezettségszegési eljárás megindítása előtti szakaszban az Európai Bizottsággal történő egyeztetést is –, koordinálja a képviselőt ellátásához szükséges iratok előkészítését, valamint elkészíti és benyújtja a beadványokat, illetve hasonló feladatokat lát el az Európai Unió Bírósága, továbbá az Európai Emberi Jogi Bíróság előtti eljáráshoz kapcsolódóan is.

A Statútumrendelet 114. §-a értelmében a miniszter az *áldozatsegítésért* való felelőssége keretében előkészíti az áldozatsegítésre, állami kárenyhítésre vonatkozó jogszabályokat.

A miniszter a kárpótlásért való felelőssége keretében előkészíti a személyi és vagyoni kárpótlásra vonatkozó jogszabályokat, továbbá – az irányítása alá tartozó fővárosi és megyei kormányhivatalok útján – intézi a kárpótlással kapcsolatos ügyeket. A politikai rendszerváltások idején törvényszerűen merül fel a múltbeli sérelmek kiigazítására, illetve a sérelmek következményeinek enyhítésére vonatkozó társadalmi igény. Magyarországon

¹⁶⁶ Lásd a rendelet második preambulumbekzdését. Lásd ehhez még: a belső piaci információs rendszer hazai működéséről és az abban való részvételnek a szabályairól, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti bejelentési kötelezettség teljesítéséről szóló 354/2013. (X. 7.) Korm. rendeletet.

az Országgyűlés 37/1990. számú határozata fogalmazta meg először a kárpótlást mint aktuális jogi feladatot.¹⁶⁷

Az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény az 1939. március 11. napja és 1989. október 23. napja közti időszak legsúlyosabb személyi sérelmeinek – az emberi élet elvesztése és a szabadság elvonása formájában megnyilvánult jogsértések – kárpótlását tűzte célul. Külön jogszabály, a nemzeti gondozásról szóló 1992. évi LII. törvény rendelte jóvátételben részesíteni a politikai okból elszenvedett szabadságelvonás következtében, illetve az 1944–45-ös nemzeti ellenállás és az 1956-os forradalom során munkaképesség-csökkenést szenvedetteket.

Jelentősen bővítette a kárpótlásra jogosultak körét az 1997. évi XXIX. törvény és a 2006. évi XLVII. törvény. A jogalkotó a személyi sérelem miatti kárpótlási igény, a nemzeti gondozási díj iránti igény benyújtására a végső, jogvesztő határidőt 2012. március 30. napjában határozta meg, így ezt követően új kérelem – eredményesen – már nem terjeszthető elő.

Az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk miatt az 1991. évi XXV. törvény és az 1992. évi XXIV. törvény alapján lehetett előterjeszteni a kárpótlási igényeket a kárpótlási hatóság előtt. A vagyoni károkért nyújtható kárpótlás maximumát jelentette az a vagyoni állapot, amelyben a sérelmet szenvedett a sérelem elszenvedése nélkül élt volna, ugyanakkor gátat szabott a kárpótlás mértékének a nemzetgazdaság teherbíró képessége is. Az elszenvedett kár mértéke alapján kiszámított átalányösszeg névértékének megfelelő kárpótlási jegy kifizetésével zajlott le Magyarországon a vagyoni kárpótlás. A vagyoni kárpótlási igények benyújtására 1994. március 15. napján volt legutoljára lehetőség, ezt követően új kérelmet – eredményesen – már nem lehetett előterjeszteni.¹⁶⁸

5.3. Összegzés

Az Igazságügyi Minisztérium az egyik legrégebbi minisztérium hazánkban. Legjelentősebb feladata mindenkor a jogszabályok előkészítése és kodifikációja, valamint ennek koordinációja. Emellett számos fontos igazságügyi feladatot lát el, a kegyelmi ügyek intézésétől a pártfogó felügyeleti szolgálaton át, a cégnyilvántartás és elektronikus cégeljárás biztosításán keresztül a jogi segítségnyújtásig bezárólag. A Minisztérium az igazságügyi feladatainak egy részét közvetlenül valamely főosztálya vagy államtitkársága révén, más részét háttérintézményei, a fővárosi és megyei kormányhivatalok, harmadik részét pedig az irányítása alá tartozó 100%-os állami tulajdonú cégek (Magyar Közlöny Zrt., Céginformációs Szolgálat, OFFI Zrt.) útján valósítja meg. A tárca igazságügyi feladatainak belül fontos szeletet képez a nemzetközi és európai uniós igazságügyi együttműködésből eredő számos feladat előkészítése, koordinációja és végrehajtása.

Az igazságügyi feladatok mellett a minisztériumhoz tartozik az áldozatsegítési és kárpótlási ügyek vitele (ezeket is a kormányhivatalok révén látja el), illetve a választási eljárással kapcsolatos egyes jogszabályok előkészítése és koordinációja. A tárca eljárásai

¹⁶⁷ 37/1990. (III. 28.) OGY határozat az 1945–1963 között személyes szabadságukban jogtalanul korlátozott személyek kárpótlásáról.

¹⁶⁸ A Statútumrendelet 115. §-a azt is kimondja, hogy a miniszter a kárpótlásért való felelőssége keretében előkészíti a személyi és vagyoni kárpótlásra vonatkozó jogszabályokat is.

sokfélék, jellemzően a legtöbbnek (cégeljárások, pártfogó felügyeleti eljárások, kegyelmi eljárás, igazságügyi szakértő kirendelés, áldozatsegítés, kárpótlás) az eljárási szabályait nem az Ákr., hanem az ágazati anyagi jogszabály tartalmazza. Az egyes igazságügyi eljárások ennek következtében egymástól is jelentősen eltérnek, specifikus jellegűek.

A fentieket összegezve, az igazságügyi miniszterhez és háttérintézményeihez tartozó közigazgatási jellegű eljárások jelenlegi szabályozása megfelelő. Az eljárások egy része büntetőjogi (kegyelmi eljárás, pártfogó felügyelet), más része polgári jogi (cégeljárás, igazságügyi szakértők eljárása, jogi segítségnyújtás) jellegű, anyagi jogi kapcsolódásuk miatt igényel külön szabályozást. Ezek az eljárások mind megfelelően szabályozottak, évtizedes joggyakorlat alapján kikristályosodott rendelkezésekkel, így az igazságügyi eljárások újra-szabályozása jelenleg nem időszerű.

6. Az innovációs és technológiai igazgatás eljárásai¹⁶⁹

6.1. Az innovációs és technológiai igazgatás eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

Az innovációs és technológiai igazgatás egy korábban nem létező fogalom volt a hazai közigazgatási jogban, hiszen az Innovációs és Technológiai Minisztérium (a továbbiakban e fejezet vonatkozásában: ITM vagy minisztérium) sem létezett korábban, legalábbis ilyen elnevezéssel.

A közigazgatási szervezeti kérdések elemzése nem e tanulmány kutatási territóriuma, ezért csak röviden szeretnénk arra utalni, hogy az egyes szakigazgatási területek száma az elmúlt 20 évben jelentős mértékben megnövekedett. Ennek számos oka van: a technológiai, társadalmi, gazdasági fejlődés, továbbá a nemzetközi együttműködések indukálta területek és nem utolsósorban a jogrendszer dinamikus fejlődése új jogterületek leképeződését eredményezte. A szakigazgatási és szakpolitikai feladatok központi irányításának kulcsszereplői a miniszterek.

Ahogy *Magyary Zoltán* klasszikus művében fogalmaz: „[a] miniszterek szerepe a közigazgatásban uralkodó. A legnagyobb hatalom az ő kezükben van. Az állam legfőbb fizikai erejének a szükségszerűen latbavetése az ő elhatározásuktól és rendelkezésüktől függ. Az állam szellemi hatalmának gyakorlása is az ő tisztük. Mint a közigazgatás legmagasabb főnökei, a centralizáció révén akarataikat és felfogásukat az összes alárendeltjeikkel és az emberekkel szemben is érvényesíteni tudják. Működésükben a törvényekhez és más jogszabályokhoz kötve vannak, de hatalmuk sokkal több életviszonyra kiterjed, mint amennyit jogszabályok szabályoznak, így számos kérdés van és mindig lesz, amelyekben a miniszter szabad belátása, diszkrétciója szerint járhat el. Ezt köznyelven úgy mondják, hogy sok kérdés eldöntése »függ« a minisztertől. Azok közé az ügyek közé, amelyekben a miniszterek és a kormány szabad belátásuk szerint dönthetnek, részben a legfontosabb közügyek tartoznak: az ország belpolitikájának és külpolitikájának legfőbb elhatározásai, amelyek előbb vagy utóbb békére vagy háborúra, az emberek jólétére, elégedettségére, szabadságára vagy ellenkezőleg, nehéz helyzetére, nyugtalanságára és osztálykülönbségekre, függőségekre vezetnek, mind a kormány

¹⁶⁹ Az alfejezet Boros Anita írása.

szabad elhatározásán múlnak. Ezeknek mikénti eldöntését sem törvény, sem más ember elő nem írhatja, azok eldöntése a mindenkori miniszterek tehetségétől, egészségétől, ítéletétől, lelkiismeretességétől fog függni.”¹⁷⁰

Magyary arra is felhívja a figyelmet, hogy az 1848. évi III. törvénycikkkel felállított független, felelős magyar minisztérium kezdetben nem rendelkezett háttérintézményekkel.

„A miniszter a feladatát nem tudja másként betölteni, mint a vezetése alatt álló különböző szervek, az alárendeltjei közreműködésével. Azoktól függ (Verwaltungsgebundenheit). Azok segítségével a maga munkaerejét sokszorosára emelheti. [...] Ezt némi jogosultsággal gondolhatták az 1848: III. t.-c. megalkotói, mert akkor a minisztereknek alárendelt szervek száma igen kevés volt, de ma már olyan nagy és komplikált az a szervezet, amelynek a miniszter a legmagasabb főnöke, hogy a miniszternek főnöki funkciója politikai funkciójával legalább is egyenlő jelentőségű. Azonkívül az is nagyfontosságú változás, hogy a közszolgálat a múlt század közepén még nem volt hivatásos és szakképzettséghez kötött, mint ma. Tiszteletbeli vagy laikus tisztviselők élén laikus miniszter inkább megállhatott. Nagyszámú szakképzett és állandó alkalmazottakból álló szervezet főnökének lenni azonban másként nem lehet, mint ha a miniszter szakértő a főnöki funkciókban.”¹⁷¹

Azóta már több tucat miniszter, több száz állami vezető és több ezer jogi szabályozó formálta a hazai szakigazgatási ágazatok alakulását. Az bizonyos, hogy a szakigazgatási területek száma folyamatosan növekszik, hiszen újak jönnek létre, és nagyon ritkán egy-egy kérdéskör lekerül a jogalkotási palettáról hosszabb idő elteltével (de többnyire ilyenkor sem tűnik el).

Ezek a szakigazgatási területek, a bennük foglalt szakigazgatási feladatok irányítása egy-egy miniszterhez tartozott és tartozik, függetlenül attól, hogy milyen megnevezés alatt fut éppen az az aktuális kormányzati struktúrában.

A minisztériumok számának csökkentése vagy növekedése szakpolitikai szempontból ebből következően nem meghatározó, hiszen a szakfeladat adott, azt el kell látni akkor is, ha fél tucat, vagy ha két tucat miniszter felügyeli. Mindezt csak azért szerettük volna hangsúlyozni, mert a jelenlegi minisztériumi struktúrák *óriási szakigazgatási portfóliót kezelnek*.

Ez a helyzet az általunk vizsgált, innovációs és technológiai igazgatásnak nevezett csoporttal is, amely a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban e fejezet vonatkozásában: Statútumrendelet) értelmében 23 különböző ágazati igazgatási területet foglal magában – ezeket lehetetlen felsorolni egy címben, így a minisztériumi struktúrát alapul véve ezeket az ágazatokat *az ellátásukért felelős miniszter után csak innovációs és technológiai igazgatásként kezeljük*.

A Statútumrendelet 116. §-a szerint az innovációért és technológiáért felelős miniszter a Kormány

- audiovizuális politikáért,
- állami infrastruktúra-beruházásokért,
- bányászati ügyekért,
- belgazdaságért,
- elektronikus hírközlésért,

¹⁷⁰ MAGYARY 1942, 204.

¹⁷¹ MAGYARY 1942, 205.

- energiapolitikáért,
 - európai uniós források felhasználásáért,
 - építésgazdaságért,
 - a turisztikai célleírányzat és a turisztikai fejlesztési célleírányzat kivételével fejlesztési célleírányzatok kezeléséért, szabályozásáért és ellenőrzéséért,
 - fogyasztóvédelemért,
 - gazdaságfejlesztésért,
 - hulladékgazdálkodási közszolgáltatási és szolgáltatási díj megállapításáért,
 - hulladékgazdálkodásért,
 - informatikáért,
 - iparügyekért,
 - kereskedelemért,
 - kormányzati tudománypolitikáért,
 - közlekedésért,
 - nem európai uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikáért,
 - területfejlesztésért,
 - víziközmű-szolgáltatásért,
 - tudománypolitika koordinációjáért,
 - szakképzésért és felnőttképzésért
- felelős tagja.

Ezek a szakigazgatási területek egyenként is óriási területeket fognak át, és ha áttekintjük őket, látható, hogy vannak közöttük olyanok, amelyekkel *már régóta foglalkozik a közigazgatás-tudomány*, mint például az iparpolitika, és vannak olyanok is, amelyek az elmúlt néhány évtizedben létrejött *új szakigazgatási területeknek* tekinthetők, mint például az audiovizuális igazgatás vagy a tudománypolitikai igazgatás.

A 23 szakterület átfogó eljárásjogi elemzése önálló monográfiát igényelne, ezért igyekszünk átfogó képet adni ezekhez a szakigazgatási ágazatokhoz tartozó eljárásjogi kérdésekről.

Mindenekelőtt szólnánk néhány szót a *kutatási módszertanról*. Sajnos a tudományos kutatások művelői számára többnyire nem kedveznek a kormányzati átalakítások. Mivel már számos szervezeti integrációt átélünk, megállapíthatjuk, hogy minden olyan szervezeti átrendeződés, amely központi közigazgatási szervezetet is érint, legalább fél éves „közigazgatási lemerevedést” eredményez. Ennek a lassú átrendeződésnek vagyunk most is tanúi, hiszen néhány kivételtől eltekintve még nem alakult ki a minisztériumok végleges formája, ideiglenes szervezeti és működési szabályzatok vannak hatályban, és fellelhetők hatásköri kollíziók is egyes részterületeken.

Az általunk vizsgált szaktárca tekintetében jelenleg az 1/2018. (VII. 23.) ITM utasítás (a továbbiakban: SZMSZ) van hatályban, amely – ahogyan az a címéből is látható – az Innovációs és Technológiai Minisztérium szervezeti és működési rendjének ideiglenes meghatározásáról szól. Információink szerint hamarosan elfogadják a minisztérium új SZMSZ-ét, azonban a kutatásunk lezárása miatt azt már nem tudjuk megvárni. Azonban elérhető volt számunkra – a Statútumrendelet mellett – az ágazati szabályozók széles körű tárháza

és a szaktárca költségvetését megalapozó dokumentum (a továbbiakban: Fejezeti indokolás¹⁷²) is. Emellett segítségünkre voltak a fejezeti kezelésű előirányzatok rendjéről szóló jogszabályok is, így az egyes feladatok szakterületi leképeződését sikerült beazonosítanunk.

A kutatás nehézségét elsősorban a kutatás módszertanának kimunkálása jelentette, hiszen ebben a fejezetben egy olyan „gigaminisztériumot” kellene igen korlátozott terjedelemben elemezni, amely esetében a Statútumrendeletben meghatározott 23 szakigazgatási ágazat mindegyike legalább három – de néhol ez a szám elérheti az 50-et is (például a közlekedéspolitikai területén) – további részterületre (alágazatra) tagolódik. Természetesen ez leképeződik a – jogi és annak nem minősülő – szabályozókban is. A feladatot nehezítette az is, hogy – a későbbiekben részletezettek szerint – *nem egy szakpolitikai szakterület esetében osztott felelősségi rendszert alakítottak ki*. Így például az általunk vizsgált ágazati miniszter hatáskörébe tartozik az informatika, de sorolható ide – többek között – a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosítása, amely a Statútumrendelet 40. § 11. pontja alapján a belügyminiszter hatáskörébe tartozó feladat.

Szintén nehézkes volt *dogmatikai szempontból* közös alapokat keresni az említett szakterületek között. Ez egyfelől a *heterogenitásukból fakad*, másfelől *szervezetileg sem azonosak a gyökereik*. A korábbi Nemzeti Fejlesztési Minisztériumnak – mint az egyik legnagyobb, a szakigazgatási területek rendkívül széles spektrumát felölelő intézménynek – csak részlegesen jogutódja az innovációs és technológiai tárca, hiszen vannak olyan hatáskörök, és ezzel együtt eljárások, amelyek egészen más minisztériumhoz kerültek 2018-ban, ilyen például az állami vagyongazdálkodáshoz kapcsolódó vagy a sportinfrastruktúra-beruházásokhoz kapcsolódó feladatkör.

Kutatási kedvünket mindenesetre nem szegte az információk csekély volta, ezért egy olyan kutatási módszertant választottunk, amely rávilágít az egyes szakterületek esetében legalább egy releváns eljárásjogi problémára vagy érdekesebb jogértelmezési kérdésre.

Ennek megfelelően minden egyes ágazat tekintetében megvizsgáljuk, hogy *kizárólagos vagy osztott hatáskörök jelentkeznek-e*, és milyen olyan eljárások alakultak ki, amelyek nem tartoznak az Ákr. hatálya alá, de jellegüket tekintve valamilyen szempontból a hatósági eljárásokhoz hasonlóak. Igyekszünk választ adni arra is, hogy ezek az eljárások miért nem hatósági eljárások, és melyek a legfontosabb szabályaik a hatósági eljárási szabályozáshoz képest.

6.2. Az innovációs és technológiai igazgatás eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Az általunk vizsgált tárca az egyik legnagyobb az igazgatott szakigazgatási területeket tekintve. Ahogy arra már utaltunk, ezek a szakigazgatási területek egy minisztérium alá rendelése szakterületenként más-más okból, más-más célból valósult meg. Alapvetően – a jogelőd tárca megnevezéséből is adódóan – ezeket a szakigazgatási területeket a *fejlesztési szakterületeknek* szoktuk nevezni, noha ez a gyűjtőfogalom azért nem a legtalálóbb, mert más tárcák esetében is megjelennek fejlesztési természetű feladatkörök, akár olyanok is, amelyeknek az egyik „lába” az általunk vizsgált szaktárca hatáskörét képezi, míg másik része egy másik miniszter hatáskörébe tartozik.

¹⁷² Lásd: www.parlament.hu/irom41/00503/T_503_I_fejezeti.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 05.)

Az, hogy pontosan miért ez a 23 szakterület került az ITM-miniszter hatáskörébe, közigazgatási jogi szempontból nehezen magyarázható, annak minden bizonnyal kormányzati, politikai okai vannak.

A Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvényhez íródott miniszteri indokolás szerint „hatékony és gyors reagálású kormányra van szükség, mert a világban percek alatt olyan változások mennek végbe, amelyek mindannyiunk életét érintik. Vannak ilyen kihívások a biztonság területén és a gazdasági életben is. Ezért a kormányzati struktúrában kiemelt szerepet kapnak a nemzetbiztonsági kérdések, valamint az újítás és az innováció. Szétválík az állami vagyon kezeléséért és a fejlesztésekért viselt kormányzati felelősség, létrejön az Innovációs és Technológiai Minisztérium.”¹⁷³ Ennél többet nem tudunk meg a szakigazgatási területek szétválasztását tekintve, amely részben azzal is magyarázható, hogy bizonyos ágazatok esetében a kormányzati feladatmegosztás nem 2018-ban, hanem már jóval korábban elnyerte mai formáját és normatív szabályozási tartalmát.

Ahogy a fentiekben már többször utaltunk rá, egy igen összetett portfólióval van dolgunk. Vannak olyan szakterületek, amelyekkel korábban már oktatóként vagy kutatóként foglalkoztunk, és vannak olyanok, amelyekkel egyáltalán nem, ezért elsősorban külső szemlélőként, az állampolgárok oldaláról vizsgáljuk az eljárási szabályok jellegzetességeit.

Mindenekelőtt azt érdemes kiemelni, hogy minden egyes ágazat esetében – ahogy ez helyesen az SZMSZ-ben is leképeződik – számos olyan közigazgatási cselekménnyel, eljárással találkozunk, amelyek alapvetően regisztratív, koordinációs, ügyviteli, adatszolgáltatási tevékenységnek tekinthetők, vagy éppen a szaktárca jogalkotási tevékenységéhez kapcsolódnak. Az állampolgárok, szervezetek szempontjából ezek kevesebb relevanciával bírnak, hiszen ezek elsődlegesen belülré ható eljárásoknak tekinthetők, kifelé, az állampolgárok, szervezetek tekintetében csak igen közvetett hatásuk érvényesül. Ebből következően a vizsgálódásaink során elsődlegesen azokkal a közigazgatási eljárásokkal foglalkozunk, amelyek kifelé hatnak, azaz a közigazgatás úgynevezett *külső eljárásai*.

1. Az *audiovizuális, informatikai és elektronikus hírközlési ágazat* eljárásai igen vegyes képet mutatnak: mindenekelőtt azt próbáltuk meg feltárni, pontosan mit is takarnak e fogalmak, létezik-e olyan jogi szabályozó, amely meghatározná ebbe az ágazati gyűjtőfogalmak körébe sorolható részterületeket.

Az *audiovizuális ágazat* egy viszonylag új, az 1990-es években megjelenő szakigazgatási szakterületnek tekinthető a magyar közigazgatási jogban.¹⁷⁴ Ráadásul

¹⁷³ Lásd a T/14. számú törvényjavaslat indokolását – Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról.

¹⁷⁴ Lásd ehhez a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 1989. október 3-i 89/552/EGK európai parlamenti és tanácsi irányelv (audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) hazai implementációja kapcsán: GELLÉN Klára (2009): *Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv implementációja és az 1996. évi I. törvény*. Elérhetőség www.akti.hu/dok/fuzet43.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 06.) A következő lényeges etap az audiovizuális média szabályozásának reformjáról szóló 59/2007. (VI. 26.) OGY határozat, amelyben az Országgyűlés egyetértett azzal, hogy – a digitális átállás technikai és piaci feltételeinek megteremtésén túl – elengedhetetlen az audiovizuális média jogi szabályozásának átfogó megújítása, és elrendelte 2007. december 31-ig, de legkésőbb a műsorterjesztésről és a digitális átállás szabályairól szóló törvény alapján kiírt pályázat eredményének közzétételéig az audiovizuális média szabályozása új alaptörvényének megalkotását.

ez a szakterület egy úgynevezett vegyes jogterületnek tekinthető, hiszen különösen szerzői jogi, polgári jogi, közigazgatási jogi, médiajogi vonatkozásai is vannak. „Az egyéb árukhoz és szolgáltatásokhoz hasonlóan az audiovizuális média – azaz a filmek, a televíziós műsorok és videók – esetében is bizonyos uniós szabályok garantálják, hogy ezek a termékek szabadon és méltányos feltételek mellett kerülhessenek forgalomba az egységes európai piacon, függetlenül terjesztési módjuktól (hagyományos televíziózás, lekérhető szolgáltatások, internet stb.). Ezt a célt szolgálja az EU audiovizuális és médiapolitikája, ezen belül is az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv” – áll az Európai Unió kapcsolódó tájékoztató honlapján.¹⁷⁵

Mindenekelőtt a szakterületi szabályozást vizsgálva szeretnénk volna megállapítani, hogy milyen eljárásokat takar az audiovizuális szakpolitika az ITM-miniszter felelősségi körében. Kétségtelen, hogy az eljárási szabályok értékeléséhez óhatatlanul szükséges az anyagi jogi kérdések vizsgálata is. Ennek megfelelően be kell azonosítani, hogy mi az az audiovizualitás. Hosszasan kutakodtunk a hazai szabályozók között, azonban a fogalom jelentéstartalmára egyértelmű választ nem találtunk.¹⁷⁶ A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 1. § (1) bekezdésének g) pontja értelmében a törvény védi az irodalmi, tudományos és művészeti alkotásokat, így többek között a filmalkotást és más audiovizuális műveket (a továbbiakban együtt a szerzői jogi törvény alkalmazásában: filmalkotás). Az Európai Parlament és Tanács a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelve (audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) szerint az audiovizuális médiaszolgáltatás egyfelől az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz.) 56. és 57. cikkében meghatározott olyan szolgáltatás, amelyért egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősséggel rendelkezik, és amelynek elsődleges célja műsorszámoknak tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából a közönséghez történő eljuttatása a 2002/21/EK irányelv 2. cikkének a) pontja értelmében vett elektronikus hírközlő hálózaton keresztül. Ilyen az audiovizuális médiaszolgáltatás vagy a televíziós műsorszolgáltatás, illetve a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatás, másfelől idesorolja az irányelv az audiovizuális kereskedelmi közleményt is.¹⁷⁷ Az irányelv azt is kimondja, hogy minden tagállamnak biztosítania kell, hogy a joghatósága alá tartozó médiaszolgáltatók által közvetített valamennyi audiovizuális médiaszolgáltatás megfeleljen az adott tagállamban a nyilvánosságnak szánt audiovizuális médiaszolgáltatásokra alkalmazandó jogrendszer szabályainak.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Lásd: https://europa.eu/european-union/topics/audiovisual-media_hu (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

¹⁷⁶ Lásd ehhez a New Media Online GmbH kontra Bundeskommunikationssenat tárgyú, C-347/14. számú ügyben született bírósági ítéletet.

¹⁷⁷ Lásd ehhez a Bizottság C-214/3. számú határozatát (2017. május 8.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelv (az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) 14. cikke alapján Magyarország által bevezetett intézkedéseknek az uniós joggal való összeegyeztethetőségéről.

¹⁷⁸ Lásd a hivatkozott irányelv 2. cikkének (1) bekezdését.

A területet egyebekben anyagi jogi értelemben csak annyiban vizsgáljuk, hogy áttekintjük a kapcsolódó (anyagi) jogi szabályozók rendszerét, annak érdekében, hogy következtetéseket tudjunk levonni a szabályozás eljárásjogi értelemben vett jellegére és hatékonyságára vonatkozóan.

Tekintettel arra, hogy az ágazat több jogterületet is érint, a vonatkozó anyagi jogi szabályok is több jogszabályban találhatók. Ezek között találhatók törvényi szintű szabályozók is, amelyek közül kiemelendő a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény, valamint számtalan NMHH rendelet is. Az ITM-miniszter a Statútumrendelet szerint az audiovizuális politikáért való felelőssége keretében előkészíti az audiovizuális médiára vonatkozó jogszabályokat.¹⁷⁹ Ugyanakkor az ágazati végrehajtási szabályok jelentős része a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság hatáskörébe tartozik, sőt a Miniszterelnöki Kabinetiroda is ellát bizonyos feladatokat a kormányzati kommunikációhoz kapcsolódóan.¹⁸⁰

Hasonló helyzet jellemzi az *elektronikus hírközlés*¹⁸¹ szakterületét is, ahol szintén főként törvényi szintű szabályok jelennek meg. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 188. §-ának 16. pontja értelmében elektronikus hírközlésre vonatkozó szabálynak minősül az „e törvény, e törvény felhatalmazása alapján a törvény végrehajtása tárgyában kibocsátott jogszabály, elektronikus hírközlésre vonatkozó, közvetlenül alkalmazandó európai uniós jogi aktus, [Nemzeti Média- és Hírközlési] Hatóság határozata és a Hatóság által az ügyféllel kötött hatósági szerződés”.

Szabályozástechnikai oldalról a két említett ágazatot a törvényi szintű szabályok jellemzik. Valamennyi törvényi szintű szabály ugyanakkor *rendkívül összetett*, az ágazatra vonatkozó *szervezeti – hatósági és hatóságinak nem minősülő –*, *eljárásjogi*, *egyes esetekben közszolgálati*, *illetve kötelmi jogi rendelkezéseket is meghatároznak*.¹⁸² Ezeket a szabályokat pedig további, jobbára a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságtól származtatható norma egészíti ki és a hírközlés területén fellelhető még néhány további miniszteri rendelet is. Összességében a hazai normarendszer *igen összetett és kevésbé átlátható*, az eljárási szabályok – itt elsősorban a nem hatósági eljárásokra gondolunk – *igen részletekbe menők*, és ahogyan említettük, magukon hordozzák több jogterület jegyeit, számos esetben rendkívül szakspecifikusak, így a területen kellő jártassággal nem rendelkező számára minden bizonnyal nehezen értelmezhetők. Ez azonban nem feltétlenül a magyar jogalkotónak róható fel: ezeken a területeken ugyanis az Európai Unió

¹⁷⁹ Lásd a Statútumrendelet 117. §-át.

¹⁸⁰ Lásd a Statútumrendelet 7. § (1) bekezdésének 2. pontját.

¹⁸¹ Lásd a hivatkozott törvény 188. § 5. pontját, amely értelmében az elektronikus hírközlési tevékenység: olyan tevékenység, amely bármely értelmezhető formában előállított jel, jelzés, írás, kép, hang vagy bármely természetű egyéb közlemény elektronikus hírközlő hálózaton keresztül egy vagy több felhasználóhoz történő eljuttatását szolgálja, így különösen az elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtása, elektronikus hírközlő hálózat vagy berendezés üzemeltetése, végberendezések forgalmazása és a kapcsolódó szolgáltatások.

¹⁸² Lásd ehhez részletesen: KOLTAY András – LAPSÁNSZKY András szerk. (2011): *A médiaszabályozás kommentárja*. Budapest, CompLex; illetve KOLTAY András szerk. (2015): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, Wolters Kluwer.

is igen intenzív közrehatása jellemző, amely számos jogalkotási aktusban – a sajátos terminológiában is – megnyilvánul, és sorra születnek az Európai Bíróság iránymutató ítéletei is.

Általános közigazgatási eljárásjogi értelemben ezen a területen is a hatáskörök szétदारaboltságát látjuk a legnagyobb problémának. Ennek orvoslása a hatásköri szabályok felülvizsgálata lehetne, különös tekintettel az ITM és az NMHH közötti jogalkotási feladatokra.

Áttekintve az eddigi jogalkotási folyamatokat, megfontolásra javasolt az említett két szakigazgatási területhez kapcsolódó jogalkotási feladatok ITM hatáskörébe rendelése, az ágazatok infokommunikációs jellegére tekintettel. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a végrehajtás szerve ne lehetne az NMHH, azonban a szakpolitikai osztott jogalkotási feladatkörök a túlszabályozás vagy a normakollíziók forrásai lehetnek.

Hasonlóképpen többes hatáskörgyakorlás jellemzi az *informatikai szakigazgatást* is, sőt ezen a szakterületen még fokozottabban érvényesül a hatáskörök szét-töredezése. A Statútumrendelet szerint a miniszterelnök kabinetfőnöke a Kormány e-közigazgatási és informatikai fejlesztések egységesítéséért¹⁸³ felelős tagja.¹⁸⁴ A belügyminiszter a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának¹⁸⁵ biztosításáért felel,¹⁸⁶ az agrárminiszter a térképészetért való felelőssége keretében előkészíti a földügyi informatikai rendszerre vonatkozó jogszabályokat, illetve gondoskodik a polgári célú állami földmérési, térképészeti és a távérzékelési feladatokról, a térinformatikai rendszerek kialakításáról és működteti a földügyi informatikai rendszert.¹⁸⁷ Az igazságügyi miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében felel a cégszolgáltatások nyilvánosságáért, a céginformáció-szolgáltatásért, a számviteli törvény szerinti beszámoló elektronikus úton történő közzétételéért, az ezeket érintő informatikai rendszer működtetéséért és az elektronikus cégeljárásról érintő informatikai rendszer működtetéséért.¹⁸⁸ Végezetül a legszélesebb hatáskörrel az általunk vizsgált tárca minisztere rendelkezik, hiszen a Statútumrendelet kimondja,¹⁸⁹ hogy a miniszter az informatikáért való felelőssége keretében előkészíti az infokommunikációs infrastruktúrafejlesztési és -szolgáltatási politika stratégiáját, és közreműködik azok végrehajtásában, az irányítása vagy felügyelete alatt álló költségvetési szervek és az olyan állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok esetében, amely felett tulajdonosi jogot vagy vagyronkezelési jogot gyakorol, felügyeli azok infokommunikációs infrastruktúra eszközrendszerének üzemeltetését és fejlesztését, illetve egyetértési jogot gyakorol azok infokommunikációs infrastruktúrájért felelős vezetőinek és az informatikai biztonságért felelős vezetőinek személye és infokommunikációs infrastruktúrát érintő kötelezettségvállalásai tekintetében. Emellett megszervezi a nemzeti adatvagyon adatfeldolgozását is.

¹⁸³ Tartalmilag lásd a Statútumrendelet 13. §-át.

¹⁸⁴ Lásd a Statútumrendelet 7. § (1) 5. pontját.

¹⁸⁵ Tartalmilag lásd a Statútumrendelet 43. §-át.

¹⁸⁶ Lásd a Statútumrendelet 40. § (1) bekezdésének 11. pontját.

¹⁸⁷ Lásd a Statútumrendelet 90. § (1) bekezdését.

¹⁸⁸ Lásd a Statútumrendelet 112. § (8) bekezdésének b) pontját.

¹⁸⁹ Lásd a Statútumrendelet 128. §-át.

Alapvetően tehát az látható a kormányzati informatikai hatáskörök átrendeződésében, hogy inkább a decentralizáció irányába hatnak a jogalkotási folyamatok. Ezek az eljárások, eljárásrendi szabályok eltérőségét, a szakmapolitikai egyeztetések és stratégiai kérdések egységesítésének nehézségét eredményezhetik. Ennek okán a többi, e pontban említett szakigazgatási területhez hasonlóan itt is megfontolásra javasolt a szorosabb értelemben vett szakmai, jogalkotási kérdések ITM-hez telepítése.

2. *Az állami infrastruktúra-beruházásokhoz, építésgazdasági szakpolitikai feladatkörhöz kapcsolódó eljárások tekintetében elsődlegesen azt emeljük ki, hogy az általunk vizsgált szaktárca minisztere ezen a területen sem kizárólagosan gyakorolja az adott szakpolitikai területhez kapcsolódó valamennyi feladatkört.* Az állami infrastruktúra-beruházások tekintetében a Statútumrendelet 118. §-a maga is úgy fogalmaz, hogy a miniszter az állami infrastruktúra-beruházásokért való felelőssége keretében összehangolja az olyan állami infrastruktúra-beruházások előkészítését és megvalósítását, amelyeket a Kormány más miniszter vagy a Kormány által kinevezett más személy hatáskörébe nem utal. Ugyanakkor egyes feladatköröket már maga a Statútumrendelet is más szerv hatáskörébe utal, így például a Miniszterelnökséget vezető miniszter Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért való felelőssége keretében Budapest főpolgármesterével együttműködve a közlekedésért felelős miniszterrel közösen elkészíti és a Kormány részére benyújtja a Budapestet és a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló törvény szerinti más budapesti agglomerációhoz tartozó településeket érintő állami, nem önkormányzati hatáskörbe tartozó közlekedési infrastruktúrafejlesztésekre vonatkozó előterjesztéseket, valamint a jogerős építési vagy létesítési engedélyek megszerzéséig, a kivitelezési tervek elkészültéig és a kivitelezés megindításáról és a kivitelezéshez szükséges források biztosításáról szóló kormánydöntés meghozataláig összehangolja és irányítja e fejlesztések előkészítését, tervezését és engedélyeztetését.¹⁹⁰ Az emberi erőforrások minisztere az oktatásért való felelőssége keretében közreműködik a Nemzeti Köznevelési Infrastruktúra Fejlesztési Programhoz kapcsolódó, a hatáskörébe tartozó tanterem- és tornaterem-fejlesztési feladatok ellátásában, valamint ellátja a köznevelési intézménnyel egybeépített vagy azzal azonos ingatlanon elhelyezkedő tanterem- és tornaterem-üzemeltetési, továbbá az egyéb iskolaüzemeltetési feladatokat.¹⁹¹ Ez a megoldás részben azért is érthető, mert szinte valamennyi szakpolitikai terület feltételez valamilyen infrastrukturális beruházást.

Ezen a területen számos érdekes eljárás ismeretes, azonban ezek közül talán *a beruházások kormányzati engedélyezési eljárásai* a legrelevánsabbak.

A Beruházás Előkészítési Alap felhasználásával kapcsolatos döntési hatáskörökről szóló 222/2017. (VIII. 11.) Korm. rendelet¹⁹² határozza meg a Magyarország központi költségvetéséről szóló törvényben meghatározott Beruházás Előkészítési

¹⁹⁰ Lásd a Statútumrendelet 7. § (1) bekezdésének b) pontját.

¹⁹¹ Lásd a Statútumrendelet 100. § (1) bekezdés f) pontját.

¹⁹² A 2019. évi költségvetés tekintetében a Kormány 233/2018. (XII. 6.) Korm. rendelete lesz irányadó 2019. január 1. napjától.

Alap elnevezésű fejezeti kezelésű előirányzat felhasználásával kapcsolatos döntési jogköröket és feladatokat.¹⁹³ Az Előirányzat felhasználására az adott, részben vagy egészben központi költségvetési forrásból megvalósuló beruházás tekintetében a Statútumrendelet szerint felelős miniszter előterjesztésben tesz a Kormánynak javaslatot.¹⁹⁴ Forrás ilyen esetben különböző beruházást előkészítő tevékenységekre kérelmezhető, így például megvalósíthatósági tanulmány, hatástanulmány, beruházási terv elkészítése, helyszínvizsgálat lefolytatása, tervpályázat lebonyolítása, településrendezési eszközök elkészítése, vázlatterv készítése, jóváhagyási terv, illetve engedélyezési, kivitelezési terv elkészítése vagy épp az engedélyeztetés lefolytatása.¹⁹⁵ A döntést aztán a Kormány hozza meg. Ennek keretében dönt arról, hogy a beruházás előkészítéséhez kapcsolódó egyes tevékenységekhez biztosít fedezetet az előirányzathoz, és a beruházás szakmai tartalma alapján kijelöli az adott beruházás előkészítésének a beruházás célja szerinti szakmai feladatért felelős szervet. Bizonyos előkészítő tevékenységek támogathatóságához szükséges a településfejlesztésért és településrendezésért felelős miniszter országkép- és településképvédelmi szempontú előzetes véleményezés során kiadott előzetes településképi hozzájárulása. A Kormány által kijelölt szerv feladata egy adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése is, nevezetesen az, hogy a beruházás előkészítésével kapcsolatos adatokat feltöltse a Központi Állami Beruházás Ellenőrzési Rendszerbe.¹⁹⁶ Egy példát kiragadva: az említett eljárásrendben született az *Eger megyei jogú város vasútállomás intermodális átszállókapcsolatainak fejlesztése és P+R parkolók kialakítása* című projekt előkészítéséhez szükséges forrás biztosításáról szóló 1482/2018. (X. 5.) Korm. határozat vagy a Modern Városok Program keretében a Veszprém Aréna bővítésének és korszerűsítésének megvalósításához szükséges intézkedésekről szóló 1659/2018. (XII. 6.) Korm. határozat. Mindkettő esetében egy-egy megyei önkormányzat kedvezményezett oldalán történő megjelenésével történik költségvetési forrás biztosítása.

Szintén az infrastrukturális beruházások egyik meghatározója a különböző vagyonelemek tulajdonosi *joggyakorlóinak, vagyonkezelőinek, kezelőinek hozzájárulása* a beruházás megvalósításához. Így például a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény szerint a közút felbontásához, annak területén, az alatt vagy felett építmény vagy más létesítmény elhelyezéséhez, a közút területének egyéb nem közlekedési célú elfoglalásához, azaz az úgynevezett nem közlekedési célú igénybevételhez a közút kezelőjének hozzájárulása szükséges. Az igénybevételt kérő a hozzájárulás megtagadása miatt vagy a megállapított feltételekkel szemben a közlekedési hatósághoz fordulhat, amely az igénybevételt engedélyezheti, illetőleg a feltételeket módosíthatja.¹⁹⁷ Amennyiben a közút területének nem közlekedési célú igénybevétele valamely hatóság engedélyéhez kötött építmény

¹⁹³ Lásd a hivatkozott rendelet 1. § (1) bekezdését.

¹⁹⁴ Lásd a hivatkozott rendelet 3. §-át.

¹⁹⁵ Lásd a hivatkozott rendelet 2. § (2) bekezdését.

¹⁹⁶ Lásd az állami beruházások központi nyilvántartásáról és ellenőrzéséről, valamint az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet módosításáról szóló 469/2016. (XII. 23.) Korm. rendeletet.

¹⁹⁷ Lásd a hivatkozott törvény 36. § (1)–(2) bekezdését.

elhelyezése céljára szükséges, a nem közlekedési célú igénybevételről is – a közút kezelőjének hozzájárulásával – az építési (létesítési) engedélyezési eljárásban kell határozni. Amennyiben az igénybevételt kérő a hozzájárulás megtagadását vagy a hozzájárulásban előírt feltételeket sérelmesnek tartja, a közút területének nem közlekedési célú igénybevételéről az engedélyező hatóság a közlekedési hatóság nyilatkozata alapján dönt.¹⁹⁸

A törvény a hatósági eljárásra vonatkozó szabályokhoz hasonlóan azt is előírja, hogy ha a közút kezelője a közút területének nem közlekedési célú elfoglalásához történő hozzájárulás megadásáról vagy megtagadásáról a külön jogszabályban meghatározott határidőn belül nem nyilatkozik, a határidő elmulasztása esetén a hozzájárulást a kérelemben foglaltaknak megfelelően megadottnak kell tekinteni.¹⁹⁹ Hasonlóképpen sajátos eljárási szabályok vonatkoznak a nemzeti vagyongörbe tartozó különböző vagyonelemekre olyan tekintetben is, hogy amennyiben azokon a vagyongörbe, illetve a vagyonelem más jogcímen feljogosított használója értéknövelő beruházást eszközöl, szükség van a tulajdonosi joggyakorló hozzájárulására. Ennek formái az állami és az önkormányzati szférában eltérőek lehetnek, de legtöbbször kérelemre kibocsátott egyoldalú nyilatkozat formájában kerül rájuk sor.²⁰⁰ A gyakorlatban ezek az eljárások meglehetősen időigényesek, különösen az állam tulajdonában álló vagyonelemek vonatkozásában.

Az infrastruktúra-fejlesztési kérdéskörök tekintetében még nagyon sok eljárástípusról lehetne írni, azonban terjedelmi korlátok miatt csak egy-egy releváns példát tudunk kiragadni.

A miniszter az *építésgazdaságért való felelőssége* keretében ellátja az építőipar és az építőanyag-ipar ágazati irányításával kapcsolatos feladatokat. Ennek keretében összehangolja – a sajátos építményfajták és a műemlékek tekintetében is – az építésüggyel kapcsolatos feladatellátást, illetve ellátja – az építésügyi szabályozásért és építésügyi ügyekért felelős miniszter közreműködésével – az építésüggyel összefüggő oktatási, továbbképzési és tanügyigazgatási feladatokat, továbbá közreműködik a nemzeti szabványok kidolgozásában.²⁰¹ Ezek közül talán a legérdekesebb terület a szabványok kérdésköre. A nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény szerint *a szabvány* elismert szervezet által alkotott vagy jóváhagyott, közmegegyezéssel elfogadott olyan műszaki (technikai) dokumentum, amely tevékenységre vagy azok eredményére vonatkozik, és olyan általános és ismételt alkalmazható szabályokat, útmutatókat vagy jellemzőket tartalmaz, amelyek alkalmazásával a rendező hatás az adott feltételek között a legkedvezőbb.²⁰² Az építésügy területén kiemelendő a Magyar Építész Kamara²⁰³ által készített szabványgyűjtemény, amely a jelenleg hatályban lévő 23 ezer szabvány

¹⁹⁸ Lásd a hivatkozott törvény 36. § (3) bekezdését.

¹⁹⁹ Lásd a hivatkozott törvény 36. § (4) bekezdését.

²⁰⁰ Ugyanakkor például az MNV Zrt. blankettaszerződésnek hívja. Lásd például: www.mnvzrt.hu/felso_menu/ingatlan_portfolio/eljarasi_dokumentumok/szip_tulajdonosi_hozzajarulas (A letöltés dátuma: 2018. 06. 07.)

²⁰¹ Lásd a Statútumrendelet 124. §-át.

²⁰² Lásd a hivatkozott törvény 4. § (1) bekezdését.

²⁰³ Lásd: http://mek.hu/index.php?link=Szabvanyugyi_ismeretek (A letöltés dátuma: 2018. 12. 07.)

rendszerezésében segít. Erre azért is volt szükség, mert a jogszabályok általában csak a szabványok kötelező betartását írják elő, de nem határozzák meg, hogy pontosan melyik szabványról van szó. Így például az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) szerint²⁰⁴ a különböző alapvető követelmények kielégítését a vonatkozó magyar nemzeti szabvány alkalmazásával vagy más, a követelmények legalább ezzel egyenértékű teljesítését biztosító megoldással lehet teljesíteni. Így például előírja az OTÉK azt is – csak hogy egy életszerű példára is utaljunk –, hogy a helyiségek tervezett téli eredő hőmérséklete a rendeltetés alapján tervezett tartózkodási zóna mértékadó (szélső) részén (például tanterem szélső ülőhelyein) elégítse ki a vonatkozó jogszabályok és szabványok előírásait.²⁰⁵

Szintén itt érdemes utalnunk egy sajátos közigazgatási eljárásra, amely nem más, mint a Teljesítésigazolási Szakértői Szerv (a továbbiakban: TSZSZ) eljárása.²⁰⁶ A TSZSZ az építmények tervezésével és kivitelezésével kapcsolatos egyes viták rendezésében közreműködő szervezetről és egyes törvényeknek az építésügyi lánc-tartozások megakadályozásával, valamint a késedelmes fizetésekkel összefüggő módosításáról szóló 2013. évi XXXIV. törvény 1. § (1) bekezdése szerint meghatározott szakértői vélemény kiadására jogosult, független szervezet. Azért az ITM kapcsán említjük, mert a TSZSZ működési támogatása a szaktárcához kapcsolódó fejezeti kezelésű előirányzat, illetve az építésgazdaságért felelős tárca és a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara a TSZSZ működésének biztosítása céljából évente támogatási szerződésben rögzíti a működési feltételeket.

Eljárásjogi szempontból azért érdekes ennek a szervnek az eljárása, mert lényegében kérelemre indul, amelyet az építészeti-műszaki tervezési, kivitelezési szerződésben meghatározott helyszín szerint illetékes területi kereskedelmi és iparkamaránál vagy a Magyar Kereskedelmi és Iparkamaránál lehet előterjeszteni. A területi kereskedelmi és iparkamarák a benyújtott kérelmet a beérkezés napján továbbítják a vezető felé. Ha a kérelem megfelel a jogszabály által támasztott követelményeknek, a vezető a kérelemnek az illetékes területi kamarához történő beérkezését követő 5 napon belül értesíti az eljárást kezdeményező felet a megbízás (szervmegbízás) elfogadásáról. A szakértői tevékenységre megbízási szerződés alapján kerülhet sor. A szakértői vélemény kiállítására a benyújtott iratok – és helyszíni szemle tartása esetén a szemle jegyzőkönyve – alapján van mód. A szerv emellett közreműködik a Közbeszerzési Hatósággal is a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának hatósági ellenőrzése során.

3. A *bányászati ügyek* és az *energiapolitika* tekintetében a Statútumrendelet szerint a miniszter a bányászati ügyekért való felelőssége keretében előkészíti a bányászatra, illetve az egyes energetikai szakterületekre vonatkozó jogszabályokat.²⁰⁷

²⁰⁴ Lásd az OTÉK 50. § (3a) bekezdését.

²⁰⁵ Lásd az OTÉK 93. § (1) bekezdését.

²⁰⁶ Lásd ehhez a Teljesítésigazolási Szakértői Szervvel kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 236/2013. (VI. 30.) Korm. rendeletet.

²⁰⁷ Lásd a Statútumrendelet 119. §-át, illetve 122. § (1) bekezdését.

Az utóbbi körbe sorolhatók a villamosenergia-ellátásra és a földgázellátásra, a távhőszolgáltatásra, a központi fűtésre és melegvíz-szolgáltatásra, a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezésére, az atomenergia békés célú alkalmazására, illetve a bioüzemanyagok és más megújuló üzemanyagok közlekedési célú felhasználására, a megújuló energiaforrások hő- és villamosenergia-termelési céllal történő felhasználására, valamint az energiahatékonyság és energiatakarékosság fokozása érdekében teendő lépésekre, valamint a klímapolitikára vonatkozó jogszabályok.

Szintén az energetikai szakpolitikai ágazathoz kapcsolódóan rendelkezik a Statútumrendelet arról is, hogy a miniszter az energiapolitikáért való felelőssége keretében gondoskodik a fenntartható gazdasági fejlődés, az energiahatékonyság és energiagazdálkodás stratégiai feltételeinek megteremtéséről – így különösen az energiapolitikai, energiahatékonysági, épületenergetikai és épület-energiatakarékossági programok kidolgozásáról és végrehajtásáról –, valamint vezeti a felújítandó központi kormányzati épületek nyilvántartását.²⁰⁸ A miniszter hatásköre nem terjed ki ugyanakkor a Paksi Atomerőmű két új blokkja tervezésére, megépítésére és üzembe helyezésére, az ugyanis az önálló tárca nélküli miniszter feladat- és hatáskörébe tartozik.²⁰⁹

E két területen is számos olyan eljárás ismeretes, amely nem hatósági jellegű, mégis valamilyen szempontból jogokat vagy kötelezettségeket keletkeztet. Ezek közül emlitenénk az alábbiakban néhányat. Ilyen például az *okosmérés*²¹⁰ minta-projekttel²¹¹ kapcsolatos feladatok vonatkozásában az úgynevezett derogációs ki-
osztásból származó támogatás²¹² kifizetésének és felhasználásának ellenőrzése.²¹³

²⁰⁸ Lásd a Statútumrendelet 122. § (2) bekezdését.

²⁰⁹ Lásd a Statútumrendelet 151. §-át.

²¹⁰ A 26/2016. (II. 25.) Korm. rendeletet értelmében az okosmérő olyan villamos energia fogyasztásmérő berendezés, földgáz fogyasztásmérő berendezés, bekötési vízmérő, mellékvízmérő vagy okos mérést biztosító külön berendezéssel ellátott villamos energia fogyasztásmérő berendezés, földgáz fogyasztásmérő berendezés, bekötési vízmérő és mellékvízmérő, amely az általa mért és tárolt adatokról valós idejű információt nyújt, és ezen információk közül legalább a tényleges fogyasztásra és a fogyasztási időszakra vonatkozó regiszter adat a kijelzőjén vagy az okos mérést biztosító külön berendezés kijelzőjén elérhető a projekttag számára, biztosítja a tárolt adatok mérésvezérlési központból történő elérését, az utasítások fogadását adatkommunikációs eszköz segítségével, valamint a villamos energia tekintetében a felhasználó által a villamosenergia-hálózatba betáplált villamos energiát is figyelembe veszi.

²¹¹ Lásd ehhez: FODOR László (2016): *Az okos mérés előírásai a villamosenergia szektorban*. Elérhetőség http://epa.oszk.hu/02400/02445/00039/pdf/EPA02445_ias_2016_01_217-240.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 07.)

²¹² Magyarország nemzeti energiastratégiája szerint az egyik fő cél a hazai energiafogyasztási igények új, innovatív technológiák alkalmazásával való biztosítása és a célzott szemléletformálás.

Egy ebből a célból létrehozott magyarországi projektet valósít meg a KOM Központi Okos Mérés Zrt. a derogációs kvótakiosztásból származó támogatásból, a Magyar Állam által benyújtott és az Európai Bizottság által jóváhagyott Nemzeti Terv alapján. Lásd: http://infoter.eu/cikk/kom_kozponti-intelligens-halozat-minta-projekt (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)

²¹³ Lásd ehhez az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételtől szóló 2012. évi CCXVII. törvényt, a villamosenergia-termelők részére az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételtől szóló 2012. évi CCXVII. törvény alapján történő derogációs kiosztás végrehajtási szabályairól szóló 341/2013. (IX. 25.) Korm. rendeletet és az okos mérés bevezetésével kapcsolatos központi mintaprojekt megvalósításával összefüggő szabályokról szóló 26/2016. (II. 25.) Korm. rendeletet.

Szintén érdekes kérdés az energetikai ágazatban a *jegyzékkezelő eljárása*. A kibocsátási egységek és a légközlekedési kibocsátási egységek (a továbbiakban együtt: ÜHG-egység) kereskedelmére és az ÜHG-egységek kiosztásának, forgalmának, visszaadásának, törlésének nyilvántartására a 389/2013/EU bizottsági rendelet 2. fejezete szerint a forgalmi jegyzékben és az európai uniós ügyleti jegyzőkönyvben kerül sor.

A forgalmi jegyzékben vezetett magyar nemzeti folyószámla feletti tulajdonosi jogokat az iparügyekért felelős miniszter gyakorolja. A 389/2013/EU bizottsági rendelet szerinti nemzeti tisztviselő (a továbbiakban: jegyzékkezelő) biztosítja a miniszter számára a forgalmi jegyzékhez való folyamatos hozzáférést. A jegyzékkezelő feladatait a Nemzeti Klímavédelmi Hatóság látja el a 389/2013/EU bizottsági rendelet rendelkezései alapján.²¹⁴

Szintén egy sajátos közigazgatási terület a *koncessziók* területe. Tekintve, hogy ez is vegyes, koncessziós szerződéssel záruló közigazgatási eljárás, nem minősül hatósági eljárásnak. A részletek ismertetésétől eltekintve itt csak annyit emelnénk ki, hogy az általunk vizsgált tárca hatáskörébe tartozik a koncessziós pályázati kiírások és a koncessziós szerződések előkészítése, így különösen a bányászati koncessziós, pályázati eljárások előkészítése, szerződések megkötése, ellenőrzése.²¹⁵

Szintén érdekes szabályokat határoz meg a motorhajtóanyagok minőségi követelményeiről szóló 7/2017. (V. 26.) NFM rendelet, amely a gépjárműmotorok műszaki követelményeire figyelemmel, az egészség- és a környezetvédelmi érdekek érvényesülése, valamint a teljes életciklusra számított üvegházhatásúgáz-kibocsátás csökkentése céljából meghatározza a közúti gépjárművek, a nem közúti mozgó gépek, a mezőgazdasági és erdészeti traktorok, a belvízi hajók és a kedvtelési célú vízi járművek motorhajtóanyagainak minőségi követelményeit, valamint az azokkal kapcsolatos számítási módszereket és jelentéstételi követelményeket. A motorhajtóanyagok minőségi adatairól szóló jelentést a miniszter készíti el és küldi meg az Európai Bizottság részére. Ennek a feladatnak a teljesítésében a minisztert közreműködő szervezet támogatja, amely különböző hatóságokhoz hasonló eljárási cselekményeket fogantat, azonban azok mégsem minősülnek hatósági jellegű eljárási cselekménynek, hiszen egy uniós adatszolgáltatási kötelezettséghez kapcsolódó előkészítő eljárás tényfeltáró cselekményei. A közreműködő szervezet a forgalmazótól a jelentéshez a motorbenzin, valamint a dízelgázolaj esetében mintát vesz a rendeletben meghatározott szabvány alapján. Ez a tényállás tisztázási tevékenység azonban nagyon fontos olyan szempontból is, hogy egy hatósági eljárás megelőző szakasza lehet. Ha ugyanis a közreműködő szervezet a mintavételezés vagy a vizsgálat során jogsértést észlel, erről – a hatósági eljárás lefolytatásához

²¹⁴ Lásd ehhez: Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában való részvételtől szóló 2012. évi CCXVII. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 410/2012. (XII. 28.) Korm. rendelet, a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint a 280/2004/EK és a 406/2009/EK európai parlamenti és tanácsi határozat szerinti uniós kibocsátási-egység forgalmi jegyzék létrehozásáról, továbbá a 920/2010/EU és az 1193/2011/EU bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 389/2013 EU rendelet szabályait.

²¹⁵ Lásd ehhez részletesen a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény II. részét, a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvényt, valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt.

szükséges adatok megküldésével – értesíti a fogyasztóvédelmi hatóságot, valamint az állami adó- és vámhatóságot.²¹⁶

Végezetül szólnánk néhány szót a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálatról (a továbbiakban: Szolgálat) is, amely számtalan hatósági és annak nem minősülő feladatot is ellát: a Szolgálat állami bányászati, földtani és klímapolitikával összefüggő feladatai keretében²¹⁷ például előkészíti a miniszter koncessziós szerződésekkel kapcsolatos döntéseit, így komplex érzékenységi és terhelhetőségi vizsgálatot folytat le, de ellátja a földtani közeg hasznosítási lehetőségeinek számbavételét, értékelését is, és meghatározza a hasznosítás földtani feltételeit, az országos kút-kataszter és hévízkút-kataszter vezetését és a vízföldtani napló kiállítását, de például a Szolgálat irányítja a földtani kutatási tevékenység és az ásványi nyersanyag-kutatási tevékenység során nyert földtani adatokra vonatkozó tevékenységet, és összehangolja az információgyűjtő, -feldolgozó, -elemző és -szolgáltató tevékenységet.

4. A *belgazdaságért, gazdaságfejlesztésért, iparügyekért* való felelőssége körében a miniszter egyfelől meghatározza a belgazdaság irányításának cél-, eszköz- és intézményrendszerét, fejlesztési koncepcióját,²¹⁸ másfelől a gazdaságfejlesztés kapcsán előkészíti a mikro-, kis- és középvállalkozásokra, fejlődésük támogatására, a gazdasági kamarákra és a beruházások ösztönzésére vonatkozó jogszabályokat,²¹⁹ harmadrészt pedig az iparügyekért való felelőssége keretében előkészíti a műszaki szabályozás tárgykörébe eső – ideértve az áruk, a szolgáltatások és az anyagi értéket képviselő jogok országhatárt, illetve vámhatárt átlépő kereskedelmére, a kettős felhasználású termékek és technológiák külkereskedelmi forgalmának engedélyezésére, a haditechnikai eszközök és szolgáltatások kivitelének, behozatalának, transzferjének és tranzitjának engedélyezésére –, az ipari parkokra és a nemzeti akkreditálásra vonatkozó jogszabályokat.²²⁰ A miniszter az iparügyekért való felelőssége keretében előkészíti az ipari ágazatokkal kapcsolatos stratégiai döntéseket, kidolgozza az egészségipar fejlesztési irányait, kidolgozza az elektromobilitás hazai elterjedését elősegítő döntéseket, valamint ellátja az Európai Unió kibocsátás-kereskedelmi rendszerének vonatkozásában az üvegházhatású gázok európai kibocsátási egységeinek kiosztására, elszámolására, az emissziókereskedelmi rendszer működtetésére vonatkozó feladatokat, és gondoskodik azok végrehajtásáról, illetve az uniós jogszabályok és a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti kibocsátási jogosultságok értékesítését, értékesítési bevételeinek felhasználását, szervezi a felhasználás végrehajtását, és felel a fenntartható fejlődésre és a fenntartható fejlesztésekre vonatkozó stratégiaalkotásért és annak végrehajtásáért.²²¹

A fejezeti indokolás szerint számos olyan támogatás is megjelenik a tárca költségvetésében, amelyek az iparfejlesztést célozzák és amelyekről a miniszter dönt. Ilyen többek között az Irinyi Terv iparstratégiai támogatása, amely alapján

²¹⁶ Lásd a hivatkozott rendelet 7. §-át.

²¹⁷ Lásd a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálatról szóló 161/2017. (VI. 28.) Korm. rendelet 8. §-át.

²¹⁸ Lásd a Statútumrendelet 120. §-át.

²¹⁹ Lásd a Statútumrendelet 126. §-át.

²²⁰ Lásd a Statútumrendelet 129. § (1) bekezdését.

²²¹ Lásd a Statútumrendelet 129. § (2) bekezdését.

a forrást olyan projektekre szükséges kihelyezni a fejezeti kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 50/2017. (XII. 29.) NGM rendelet alapján, egyedi kérelem útján, támogatási szerződéssel, vissza nem térítendő támogatás formájában, amelyek komplexitásuk miatt más forrásból nem finanszírozhatók, s amelyek az Irinyi Terv ágazataiban valósulnak meg. A Beszállítói-fejlesztési Programról a Beszállítói Cselekvési Terv végrehajtásáról szóló 1142/2017. (III. 20.) Korm. határozat rendelkezik. Az előirányzat terhére a járműipar, elektronika és digitális technológia, kötöttpályás járműgyártás, buszgyártás, orvostechológia és védelmi ipar területén végzett fejlesztések támogathatók. A támogatást egyedi kérelem útján ítélik oda.

Az Ipar 4.0. program az Ipar 4.0. Iparfejlesztési Stratégia megvalósításához kíván eszközt biztosítani, hazai vállalkozás támogatásával ösztönzi az innovatív újraiparosítást.

A program keretében nyújtott támogatások munkahelyteremtési kötelezettséggel nem járnak, az esetleges munkahelyteremtési vállalkozások azonban a támogatási kérelmek elbírálása során előnyt jelenthetnek. A munkahelyteremtési vállalkozás a támogató döntést követően már nem vonható vissza, megvalósítása kötelező.

A gazdasági és a területfejlesztési ágazat területéhez kapcsolódó eljárások tekintetében a fejezeti indokolást hívjuk segítségül. Eszerint „a Kormány legfontosabb célja a magyar gazdaságban működő, hazai tulajdonú vállalkozások termelékenységének, hatékonyságának, az általuk előállított hozzáadott értéknek a növelése. Minden vállalkozási réteg célzott eszközökkel, anyagi és humán helyzetüknek, aktuális piaci pozíciójuknak megfelelően kerül támogatásra. A mikro- és kisvállalkozások széles körének működése általánosan elérhető programok és könnyített adminisztrációs környezet útján válik hatékonyabbá, termelékenységük javul, GDP-hez való hozzájárulásuk növekszik. A növekedésorientált, innovatív mikro- és kisvállalatok elsősorban finanszírozási programokkal kerülnek ösztönzésre növekedési céljaik megvalósításában. A magyar középvállalati szektor szintén célzott programok segítségével erősödik meg: mind a növekedésre képes kisebb vállalatok középvállalattá válását, mind a meglevő középvállalatok növekedését (külső piacra lépését, globális értékláncokhoz való csatlakozását) segíti a kormányzat. Magyar tulajdonú nagyvállalatok célzott eszközökkel kerülnek támogatásra abban, hogy megerősödve és hatékonyabbá válva regionális jelentőségű vállalatokká válhassanak.” E cél megvalósítása érdekében számos támogatási lehetőséget biztosít a tárca 2018-as és 2019-es költségvetése is, figyelemmel a miniszter *fejlesztési cél-előirányzatok kezeléséért, szabályozásáért és ellenőrzéséért, valamint a nem európai uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikáért való felelősségére* is. A fejezeti indokolás szerint „a Hazai fejlesztési programok cél-előirányzatokon rendelkezésre álló források terhére a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 9. §-a szerinti területfejlesztési szakfeladatok – különösen egyes hazai forrásból finanszírozott projektek megvalósításához, valamint a Modern Városok Program (a továbbiakban: MVP) keretében megvalósuló projektek kapcsán műszaki szakértői feladatok – ellátása kerül finanszírozásra. Ezen feladatok főként abból adódnak, hogy az MVP keretében,

bár az egyes projektek forrásigénye nem a szakpolitikai felelősöknél merül fel, a szakpolitikai felelősökre telepíti a Modern Városok Program megvalósításáról szóló 250/2016. (VIII. 24.) Korm. rendelet a projektek döntéselőkészítési, valamint monitoring és ellenőrzési feladatait. [...] A Gazdaságfejlesztést szolgáló céllelőirányzat (a továbbiakban: GFC) fejezeti kezelésű előirányzat 2019. évi támogatási előirányzata 2 900,0 millió forint, bevételi előirányzattal nem rendelkezik, kiadási előirányzata összesen 2 900,0 millió forint.

A GFC forrása a Széchenyi Kártya Program részeként működő, az ITM szakmai felügyelete alá tartozó Széchenyi Kártya Folyószámlahitelhez, Széchenyi Forgóeszközhitelhez, Széchenyi Beruházási Hitelhez, Széchenyi Önerő Kiegészítő Hitelhez és Széchenyi Támogatást Megelőlegező Hitelhez (a továbbiakban: Konstrukciók) kapcsolódó kamattámogatásra és kezességi díjtámogatásra szolgál. A Konstrukciók keretében a hazai mikro-, kis- és középvállalkozások egyszerűsített eljárással, költségvetési kamattámogatás és kezességi díjtámogatás mellett juthatnak finanszírozási lehetőséghez különböző kedvezményes hitel típusok révén. A támogatások mértéke minden évben Kormányhatározattal kerül jóváhagyásra.

Fentiek mellett a GFC biztosítja az előirányzat és egyes korábbi gazdaságfejlesztést szolgáló jogelőd előirányzatok – Nemzeti beruházás ösztönzési céllelőirányzat, Kis- és középvállalkozói céllelőirányzat – kezelésével kapcsolatos egyéb költségek (bírói díjak, végrehajtási díjak) finanszírozását is.” A Széchenyi Kártya Program végrehajtása tekintetében kiemelt szerepe van a Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége, valamint a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara által létrehozott KAVOSZ Zrt.-nek, amely többek között ellátja a Széchenyi Kártya Program szakmai irányítását, koordinálja annak működését, ügyfeleket közvetít a Programban részt vevő hitelintézetekhez, kezeli és továbbítja az ügyfelek adatait, valamint előminősítést is végez.²²²

5. *Az európai uniós források felhasználásáért való felelősségi rend* számos különleges eljárást foglal magában. A Statútumrendelet 123. §-a részleteiben is meghatározza e feladatkör részterületeit, de mi most csak két eljárástípust vizsgálunk: egyfelől a miniszter az agrár-vidékfejlesztésért felelős miniszter hatáskörébe utalt jogorvoslati eljáráshoz kapcsolódó feladatok kivételével ellátja az európai uniós források felhasználásának lebonyolításáért felelős szervek döntéseivel összefüggésben kezdeményezett *jogorvoslati eljáráshoz kapcsolódó feladatokat*, illetve másfelől érdekes eljárás a hazai források és az európai uniós források tekintetében az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó *állami támogatások versenyszempontú vizsgálata* is. Mindkettő egy önálló monográfiában is összefoglalható lenne, ezért csak a legérdekesebb kérdéseivel foglalkozunk a témakörnek.

Az *uniós források felhasználása* során a támogatáspolitikai intézményrendszer a különböző támogatási konstrukciókban közigazgatási értelemben vett döntést hoz a támogatást igénylő támogatási kérelmével összefüggésben. Természetesen ez az eljárás is a jog által meghatározott eljárásrendben zajlik. Az eljárási

²²² Lásd: www.kavosz.hu (A letöltés dátuma: 2018. 12. 07.)

szabályokat a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet határozza meg. Az ilyen eljárások során egy felhívást készítenek elő és hirdetnek meg a www.szechenyi2020.hu honlapon. A támogatási kérelmek elbírálása többféle eljárásrendben történhet: standard, kiemelt, egyszerűsített, területi vagy közösségvezérelt helyi fejlesztés kiválasztási eljárásrend keretében.²²³ Az említett jogszabály meghatározza a támogatási kérelem tartalmát, a támogatási kérelem jogosultsági ellenőrzés szabályait is. A hatósági eljárásból ismert tényállás tisztázási kötelezettség itt a támogatási kérelem tartalmi értékeléseként, majd a döntéshozatalként jelenik meg.

A jogosultsági kritériumoknak megfelelő támogatási kérelmek értékelése pontozással történik. A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet szerinti informatikai eszközök és szolgáltatások fejlesztésére, valamint üzemeltetésére vonatkozó támogatási kérelem esetén, ha a támogatást igénylő, illetve kedvezményezett e rendelet mellékletében szerepel, az irányító hatóság a támogatási kérelem elbírálása során az e-közigazgatásért felelős miniszternek véleményezési jogot biztosít.²²⁴ Amennyiben a hatóság számára – amely csak a jogszabályi elnevezése alapján hatóság, egyébként nem az – szükség van a támogatási kérelemben szereplő információk egyértelműsítésére vagy ellentmondásának a feloldására – és a felhívás lehetőséget nyújt tisztázó kérdés alkalmazására –, az irányító hatóság az értékelés során egy alkalommal tisztázó *kérdést tehet fel*, amelynek megválaszolására legalább 3, legfeljebb 15 napos határidőt kell biztosítani. Emellett arra is lehetőség van, hogy ha a támogatási kérelemben szereplő fejlesztési tevékenység összetett jellege indokolja – és erre a felhívás lehetőséget ad –, az irányító hatóság *szóbeli egyeztetési lehetőséget biztosítson* a támogatást igénylőnek az összeférhetetlenségi és titoktartási szabályok betartása mellett.²²⁵ A támogatási kérelemről az irányító hatóság dönt. Az irányító hatóság a döntését köteles részletesen indokolni, ha a projektjavaslatot csökkentett elszámolható összköltséggel, támogatási összeggel vagy támogatási alappal támogatja, a támogatási jogviszony létrehozásához szükséges feltételek teljesítésének esetén támogatja vagy elutasítja.²²⁶ A támogatási jogviszony támogatási szerződés, támogatói okirat és a pénzügyi eszközök esetén a végső kedvezményezettel kötött szerződés formájában jön létre. A döntés ellen alapvetően több típusú jogorvoslatnak is van helye: kérelemre induló *kifogás*, illetve hivatalból induló *szabálytalansági eljárás* keretében. Mindkettő esetén további jogorvoslatnak lesz helye.

Kifogás benyújtására abban az esetben van mód, ha a kedvezményezett vagy a támogatást igénylő álláspontja szerint a projekt kiválasztási eljárásra, a támogatási döntés meghozatalára, a támogatói okirat kiadására vagy a támogatási szerződés megkötésére, ezek módosítására, a támogatás folyósítására, visszakövetelésére vonatkozó eljárás *jogszabálysértő*, vagy az a felhívásba, illetve a támogatási szer-

²²³ Lásd a hivatkozott Korm. rendelet 54. §-át.

²²⁴ Lásd a hivatkozott Korm. rendelet 61. § (1) bekezdését és 61/A. §-át.

²²⁵ Lásd a hivatkozott Korm. rendelet 63. §-át.

²²⁶ Lásd a hivatkozott Korm. rendelet 65. §-át.

ződésbe ütközik. A kifogást a kifogásolt döntés kézbesítésétől számított 10 napon belül egy alkalommal, az indokok megjelölésével lehet benyújtani. A hivatkozott Korm. rendelet mind a kifogás, mind pedig a szabálytalansági eljárás részletes szabályait is meghatározza (például a határidők nyugvásának, a kérelem visszavonásának, a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának, a döntés kijavításának szabályait, illetve a kizárásra vonatkozó rendelkezéseket).

A kifogást elbíráló szerv *kizárólag a kifogással érintett döntést vizsgálhatja*, valamint az azt megalapozó eljárás azon elemeit, megállapításait, amelyeket a kifogás vitat.

A kifogást főszabály szerint a beérkezésétől számított 30 napon belül kell elbírálni, és be kell szerezni a döntést hozó előzetes írásbeli szakmai álláspontját és az ügyben keletkezett dokumentációt. A kifogás elbírálása során az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter a kifogásban foglaltaknak helyt adhat és egyúttal gondoskodik a jogszerű állapot helyreállításáról, vagy pedig a kifogást indokolt döntésével elutasítja. A kifogás tárgyában hozott döntés ellen további kifogás előterjesztésének nincs helye.²²⁷

A *szabálytalansági eljárás* megindítására és szabálytalanság megállapítására kizárólag az eljárási jogviszony létrejöttét követően kerülhet sor.

A szabálytalansági eljárást az irányító hatóság folytatja le. Az eljárás lezárulhat szabálytalanság megtörténtét megállapító és jogkövetkezmény vagy egyéb intézkedést elrendelő döntéssel vagy annak megállapításával, hogy nem történt szabálytalanság, illetve – ha szükséges – támogatási jogviszonyt érintő intézkedést elrendelő döntéssel.²²⁸ A szabálytalansági eljárással érintett támogatási szerződés szerinti kedvezményezett, akire nézve a szabálytalansági döntés a támogatási jogviszonyból származó jogokat vagy kötelezettségeket állapít meg, módosít, illetve megszüntet, a döntés jogszabálysértő vagy támogatási szerződésbe vagy felhívásba ütközése esetén a szabálytalansági döntés ellen egy alkalommal jogorvoslattal élhet, a szabálytalansági döntés közlésétől számított 10 napon belül az indokok megjelölésével írásban az irányító hatóságnál. A jogorvoslati kérelmet az irányító hatóság a szabálytalansági eljárás dokumentumaival, a jogorvoslati kérelem tárgyában kialakított álláspontjával és a szabálytalansági eljárás tárgyában folyamatban lévő szabálytalansági, közbeszerzési döntőbizottsági vagy egyéb hatósági, illetve bírósági eljárásról szóló tájékoztatással együtt a jogorvoslati kérelem beérkezését követő 10 napon belül felterjeszti az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszterhez, aki a kérelem hozzá beérkezésétől számított 45 napon belül dönt, azonban az eljárása során nincs kötve a jogorvoslati kérelemben foglaltakhoz.

A miniszter a szabálytalansági döntést helyben hagyja, a szabálytalansági döntést megsemmisíti vagy a szabálytalansági döntést megsemmisíti és új szabálytalansági eljárás lefolytatására utasítja az irányító hatóságot, ha a jogorvoslati döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy a jogorvoslati eljárás alatt új tény merült fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, de arra a jogorvoslati kérelem kiegészítése keretében nincs lehetőség, feltéve, hogy a szabálytalansági

²²⁷ Lásd a hivatkozott Korm. rendelet 152–154. §-át.

²²⁸ Lásd ehhez a hivatkozott Korm. rendelet 155–165. §-át.

gyanú továbbra is fennáll. Emellett a miniszternek arra is lehetősége van, hogy ha valamilyen új szabálytalansági gyanút állapít meg a jogorvoslati eljárás során, ennek kivizsgálása érdekében új szabálytalansági eljárás lefolytatására utasítja az irányító hatóságot. Sajátos a hivatkozott Korm. rendelet arra vonatkozó szabálya, amely szerint a miniszter a döntés közlését követő 30 napon belül visszavonja, és új döntést hoz, ha a jogorvoslati kérelem elbírálását követően tudomására jutott tény alapján a döntés jogszabályt sért, a támogatási szerződésben vagy a felhívásban foglaltakba ütközik, vagy a döntés meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy más bizonyíték jut a tudomására. Még érdekesebb az a szabály, amely nemcsak lehetővé, hanem kötelezővé teszi a döntés visszavonását, ha az a külső ellenőrző szerv jelentése alapján szükséges.

Egyebekben a miniszter jogorvoslati kérelem tárgyában hozott döntése ellen ismételten a hivatkozott kormányrendelet szerint, azaz államigazgatási úton jogorvoslati kérelem előterjesztésének nincs helye.²²⁹ Az ilyen eljárások – főként az irányadó uniós jogi szabályozókra²³⁰ figyelemmel – nem minősülnek hatósági eljárásoknak, kivéve a mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatos eljárásokat.

A támogatáspolitikai intézményrendszerben született döntések eljárásjogi megítélésével a Legfelsőbb Bíróság is foglalkozott néhány döntésében. A Legfelsőbb Bíróság Gfv.IX. Gfv.IX.30.186/2010. számú ítéletében kifejtette, hogy az irányító hatóság a támogatási szerződés alapján – és nem közigazgatási hatósági jogkörében – tette meg a szerződéstől elálló nyilatkozatát. Az elállás jogszerűsége vizsgálatának polgári peres eljárás keretében van helye, a jogvita elbírálása polgári bíróság hatáskörébe tartozik. Ezt erősítette meg a Kúria Pfv.VII.20.810/2013. számú ítéletében is, amikor kimondta, hogy annak eldöntése, hogy az úgynevezett támogatási szerződésből eredő jogvita polgári pernek minősül-e, attól függ, hogy a jogvitát közigazgatási határozat megelőzte-e, illetve, hogy az akkor hatályos Ket. szabályai alapján közigazgatási határozat hozható-e. Ez természetesen azt is meghatározza, hogy az úgynevezett támogatási szerződésből eredő jogvita polgári pernek minősül-e, hiszen az attól függ, hogy a jogvitát közigazgatási határozat megelőzte-e, illetve hogy a Ket. szabályai alapján közigazgatási határozat hozható volt-e.²³¹

E körben a másik általunk vizsgálandó sajátos eljárástípus *az állami támogatások versenyszempontú vizsgálata*. Az előző eljárástípushoz hasonlóan

²²⁹ Lásd ehhez részletesen a hivatkozott rendelet 166–173. §-át.

²³⁰ Lásd különösen az EK-szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 21-i 794/2004/EK bizottsági rendelet, az 1698/2005/EK rendeletben előírt vidékfejlesztési támogatásra történő átmenet szabályainak megállapításáról szóló, 2006. szeptember 5-i 1320/2006/EK bizottsági rendelet, a mezőgazdasági termékek után járó export-visszatérítési rendszer alkalmazása közös részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2009. július 7-i 612/2009/EK bizottsági rendelet, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet szabályait.

²³¹ Lásd a Kúria Pfv.VII.22.175/2011. számú ítéletét.

ez az eljárásfajta is elsődlegesen uniós jogi szabályozókon alapszik,²³² ezért a jogalkotó kezdetektől fogva nem hatósági természetű feladatként kezelte. A jelenlegi eljárásrendi szabályokat az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet határozza meg. A miniszter a rendeletben meghatározott feladatait a Támogatásokat Vizsgáló Iroda – mint az állami támogatások európai uniós versenyszempontú vizsgálatáért felelős szervezet – útján látja el.

Az állami támogatások uniós előírásokkal való összeegyeztethetőségének vizsgálata érdekében a támogatást nyújtónak a támogatási tervezetet főszabály szerint be kell jelentenie a miniszter részére.²³³ A miniszter a bejelentés során előzetes véleményt vagy állásfoglalást ad ki vagy értesíti a támogatást nyújtót.²³⁴ Ha a miniszter megállapítja, hogy a bejelentett támogatási tervezet a csekély összegű támogatásokra vonatkozó bizottsági rendeletek vagy a csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozik és a feltételeinek megfelel, állásfoglalást ad ki, amelyet a bejelentés megtételétől számított 30 napon belül megküld a támogatást nyújtónak.²³⁵ Amennyiben a csekély összegű támogatásra vonatkozó előírások nem állnak fenn, a miniszter tovább folytatja az eljárást, és a támogatási tervezetet a miniszter a bejelentés kézhezvételétől számított 30 napon belül az Európai Bizottság részére történő prenotifikációra vagy hivatalos bejelentésre való alkalmasság szempontjából vizsgálja. Ha a bejelentett támogatási tervezet prenotifikációra alkalmas vagy a támogatást nyújtó a prenotifikációra alkalmas támogatási tervezet hivatalos bejelentését kéri, vagy pedig az uniós állami támogatási szabályok értelmében prenotifikáció nem szükséges, és a támogatási tervezet hivatalos bejelentésre alkalmas, a miniszter a támogatási tervezetet és annak a támogatást nyújtó által készített összefoglalóját a SANI-rendszerben²³⁶ kitöltött formanyomtatványokon keresztül

²³² Lásd különösen az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkét, az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2012. április 25-i 360/2012/EU bizottsági rendeletet, a halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2014. június 27-i 717/2014/EU bizottsági rendeletet, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendeletet, a 651/2014/EU bizottsági rendeletet, a 702/2014/EU bizottsági rendeletet és az 1388/2014/EU bizottsági rendeletet, a 2015/1589/EU tanácsi rendelet, 1. cikk e) pontja szerinti intézkedést, a 1407/2013/EU bizottsági rendeletet, a 1408/2013/EU bizottsági rendeletet.

²³³ Lásd a hivatkozott rendelet 7. § (1) bekezdését.

²³⁴ Lásd a hivatkozott rendelet 10. § (2) bekezdését.

²³⁵ Lásd a hivatkozott rendelet 11. § (1) bekezdését.

²³⁶ A hivatkozott rendelet 2. § 14. pontja alapján a SANI-rendszer, a Támogatásokat Vizsgáló Iroda honlapján közzétett honlapon, a miniszter által biztosított bejelentkezési névvel és jelszóval elérhető, a támogatást nyújtó által kitöltendő, az Európai Bizottság felé benyújtandó elektronikus, webalapú formanyomtatványokból álló rendszerek a támogatási tervezetekről, támogatási intézkedésekről.

megküldi az Európai Bizottságnak. A Bizottság már az uniós jogi szabályozók alapján folytatja le az eljárását.²³⁷

6. A *fogyasztóvédelemért és kereskedelemért való felelőssége* körében a miniszter elsődlegesen hatósági természetű feladatokat lát el, azonban találkozhatunk jó-néhány hatóságnak nem minősülővel is közöttük. Ilyen például az Európai Fogyasztói Központ működtetése, illetve a Fogyasztóvédelmi Szervezetek Együttműködési Bizottságával összefüggő feladatok ellátása. Az előbbi rendeltetése főként az Európai Unió, továbbá Norvégia és Izland tekintetében a határon átnyúló, egyedi fogyasztói ügyek informális intézése.²³⁸ Az utóbbi tekintetében a miniszter látja el a CPC keretében az összekötő hatóság feladatát.²³⁹ Érdekes ugyanakkor a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény szerinti általános szerződési feltételek (a továbbiakban: ÁSZF) vizsgálata. A fogyasztói szerződés megkötésénél alkalmazott – vagy e célból nyilvánosan megismerhetővé tett – általános szerződési feltételek ellenőrzése abban a tekintetben, hogy azok nem tartalmazzak-e a jóhiszeműség és tisztesség követelményébe ütközően a szerződéses jogokat és kötelezettségeket egyoldalúan és indokolatlanul a fogyasztó hátrányára megállapító feltételt.²⁴⁰

Emellett a fogyasztóvédelmi szakterületnek számos *együttműködési kötelezettsége is van*: egyebek mellett például a cigaretta kátrány-, nikotin- és szén-monoxid hozamának értékeit a fogyasztóvédelmi hatóság vizsgálja és igazolja az egészségügyért felelős miniszter, az agrárpolitikáért felelős miniszter és az élelmiszerlánc-felügyeletért felelős miniszter részére.²⁴¹

Emellett a fogyasztóvédelmi szakigazgatási szakterülethez kapcsolódik az *e-kereskedelmi súlyos jogsértés adatbázis működtetése* is.²⁴² A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 51/B. § (1) bekezdésének alkalmazásában²⁴³

²³⁷ Lásd ehhez: STAVICZKY Péter (2012): *Magyar tapasztalatok a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatérítésével kapcsolatosan, és a hazai szabályozás*. Elérhetőség http://epa.oszk.hu/02400/02450/00016/pdf/EPA02450_atj_2012_4_03-13.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 06.); illetve MOHAY Ákos (é. n.): *Kézikönyv az állami támogatásokra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról*. Elérhetőség http://epa.oszk.hu/02400/02450/00009/pdf/EPA02450_atj_2011_1_033-038.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 06.)

²³⁸ Lásd a Statútumrendelet 125. § (2) bekezdés c) pontját.

²³⁹ A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 43/A. §-a.

²⁴⁰ Lásd ehhez: A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 45/B. § és a fogyasztóvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés a) pontját. Lásd még: HÁMORI Antal (2017): A fogyasztó szavatossági és jótállási igénye. *Gazdaság és Jog*, 25. évf. 12. sz. 21–23.

²⁴¹ Lásd ehhez: A dohánytermékek előállításáról, forgalomba hozataláról és ellenőrzéséről, a kombinált figyelmeztetésekről, valamint az egészségvédelmi bírság alkalmazásának részletes szabályairól szóló 39/2013. (II. 14.) Korm. rendelet 17. § (3) bekezdését és a fogyasztóvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés i) pontját.

²⁴² Lásd az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással összefüggő, közzétételi kötelezettséggel járó súlyos jogsértésekről, valamint a fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól szóló 45/2014. (II. 26.) Korm. rendelet módosításáról szóló 453/2016. (XII. 19.) Korm. rendeletet.

²⁴³ A fogyasztóvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium honlapján közzé kell tenni a fogyasztóvédelmi törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott elektronikus kereskedelmi szolgáltatással összefüggő súlyos jogsértést megállapító, a fogyasztóvédelmi hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal által hozott vélegessé vált döntést vagy a bíróság által hozott jogerős döntést, valamint az azzal kapcsolatos, a törvényben meghatározott adatokat.

az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással összefüggő súlyos jogsértésnek minősül, ha az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény szerinti elektronikus kereskedelmi szolgáltatást nyújtó vállalkozás a szerződéskötést megelőzően nem tájékoztatja a fogyasztót a fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól szóló 45/2014. (II. 26.) Korm. rendeletben meghatározott adatokról, felróható magatartása miatt a fogyasztó a jogszabályban meghatározott elállási jogával nem tudott élni vagy tisztességtelen általános szerződési feltételt alkalmazott, amennyiben a feltétel tisztességtelenségét közérdekű igényérvényesítés vagy közérdekű keresetindítás során a bíróság megállapította.

Szintén érdekes eljárási szabályokat határoz meg egy miniszteri utasítás is, amely azonban hatását tekintve nem csak a minisztériumot érinti. Az online kereskedelem növekedése miatt a miniszter *Internet Laboratóriumot működtet*.²⁴⁴ A hivatkozott utasítás szerint arra is lehetőség van, hogy az adott webáruház és applikációk jogkövető magatartásáról próbavásárlás keretein belül győződjön meg az IT-laboratórium, amelynek célja annak megismerése, hogy az online értékesítési tevékenységet végző gazdasági szereplők ténylegesen eleget tesznek-e jogszabályi, illetve szerződésben vállalt kötelezettségeiknek.

Az ellenőrzést végző személyek feladata, hogy fogyasztóvédelmi szempontból rendszeresen figyelemmel kísérik az internetes értékesítést végző honlapokat, applikációkat és azok működését. Amennyiben fogyasztói jogokat sértő weboldalt észlelnek, úgy ezt a weboldalt a fogyasztóvédelmi hatósági eljárás megindításra alkalmas módon, a szükséges mellékletekkel együtt dokumentálják, és a dokumentációt megküldik a fogyasztóvédelmi hatósági eljárás megindítása céljából az elsőfokú eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező fogyasztóvédelmi hatóság részére.

7. A hulladékgazdálkodási szakigazgatás területén hulladékgazdálkodási közszolgáltatási és szolgáltatási díj megállapításáért, valamint a hulladékgazdálkodásért való felelőssége körében²⁴⁵ is számos olyan eljárástípus megjelenik, amelyek elemzésre lennének érdemesek, azonban itt is csak egy-egy releváns példát tudunk kiragadni. A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény szerint az állami hulladékgazdálkodási közfeladat keretében az államnak számos *koordinációs feladata* van, így ellátja az önkormányzatok közötti és a regionális koordinációt, amelynek keretében gondoskodik a közszolgáltatás során elkülönítetten gyűjtött és a vegyes hulladék kezelése során keletkezett hasznosítható hulladék hasznosításának megszervezéséről, továbbá koordinálja a nem hasznosítható hulladékok ártalmatlanítását, megállapítja, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszerem fejlesztése megfelel-e az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervnek, kezeli az önkormányzatok, önkormányzati társulások által önkéntesen vagyongazdálkodás

²⁴⁴ Lásd a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Internet Laboratórium által végzett próbavásárlások elszámolásáról szóló 23/2017. (VIII. 25.) NFM utasítást, valamint a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Internet Laboratóriumának működéséről szóló 22/2017. (VIII. 25.) NFM utasítást.

²⁴⁵ Lásd a Statútumrendelet 127. §-át.

körében rábízott vagyont, beszedi a közszolgáltatási díjat és kifizeti a közszolgáltatóknak a miniszter rendeletében foglaltaknak megfelelően meghatározott szolgáltatási díjat.

8. A víziközmű-szolgáltatáshoz kapcsolódó szakigazgatási feladatok tekintetében elsősorban a Víziközművek Állami Rekonstrukciós Alapja emelendő ki, amely forrást biztosít a víziközmű ágazatban felhalmozódott beruházási elmaradás fedezetére. A víziközmű ágazatban alapvető probléma, hogy a felújításokra és pótlásokra évtizedek óta nincs megfelelő fedezet, így a víziközmű szektor működőképessége nem biztosítható. A fejezeti indokolás szerint a víziközmű ágazatban a gördülő fejlesztési tervek alapján szükséges összeg mértéke jelentősen elmarad a valós rekonstrukciós igénytől.
9. A kormányzati *tudománypolitikáért, tudománypolitika koordinációjáért*, valamint a *szakképzésért és felnőttképzésért* való igazgatási feladatok szintén számos nem hatósági eljárást intézményesítenek. A Statútumrendelet szerint a miniszter a kormányzati tudománypolitikáért való felelőssége keretében összehangolja a Magyar Tudományos Akadémia elnökének közreműködésével a kormányzati tudománypolitika kidolgozását, és felel annak megvalósításáért és érvényesítéséért,²⁴⁶ illetve az oktatásért felelős miniszter közreműködésével felel a kutatási, fejlesztési és innovációs ügyek finanszírozásáért, valamint külön törvényben biztosított feladat- és hatásköröket láthat el.²⁴⁷ A fejezeti indokolás szerint „a Kormány az Innovációs és Technológiai Minisztérium (a továbbiakban: ITM) létrehozásával a hazai tudománypolitika egységes szemléletű kezeléséért felelős szervezetet hozott létre. Az egységes szemlélet és stratégia végrehajtásához szükséges, hogy a hazai kutatás-fejlesztési és innovációs feladatok (a továbbiakban: KFI) ellátását finanszírozó költségvetési támogatások is egy helyen, az ITM-nél kerüljenek tervezésre.” Ennek megfelelően ezen az új szakigazgatási területen elsősorban az együttműködés, a forrásallokáció eljárásainak kidolgozására kerül sor.
10. Végezetül a *közlekedésért* való felelőssége körében a miniszter számtalan hatósági eljárásért felel, azonban létezik jónéhány nem hatósági közlekedési feladata is. Ezek közül most egy olyan sajátos kérdést vizsgálunk, amelynek szintén eljárásrendi jelentősége van.

Az *útügyi műszaki előírások* kidolgozására, kiadására és közzétételére vonatkozó szabályokról szóló 16/2017. (V. 25.) NFM rendelet szerint az útügyi műszaki előírások kidolgozása és felülvizsgálata az Útügyi Műszaki Szabályozási Bizottság feladata, amely az útügyi műszaki előírások előkészítését a Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság mint koordináló szerv útján látja el. Ezek az előírások tehát egy szakmai bizottság által megfogalmazott előírások, és az elfogadásukra vonatkozó eljárás is érdekes, hiszen a részletszabályokat az említett NFM rendelet melléklete tartalmazza. Ennek megfelelően a Bizottság

²⁴⁶ Lásd a Statútumrendelet 131. §-át.

²⁴⁷ Lásd a Statútumrendelet 136. §-át.

eljárása egy kérelemre indul, nevezetesen az ügyi műszaki előírás megalkotását és felülvizsgálatát természetes vagy jogi személy egy indokolással ellátott témajavaslat benyújtásával kezdeményezheti. Ezt a témajavaslatot írásban (papíralapon és elektronikus, szerkeszthető formában egyaránt) kell benyújtani. A beérkező témajavaslatot a koordináló szerv a papíralapú témajavaslat kézhezvételétől számított 15 napon belül megvizsgálja, és ha az nem felel meg az ügyi műszaki előírások kidolgozására, kiadására és közzétételére vonatkozó eljárásrend feltételeinek, akkor hiánypótlás kibocsátására kerül sor. Ha azonban arra nincs szükség, és a témajavaslat megfelel az ügyi műszaki előírások kidolgozására, kiadására és közzétételére vonatkozó eljárásrend feltételeinek, akkor a koordináló szerv azt megküldi az Ügyi Bizottságnak. Amennyiben az Ügyi Bizottság az ügyi műszaki előírást nem fogadja el, úgy a tervezetet – az elutasítás indokaival – visszaadja a koordináló szerv részére átdolgozásra (javításra, kiegészítésre) új határidő kitűzésével, amellyel egyidejűleg az érintett ütemtervet is módosítja. Ha pedig az Ügyi Bizottság az ügyi műszaki előírást elfogadja, a miniszter az ügyi műszaki előírás nyilvántartási számát és címét közzéteszi a kormányzati honlapon.

Szintén érdekes hatósági eljáráshoz hasonló eljárásokkal találkozunk a Magyar Közút Nonprofit Zrt.-nél is. A meghatározott össztömeget, tengelyterhelést, tengelycsoport-terhelést és méretet meghaladó járművek közlekedéséről szóló 36/2017. (IX. 18.) NFM rendelet szerint sajátos eljárási szabályokat kell alkalmazni a meghatározott össztömeget, tengelyterhelést, tengelycsoport-terhelést és méretet meghaladó jármű és járműszerelvény (a továbbiakban együtt: túlsúlyos, illetve túlméretes jármű) országos közúton, helyi közúton, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában álló, közforgalom elől el nem zárt magánúton (a továbbiakban együtt: közút) való közlekedése esetén. A közútkezelői – a gyakorlatban általában útvonalengedélyként aposztrofált – hozzájárulást az illetékes közútkezelő adja ki, vagyis országos közutat érintő esetben a Magyar Közút Nonprofit Zrt., a kizárólag Budapest helyi közútjait érintő közlekedés esetén a Budapesti Közút Zrt. A Magyar Közút Nonprofit Zrt. honlapja rendkívül részletes és alapos tájékoztatást nyújt az eljárási szabályokról. A hozzájárulás kiadására jogosult közútkezelő a hozzájárulásban a hozzájárulást kérelmező részére a kérelmező által megjelölt jármű vonatkozásában meghatározza azt az útvonalat, amelyen a túlsúlyos, illetve túlméretes jármű közlekedhet, azokat a feltételeket, amelyek a túlsúlyos, illetve túlméretes jármű közlekedése során biztosítják a közút és tartozékainak védelmét, valamint a közúti közlekedés biztonságának megóvását és a túlsúlyos járművön a hozzájárulás időbeli hatálya alatt alkalmazható tengelykiosztást.²⁴⁸ A hozzájárulás egy útra (eseti hozzájárulás) vagy határozott időre szóló, korlátlan számú közlekedésre feljogosító dokumentum. Emellett a rendelet ismeri az egyszerűsített eljárás fogalmát is, amely határozott időre megadott hozzájárulás kijelölt útvonalra vagy a közúthálózatra.

A rendeletben szabályozott eljárás alapján a jármű össztömegét, tengelyterhelését, tengelycsoport-terhelését és méretét a közúti közlekedésről szóló törvényben meghatározott ellenőrző hatóság, illetve a közlekedési igazgatási feladatokkal

²⁴⁸ Lásd a hivatkozott rendelet 4. §-át.

összefüggő hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló kormányrendeletben kijelölt közútkezelő nem automatikus működésű berendezéssel megvalósított mérés vagy automatikus működésű berendezéssel megvalósított mérés útján ellenőrzi.²⁴⁹

Emellett ha a Magyar Közút Nonprofit Zrt. – illetve a BK Zrt. vagy az AKA Alföld Koncessziós Autópálya Zártkörűen Működő Részvénytársaság – az általa üzemeltetett közúthálózaton végzett ellenőrzés során megállapítja, hogy a túlsúlyos, illetve túlméretes jármű hozzájárulás nélkül vagy a hozzájárulásban foglalt feltételektől eltérően közlekedik, jegyzőkönyvet vesz fel, amelyet az ellenőrzést követően közvetlen rendszerkapcsolaton keresztül megküld a közlekedési hatóság részére a bírság kiszabása céljából.²⁵⁰

6.3. Összegzés

Ahogy a fentiekben láttuk, az általunk vizsgált szakigazgatási eljáráshalmaz rendkívül összetett, ugyanakkor egymással szoros kapcsolatban álló részterületeket is felölel.

Azt is láttuk, hogy ezek között a szakterületek között vannak már régi szabályozásra és ezzel együtt eljárásjogi metodikára épülő szakigazgatási területek, illetve vannak meglehetősen új területek is. Arra is utaltunk, hogy egy ilyen rövid tanulmány nem elegendő ahhoz, hogy minden ágazati terület valamennyi rész kérdését megvizsgáljuk, ezért csak egy-egy relevánsabb eljárás vizsgálatára hagyatkoztunk annak érdekében, hogy meg tudjuk ítélni az általunk vizsgált eljárási rendszer(ek) *hatékonyságának* metodikáját.

A hatékonyságot alapvetően nemcsak eljárási, hanem anyagi jogi értelemben is szükséges vizsgálni. Ahogy arra már szintén utaltunk, alapvető problémának látjuk, hogy az egyes szakpolitikai területek tekintetében nem egy ágazati minisztert jelölnek ki, hanem a hatáskörök megoszlanak két, gyakran több miniszter között is. Az ilyen természetű jogi, szervezeti, eljárásrendi *széttagoltság* többnyire az eljárások széttöredezését és elhúzódását jelenti, nem is beszélve arról, hogy a stratégiai szintű döntések meghozatala is nehézkes, amennyiben a szakpolitikai irányítási feladatok több szereplő között oszlanak meg. Így például a foglalkoztatáspolitikai egyes területei más-más miniszterek hatáskörét képezik. Noha a kérdésfelvetés általánosnak tűnhet, ha belegondolunk, korántsem az: az általános közigazgatási jellegű kérdéseket – mint például a normaalkotás – most nem vizsgálva egyértelműen látható, hogy a szakterületekhez, szakpolitikai területekhez kapcsolódó egyes részterületek szétaprózódása és szervezeti „szétszórása” eltérő eljárásjogi metodika kialakulásához vezet. Ez azt eredményezi, hogy az egyébként azonos ágazati szakpolitikai területre tartozó részterületeken eltérő az eljárási szabályokat meghatározó jogi szabályozó jellege – így előfordul, hogy miniszteri rendelet, miniszteri utasítás vagy éppen egy sehová nem sorolható egyéb szabályozó (tájékoztató, felhívás ismertető, ügyi előírás, szabvány) határoz meg eljárási szabályokat. Eljárásjogi értelemben ez azért is fontos, mert a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) lényegesen

²⁴⁹ Lásd a hivatkozott rendelet 5. §-át.

²⁵⁰ Lásd a hivatkozott rendelet 24. § (1) bekezdését.

tágabban határozza meg a felülvizsgálható közigazgatási tevékenységek körét: a törvény hatályát meghatározó 1. § (1) bekezdése ugyanis akként rendelkezik, hogy a törvényt kell alkalmazni a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban. A közigazgatási jogvita fogalmát a Kp. 4. §-a határozza meg, eszerint a *közigazgatási jogvita* tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége. Közigazgatási jogvitának minősül a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvita is. Ami viszont a legérdekesebb, az a Kp. 4. § (3) bekezdésében található. Eszerint ugyanis közigazgatási cselekmény az egyedi döntés, a hatósági intézkedés, az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés, illetve a közigazgatási szerződés. Egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés azzal a közigazgatási cselekménnyel együtt lehet közigazgatási jogvita tárgya, amelynek a megvalósítása során azt alkalmazták. Egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés akkor lehet közigazgatási jogvita önálló tárgya, ha a jogsérelem az általános hatályú rendelkezés alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, közigazgatási cselekmény megvalósítása nélkül következett be.²⁵¹ Ugyanakkor ágazati törvény eltérő rendelkezése hiányában nincs helye közigazgatási jogvitának – többek között önállóan, valamely közigazgatási cselekmény megvalósítását szolgáló járulékos közigazgatási cselekmény jogszerűségére vonatkozóan. Azonban például egy nemzeti forrásból biztosított támogatás odaítélést megelőző eljárás jogszerűségének vizsgálata álláspontunk szerint a közigazgatási per tárgya lehet. Arra is utaltunk már, hogy különböző jellegűek a különböző közigazgatási tevékenységek, gyakran a megnevezésük is, még akkor is, ha a tartalmukat tekintve szinte azonosak (maradva az eredeti példánknál, egy támogatás elnyeréséhez kapcsolódó felhívás, kiírás, dokumentáció stb.). Természetesen a közigazgatási tevékenység megjelölése a bíróságot nem köti, hiszen a bíróság hivatalból annak tartalma szerint veszi figyelembe a közigazgatási tevékenységet, és a megfelelő eljárásban bírálja el.²⁵²

Ezzel szorosan összefügg az is, hogy a Kp. meglehetősen széles körben határozza meg a közigazgatási szervek fogalmát.²⁵³ Eltekintve a részletszabályok ismertetésétől, itt csak arra szeretnénk felhívni a figyelmet, hogy a Kp. idesorolja a jogszabály által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervezetet vagy személyt is.

A közigazgatási szervek ilyen tág meghatározása nem hazai találmány, hiszen az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában a közfeladat ellátását érintő értelmezése is mindig a közfeladatot ellátó szervezet tevékenységének oldaláról indul ki a tevékenység megítélése szempontjából.

Az általunk vizsgált tárca esetében a legkézenfekvőbb probléma a különböző közszolgáltatásokat ellátó szervezetekhez kapcsolódó feladatkörök ilyen természetű széttagoltsága. A legmarkánsabban ez a szakpolitikai és a közfeladatokat ellátó gazdasági társaságok tulajdonosi joggyakorlóinak korábbi évek gyakorlatát nem követő elkülönülését jelenti miniszteriális szinten.

²⁵¹ Lásd a Kp. 4. § (5) bekezdését.

²⁵² Lásd a Kp. 4. § (6) bekezdését.

²⁵³ Lásd a Kp. 4. § (7) bekezdését.

A közfeladatot ellátó gazdasági társaságok esetében a vagyoni jogi szabályozók által meghatározott személyek gyakorolják a tulajdonosi jogokat. Ez a korábbi gyakorlat szerint akkor nem esett egybe a szakmai felügyeletet gyakorlóval, ha a tulajdonosi jogkör gyakorlójánál nem volt meg a szükséges szakmai kompetencia. Ilyenkor többnyire – az állami vagyonról szóló törvény felhatalmazása alapján – miniszteri rendelet formájában átadták a szakmai kompetenciával is rendelkező szervezet számára. Jelenleg azonban ennek az alapelvnek az érvényesülése csak töredékesen jelentkezik, amely a két – azaz a tulajdonosi és a szakmai, szakpolitikai – kompetencia és igényhalmaz kollízióját eredményezi. Eljárásjogi szempontból a kollízió alapvetően abban ragadható meg, hogy bizonyos döntések tekintetében két eltérő szabályrendszer mentén lefolytatandó eljárást kell egy-egy ügyben végigmenedzselni.

7. A külügyi és külgazdasági igazgatás eljárásai²⁵⁴

7.1. A külügyi és külgazdasági igazgatás eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

A külügyi igazgatás az állam és szervei által végzett külügyi, külpolitikai és külgazdasági tevékenységek összességére használható megnevezés. Bár szakigazgatási ágról van szó, valójában az állam politikai tevékenysége országhatáron kívül, ez alól csupán a konzuli intézkedések köre vehető ki, amelyek egy része a klasszikus közigazgatási hatósági feladatok, másik része a közjegyzői (hitelesítési) feladatok közé sorolható.

Tamás András determinációja szerint „a külügyi igazgatás az igazgatás sajátos területe, amelynek az államigazgatás más feladatköreihez (reszortjaihoz) képest – azoktól részben eltérő – jellegzetes tulajdonságai vannak”.²⁵⁵ Ugyanakkor Tamás professzor azt is hozzáteszi, hogy tulajdonképpen külügyi igazgatás önmagában nincs, és valójában arról van szó, hogy „az állam egyes igazgatási cselekményeket más állam területén végez”.²⁵⁶ Magát az igazgatási cselekményt három síkon vizsgálhatjuk: külpolitika, nemzetközi közjogi szabályozás és nemzetközi közjogi jogalkalmazás, amelyekhez szorosan kapcsolódik és elválaszthatatlan része az adminisztráció, tehát a (külügyi) igazgatási cselekménysorozat. Funkcionális értelemben a követi (kormányzati szintű) igazgatás az állam külföldön folytatott szakpolitikájának és társadalompolitikájának végzése, a konzuli (adminisztratív) igazgatás pedig szakhatósági feladatok ellátása a fogadó államban a saját állampolgárokat érintő ügyekben.

Ugyan már az ókorban vagy a korai középkorban is küldtek az uralkodók felderítés és hírszerzés céljából (klerikális) követeket (például Ottó barát vagy Julianus barát), az állandó követek állomásoztatása csak a 15. századtól kezdődött, és ekkor sem vált általánossá (például Velence küldött követeket Konstantinápolyba a Bizánci Birodalom megerősödésekor).

²⁵⁴ Az alfejezet Menyhárt Zsolt írása.

²⁵⁵ TAMÁS András – GERENCSE Balázs szerk. (2008): *Magyar közigazgatási anyagi jog*. (Kari jegyzet.) Budapest, Szent István Társulat. 221.

²⁵⁶ TAMÁS–GERENCSE 2008, 221.

A külügyi intézményrendszer kialakulása az 1648-as vesztfáliai békeszerződésekhez, de még inkább az 1815-ös bécsi kongresszushoz kötődik, ekkorra jelentkezett ugyanis az az igény, hogy az államok állandó követeket és képviselőket „üzemeltessenek” egymás területein. A bécsi kongresszuson meghatározták a diplomáciai rangokat, a külképviselési formákat, és intézményesítették a diplomáciai kapcsolatfelvételt. Érdekesség, hogy nagykövetségeket (élén a nagykövettel) a második világháborúig csak nagyhatalmak létesítettek, a kisebb államok követségi szintű (élén a követtel, aki meghatalmazott miniszter is volt egyben) külképviselőket hoztak létre. Hazánk – a függetlenség hiánya okán – egészen a 20. század elejéig nem igazán tudott tartósan önálló külügyi tevékenységet és külpolitikát kiépíteni. Magyarország vezető diplomatái – akik részt vettek a vesztfáliai tanácskozáson – nem léptek fel az önálló, szuverén külpolitikai mozgástér iránti igényrel, azt a Habsburg Birodalomba integrálódva látták biztosítottak. Ezért önálló magyar külügyi igazgatásról csupán az 1848–49-es időszak és az első felelős kormány felállításától kezdve beszélhetünk, de ez is csak időleges volt. Egy állam függetlenségéhez szervesen hozzátartozik az önálló, szuverén külpolitika, és vice versa is helytálló ez a megállapítás, tehát nem létezik állami függetlenség önálló külpolitika és külképviselések nélkül.²⁵⁷ A 1848–49-es szabadságharc bukása után hosszú ideig megszűnt az önálló magyar külpolitika és külügyi igazgatás, a hadügyet, külügyet és a pénzügyet birodalmi szinten szervezték meg, és ezáltal a külügyminiszteri poszt is integrálódott, s a császár személye körüli minisztert jelentette.²⁵⁸ Ebben a kiegyezés sem hozott változást, és csak 1921-től jött létre újra az önálló és függetlennek mondható magyar külügy, tehát a külpolitikai és „küligazgatási” tevékenység halmaza, és épült ki a hozzá kapcsolódó szakpolitikai és az adminisztratív intézményrendszer.

A magyar külügyi igazgatásban az Alaptörvény rendelkezései alapján szinte valamennyi fontosabb hatalmi szervnek van hatásköre.²⁵⁹ Pontosabban fogalmazva: ezek olyan általános közjogi és államhatalmi hatáskörök, amelyek kiterjednek és hatással vannak a külügyekre, de nem kifejezetten külügyi, közigazgatási és igazgatási cselekmények.²⁶⁰ Emeljünk ki néhány fontosabbat ezek közül.

A köztársasági elnöknek – mint közjogi méltóságnak és államfőnek – aktív és passzív követküldési joga van, ami az jelenti, hogy megbízza és fogadja a nagyköveteket és követeket. Továbbá a köztársasági elnök dönt az állampolgárság megszerzésével és megszüntetésével kapcsolatos ügyekben, valamint a nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésében.²⁶¹

Az országgyűlésnek – mint a legfőbb döntéshozó szervnek – szintén vannak fontos jogosítványai a külügyi igazgatásban. Ilyen például – a teljesség igénye nélkül – a legfontosabb külpolitikai irányok kijelölése, a hadiállapot kihirdetése és a békekötés. A parlamenti

²⁵⁷ TAMÁS–GERENCSÉR 2008, 228.

²⁵⁸ Bár ez a személy gyakran magyar nemzetiségű volt, ami gesztusnak tekinthető az uralkodó részéről a magyar rendek felé.

²⁵⁹ BÁBA Iván – BALLER Barbara – HALÁSZ Iván – TÓTH Norbert (2016): *A magyar külügyi igazgatás alapjai*. Budapest, Dialóg Campus. 102–103.

²⁶⁰ TAMÁS–GERENCSÉR 2008, 234.

²⁶¹ Ma már döntően csak a misszióvezetők megbízólevelét veszi át a köztársasági elnök, de a 19. századig bevett gyakorlat volt, hogy a követ volt a legmagasabb diplomáciai küldött a fogadó államban.

illetékes bizottság meghallgatja a nagykövetjelölteket, mielőtt kiutaznának megbízólevelükkel a fogadó országba. Ez a meghallgatás jogilag nem kötelező erejű a misszióvezetői kinevezésre, de politikailag erősebb felhatalmazással ruházza fel a nagykövetet. Az Alaptörvény nevesíti azokat a tárgyköröket, amelyek kiemelkedő fontosságúak, és amennyiben nemzetközi szerződés ilyen kiemelkedő fontosságú tárgykört szabályoz vagy érint, az országgyűlés kompetenciája a kötelező hatály elismerése.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény elsősorban a nemzetközi jogba ütközés vizsgálata által involválja az AB-t a külpolitika alakításába. A törvény 32. § (2) bekezdése értelmében: „A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.”

A Kormány pedig – mint a végrehajtó hatalom általános hatáskörű irányítója – külpolitikai hatáskörében felelős minden területért, amelyet az Alaptörvény vagy sarkalatos törvény nem utal kifejezetten más állam- vagy közigazgatási szerv hatáskörébe. A külügyi igazgatás központi szerve Magyarországon a Külgazdasági és Külügyminisztérium, amely önálló költségvetéssel bír, miniszter által vezetett, központi államigazgatási szerv.²⁶² A külügyminiszter jogállása speciális a miniszterek között, jóllehet van rendeletalkotási jogköre, azzal ritkán él, feladata mindenekelőtt a belügyi természetű döntések külföldi érvényesítése. Szintén a különleges jogállását támasztja alá, hogy a 160/1996. (XI. 5.) Korm. rendelet a védett személyek és a kijelölt létesítmények védelméről – a miniszterelnök és a legfőbb ügyész mellett – a külpolitikáért felelős miniszter állandó védelmét is a Terrorrelhárítási Központ felelősségi körébe sorolja.

7.2. A külügyi és külgazdasági igazgatás eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Magyarországon a szakigazgatási ágazatokon belül a külügyi és külgazdasági igazgatás markáns jogállást és intézményes megjelenítést követel meg, hiszen döntően az országhatáron kívüli állami jogérvényesítésről van szó. Ugyanakkor rendkívül fontos a megfelelő szabályozás kialakítása, mind nemzetközi, mind nemzeti szinten, erre utal az a tény, hogy Magyarország Alaptörvénye is foglalkozik – még ha csak egy rövid mondat erejéig is – a kérdéssel. Az Alaptörvény XXVII. cikk (2) bekezdése leszögezi, hogy: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodása ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.”

A diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés (a továbbiakban: Bécsi Szerződés) az alapja az országok diplomáciai képviselőinek kölcsönös elfogadását és kölcsönös mentességet, valamint kiváltságokat biztosító mechanizmusnak.²⁶³

A Bécsi Szerződés értelmében a diplomata első és talán legfontosabb feladatai közé tartozik, hogy képviseli a küldő államot a fogadó államban. Továbbá védelmezi a fogadó államban a küldő állam polgárainak az érdekét, de csak a nemzetközi jog által megengedett

²⁶² BÁBA–BALLER–HALÁSZ–TÓTH 2016, 101–103.

²⁶³ Magyarországon kihirdette az 1965. évi 22. törvényerejű rendelet.

keretek között, valamint tárgyalásokat folytat a fogadó állam kormányával. Tájékoztatási funkciót is betölt, hiszen a fogadó államban lévő viszonyokról és fejleményekről információt gyűjt, és ezt jelentés formájában elküldi a küldő állam kormánya felé. Ezeken túl fontos feladata még, hogy előmozdítja a baráti kapcsolatot a két állam között, és fejleszti a gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatokat is.²⁶⁴

A Bécsi Szerződés 2. cikke szerint „az államok közötti diplomáciai kapcsolatok felvétele és állandó diplomáciai képviselők létesítése kölcsönös megegyezéssel történik”.

A diplomáciai képviselő feladatköre:

1. képviseli a küldő államot a fogadó államban;
2. védelmezi a fogadó államban a küldő állam, valamint a küldő állam polgárainak érdekeit – a nemzetközi jog által megengedett keretek között;
3. tárgyal a fogadó állam kormányával;
4. tájékozik minden megengedett módon a fogadó államban lévő viszonyokról, és erről jelentést tesz;
5. előmozdítja a baráti viszonyt, fejleszti a gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatokat.

A 20. században a nemzetközi jogon túl a nemzeti törvényalkotók is felismerték, hogy az állam saját állampolgárai feletti felségjogból levezethető a külföldön tartózkodó állampolgárok védelme, legyen az diplomáciai vagy konzuli védelem.²⁶⁵

A küldő és a fogadó állam viszonyrendszerében tehát – az állampolgári védelem tekintetében – kétféle védelmi típust különböztetünk meg:

- ad a) a diplomáciai védelem;
- ad b) a konzuli védelem.

Az állam a diplomáciai védelem során védelemben részesítheti az állampolgárát, amennyiben a fogadó állam a küldő állam szerint nemzetközi jogsértést követett el. Jól látszik, hogy összetett jogi kérdésről van szó, de mivel a fejezet elsősorban gyakorlati jelleggel vizsgálja a külügyi igazgatás témáját, ezért nem evezünk a nemzetközi jog bonyolult vizeire. Annyit megjegyzünk, hogy a diplomáciai védelem adható az állam diszkrecionális jogkörében, de nem kötelezően nyújtandó állami intézkedés, hiszen represszív jellegű, az állam úgy lép föl, mintha a jogsértés őt érte volna, és nem „csupán” az egyik állampolgárát.²⁶⁶ Tehát az állam a saját jogát érvényesíti, a beavatkozás alapja pedig az állam és az állampolgár közötti személyi fennhatóság.

A második világháború után szükségessé vált a nemzetközi szabályozásban egy államközi, multilaterális egyezmény létrehozása, amely a konzul által nyújtható védelemről és szolgáltatásokról, illetve a konzuli igazgatási tevékenységről egységesen rendelkezik. Ez a konzuli kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezmény, hazánk ehhez az 1987. évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről szóló jogszabály elfogadásával csatlakozott.

²⁶⁴ BÁBA–BALLER–HALÁSZ–TÓTH 2016, 124–129.

²⁶⁵ A szerző megjegyzése.

²⁶⁶ HARGITAI József (1997): Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi kérdései. In BRAGYÓVA András szerk.: *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 140–143.

Magyarországon a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: konzuli törvény) rendelkezik a konzuli intézkedések szabályozásáról.²⁶⁷ A konzuli védelem a külföldön élő magyar állampolgárok érdekérvényesítését és védelmét szolgáló, a vonatkozó nemzetközi joganyag által pontosan körbezárt intézményi garancia, ahogy a vonatkozó konzuli törvény 1. § (3) bekezdés is fogalmaz: „A [konzul] a konzuli szolgálat feladatainak ellátása során e törvény rendelkezéseinek figyelembevételével, valamint a vonatkozó nemzetközi jogi szabályok és magyar jogszabályok alapján jár el. Eljárása során tiszteletben tartja a fogadó állam jogszabályait.”

A védelem sajátos helyzetet kezel, amelynek legfőbb célja tulajdonképpen egy idegen (tehát nem magyar) területen ideiglenesen vagy állandó jelleggel tartózkodó, magyar állampolgár intézményes védelmének állami garanciája.

A törvény 3. § (1) bekezdése a diplomáciai védelemnél taglaltakhoz hasonlóan rögzít egy fontos kitétel: „konzuli védelemre a magyar állampolgár jogosult”. Alanyi jogon jár, de le is mondhat róla a védelemre szoruló. Hozzá kell tennünk, hogy főszabály szerint érvényesül a fenti kitétel, ugyanis más állampolgársággal rendelkező magyar állampolgárnak (például egyszerűsített eljárással honosított) a nemzetközi jog szabályai szerint abban az államban, amelynek esetleg szintén állampolgára, a magyar konzul formális konzuli védelmet nem vagy csak olyan mértékben nyújthat, amilyen mértékig azt a fogadó állam lehetővé teszi. Harmadik államban az adott állam hozzájárulásától is függ a több állampolgársággal rendelkező személynek nyújtható konzuli védelem köre.

Az Európai Unión belül pedig még sajtáságosabb eljárásrend van érvényben. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 23. cikke kimondja: „Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.” Az EUMSZ. tulajdonképpen egy az egyben az Alapjogi Charta 46. cikkét vette át ebben a kérdésben. Továbbá nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján a magyar konzuli szolgálat is elláthatja harmadik állam állampolgárának érdekvédelmét, feltéve, hogy azt a fogadó állam nem ellenzi.

A külügyi igazgatásban fontos kérdés a diplomáciai hitelesítés, felülhitelesítés, illetve a hitelesítés alóli mentesség – vagy más nevén Apostille – kérdése, amit a konzuli szaknyelvben gyakran használnak.

A három fogalmat tehát el kell különíteni egymástól, jóllehet ugyanazt a célt szolgálják: egy külföldön keletkezett okirat hitelességének alátámasztását.

1. Diplomáciai hitelesítéskor a nyilatkozattevő aláírását a konzuli tisztviselő hitelesíti, tehát záradékkal látja el. Ezzel csupán azt igazolja, hogy a nyilatkozattevő az okiratot előtte írta alá.

2. Felülhitelesítéskor a magyar külképviseleti hatóság felülhitelesíti a nyilatkozattevő aláírásának hitelesítésére jogosult külföldi szerv által már elvégzett hitelesítést. Az ügyek döntő többségénél a cél a külföldi okiratokat „alkalmassá tenni” magyarországi felhasználás céljából. Például egy külföldi közjegyző tanúsítja, hogy a nyilatkozattevő az okiratot

²⁶⁷ SCHIFFNER Imola (2011): A diplomáciai és konzuli védelemhez való jog a magyar Alkotmányban. *Kül-Világ*, 8. évf. 1–2. sz. 134–142.

előtte írta alá. Ilyenkor azért szükséges a közjegyzői tanúsítvány felülhitelesítése, mert a külföldi közjegyző aláírás-hitelesítése a magyar ingatlannyilvántartási eljárásban nem elegendő. Gyakorlatilag a magyar konzuli tisztviselő a felülhitelesítésével csupán azt igazolja, hogy a külföldi közjegyző jogosult volt a fél aláírásának hitelesítésére. És ezt is csak abban az esetben teheti meg, ha rendelkezik az adott közjegyző vagy hatóság bélyegzőle nyomatának mintájával az összehasonlítás elvégzéséhez.

Tehát meglehetősen bürokratikus és olykor sok időt vesz igénybe a fenti két eljárás, ezért született egy harmadik megoldás.

3. A harmadik mód a hitelesítés alóli mentesség, az Apostille – ami francia eredetű szó, jelentése paradox módon hitelesítés. Az Apostille tulajdonképpen egy csatolt záradék, amely egy nemzetközi szerződés alapján az aláíró országok között külön hitelesítési procedura nélkül igazolja az okirat hitelességét. A hágai egyezmény²⁶⁸ expressis verbis felsorolja, hogy mely dokumentumok tartoznak ide:

- ad a) az igazságügyi hatóság vagy igazságügyi tisztviselő által kiállított okiratok, ideértve azokat az okiratokat is, amelyeket az ügyészség, a bírósági tisztviselő vagy a bírósági végrehajtó állított ki;
- ad b) az államigazgatási okiratok;
- ad c) a közjegyzői okiratok;
- ad d) a magánokiratokon levő igazolások, mint például nyilvántartásba vétel igazolása, meghatározott időpont tanúsítása és aláírások hitelesítése.

Az egyezmény azonban nem alkalmazható:

- ad a) a diplomáciai vagy konzuli tisztviselő által kiállított okiratokra;
- ad b) azokra az államigazgatási okiratokra, amelyek közvetlenül a kereskedelmi forgalomra vagy a vám eljárásra vonatkoznak.

Mivel az Apostille-t idegen nyelven állítják ki, hiteles fordítás csatolására minden esetben szükség van.

A konzul számos nem klasszikus közigazgatási hatósági feladatot is ellát, itt említetjük például, hogy a bajba jutott állampolgár hazajutását segíti tanácsokkal, illetve hazatérési kölcsönt nyújthat. A külföldön elhalálozott magyarországi hozzátartozóival felveszi a kapcsolatot, segíti kijutásukat vagy a holttest hazaszállításának megszervezésében segít. A baleset vagy erőszakos bűncselekmény áldozatainak, illetve a súlyos és sürgős ellátást igénylő betegnek segítséget nyújt, tájékoztatja a helyi tolmácsokról, ügyvédekről. Amennyiben bűncselekmény vádjával magyar állampolgár börtönbe kerül, közreműködik a jogi védelmet ellátó személy felkutatásában. Különösen fontos a kiskorúak, gyámság vagy gondnokság alatt állók, valamint a cselekvési képességükben egyéb módon korlátozottak érdekvédelmének gondos ellátása stb.

A Bécsi Egyezmény teremti meg a nemzetközi jogi kereteit annak, hogy konzuli tisztviselő egyéb (érdekvédelmi, közigazgatási hatósági, diplomáciai felülhitelesítési) feladatai

²⁶⁸ Magyarországon kihirdette az 1973. évi 11. törvényerejű rendelet a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről Hágában, az 1961. október 5. napján kelt egyezmény kihirdetéséről.

mellett közjegyzői típusú feladatokat is elláthasson. E feladatkörében eljárva a konzulnak alkalmaznia kell mind a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény, mind a konzuli törvény rendelkezéseit, illetőleg a konzul közjegyzői tevékenységére vonatkozó részletes szabályokat tartalmazó 1/2002. (I. 23.) KÜM–IM együttes rendeletet is.

Megfigyelhető a paradigmaváltás a tiszteletbeli konzul intézményét tekintve is.²⁶⁹ Különösen a válság óta tapasztalható, hogy a korábban mellőzött, kevésbé kihasznált tiszteletbeli konzul egyre inkább bevonódik a valódi szakmai feladatok ellátásába, főleg a gazdaságdiplomáciai és a kereskedelempolitikai expanzió keretében.

A külügyi igazgatást a 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (a továbbiakban: Kp.) 4. § a) pontja kiveszi a közjogi viták köréből: „Ha törvény eltérően nem rendelkezik, nincs helye közigazgatási jogvitának

a) a kormányzati tevékenységgel, így különösen a honvédelemmel, az idegenrendszettel és a külügyekkel kapcsolatban.” Ez logikus döntés a törvényhozó részéről, hiszen két vagy több állam között zajló jogvita eldöntése nem tartozhat nemzeti szintű bíróság hatáskörébe, a diszkréciót nemzetközi fórum vindikálja.

A külgazdasági igazgatás Magyarország esetében az utóbbi időszakban felértékelődött, és mind a külpolitika, mind a gazdaságpolitika látókörében megjelent. Ennek is betudható, hogy a külgazdaság irányítása két – a nemzetgazdaságért és a külpolitikáért felelős – miniszter feladat- és tevékenységi körébe is beletartozik, a törvényi előírások alapján jól elkülönítve a felelősségi köröket.

Példának okáért a külgazdasági diplomatahálózat összefogását és koordinációját a nemzetgazdaságért felelős pénzügyminiszter végzi, de a külgazdasági attasék személyi kiválasztásáért már a külügyminiszter felel. A Nemzeti Külgazdasági Hivatalt a pénzügyminiszter, a Magyar Nemzeti Kereskedőház Zrt.-t a külügyminiszter irányítja. Ráadásul hazánk az Európai Unió belső piacának tagjaként egy speciálisan egyedi külkereskedelmi térben fekszik, ami nagy részét teszi ki a külkereskedelmi mérlegnek is. Az önálló igazgatási képesség ezen a területen teljesen hiányzik, hiszen közösségi szintre kerültek a vonatkozó szabályok megalkotásának és betartatásának kompetenciái is.

7.3. Összegzés

A fejezetben igyekeztünk bemutatni a külügyi és külgazdasági igazgatás rendkívül szerteágazó szakigazgatási ágazatát. Rövid szabályozás-, illetve intézménytörténeti és dogmatikai kitekintőt követően a külügyi igazgatás karakterével foglalkoztunk. Fontos és alapvető emberi jogunk például a külföldre utazás, amit kizárólag rendkívüli esetekben vagy nemzetbiztonsági okokból lehet korlátozni.²⁷⁰ A diplomáciai és konzuli védelem kettősségére is kitértünk, ezek közül a konzuli védelem az, ami alanyi jogon minden egyes magyar állampolgárnak jár, a diplomáciai védelem nyújtása pedig az állam diszkrécionális jogköre és fellépése egy másik állam vélelmezett jogsértése ellen. Azonban mindkét jogintézmény

²⁶⁹ SUHA György (2015): A tiszteletbeli konzuli intézményrendszer paradigmaváltása. *Külügyi Szemle*, 14. évf. 1. sz. 73–75.

²⁷⁰ A Külgazdasági és Külügyminisztérium elkészíti és frissíti a kiutazásra ajánlott és nem ajánlott országok listáját, és nyomon követi azok biztonsági kockázatát, de ez önmagában senki számára nem tiltja meg az adott országba történő beutazást.

speciális jogállású, a nemzeti és nemzetközi jog találkozási pontján fekszik. A konzul munkája szintén a hazai jog talaján nyugszik, de a Bécsi Egyezmény és az országok közötti bilaterális megállapodások is elengedhetetlenül szükségesek ahhoz, hogy a közigazgatási hatósági és nem klasszikus hatósági munkáját eredményesen el tudja végezni. A diplomáciai (és konzuli) privilégiumok és mentességek nem öncélúak, az a céljuk, hogy a külképviseleteken közszolgálatot ellátók eredményesen tudják végezni munkájukat, és a küldő állam, valamint annak állampolgárainak érdekeit hatékonyan érvényesítsék.

8. A Miniszterelnöki Kabinetiroda igazgatási eljárásai²⁷¹

8.1. A Miniszterelnöki Kabinetiroda eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

A Miniszterelnöki Kabinetirodát az Országgyűlés alapította a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvénnyel. A Miniszterelnöki Kabinetiroda (a továbbiakban: MK) alapításának időpontja 2015. október 17., vezetője a miniszterelnök kabinetfőnöke (Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter). Mindebből jól látható, hogy az MK igen újkeletű központi közigazgatási szerv, sem a rendszerváltás előtt, sem a rendszerváltástól 2014-ig nem került sor ilyen minisztérium felállítására. Az MK felállításával az Országgyűlésnek alapvetően kettős célja volt, egyfelől ez a szervezet hivatott megerősíteni a Kormány és ezen belül a miniszterelnök általános politikai tevékenységét, másfelől a Kormány és a miniszterelnök ezen a minisztériumon keresztül hangolja össze a központi kormányzati kommunikációs tevékenységét. 2018-tól – a propagandaminisztériumként elhíresült – MK új feladatokkal és szervezeti egységekkel, gazdasági társaságokkal bővült.

Mielőtt érdemben rátérnénk az MK igazgatási eljárásaira, célszerű számba venni a miniszterelnök kabinetfőnökének feladat- és hatásköreit. A miniszterelnök kabinetfőnöke a Kormány tagjaként felelős

- az általános politikai koordinációért;
- a kormányzati kommunikációért;
- a turizmusért;
- a vendéglátásért;
- az e-közigazgatási és informatikai fejlesztések egységesítéséért.

Az MK imént felsorolt feladatai azonban többségében nem közigazgatási eljárások. Az MK kormányzati kommunikációért felelős háttérintézménye, a Nemzeti Kommunikációs Hivatal (a továbbiakban: NKO) működését a Nemzeti Kommunikációs Hivatalról és a kormányzati kommunikációs beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 247/2014. (X. 1.) Korm. rendelet (e fejezet vonatkozásában a továbbiakban: Korm. rendelet) szabályozza. Habár a központosított közbeszerzések lefolytatása sem közigazgatási eljárás,

²⁷¹ Az alfejezet Nánay János András írása.

az NKOH működésében számos közigazgatási jellegű, de az Ákr. hatálya alá nem tartozó eljárást találunk.²⁷²

A hazai joggyakorlatban az egyes közintézmények kommunikációs beszerzéseit, közbeszerzéseit korábban mindig maguk a közintézmények folytatták le ajánlatkérőként, ilyen értelemben az NKOH mint központosított közbeszerzési szerv létrehozása történelmi előzményekre nem tekint vissza. Ugyanakkor a központosított közbeszerzési rendszer más, kommunikációtól eltérő területen nem idegen a magyarországi joggyakorlatban. Például a Közbeszerzési Ellátási Főigazgatóság már 1997. január 1. óta lát el központosított közbeszerzési feladatokat informatikai és gépjárműbeszerzések terén. Az Állami Egészségügyi Ellátó Központ 2014-től szintén ellátja a kórházak központosított beszerzési feladatait, ebből a szemszögből nézve tehát az ágazati közbeszerzési feladatok központosított ellátása és az ehhez kapcsolódó közigazgatási funkciók nem újszerűek a magyar közigazgatási jog történetében.

8.2. A Miniszterelnöki Kabinetiroda igazgatási eljárásainak eljárásjogi jellegzetességei

A következőkben az MK háttérintézménye, a Nemzeti Kommunikációs Hivatal feladatainak és eljárásainak jellegzetességeit ismertetjük a szervezet Korm. rendeletben definiált egyes tevékenységeihez²⁷³ kapcsolódóan.

A hivatal eljárására a Korm. rendelet eljárási szabályait kell alkalmazni a Kbt. központosított közbeszerzésre vonatkozó anyagi jogi szabályai mellett.²⁷⁴ Az NKOH egyedi döntése, jóváhagyása és ellenőrzése nem minősül az Ákr. szerinti hatósági döntésnek és ellenőrzésnek. A hivatal eljárása kiterjed a rendelet által meghatározott személyi kör vonatkozásában a regisztrációra, változásbejelentésre, módosításra, éves terv és az egyes kommunikációs, rendezvényszervezési és szponzorációs tárgyú beszerzések lebonyolítására.

Az NKOH a következő közigazgatási jellegű eljárásokat folytatja le tevékenysége során:

- a) A kommunikációs beszerzéssel, rendezvényszervezéssel, szponzorációval kapcsolatos koordinációs eljárás egy regisztrációs eljárás, amelyben a rendelet személyi hatálya alá tartozó szervezetek kötelesek regisztrálni – és adataik változása esetén módosítani az NKOH központosított közbeszerzési portálján (a továbbiakban: Portál). A portálon történő regisztrációt az NKOH elbírálja (regisztrációs eljárás).²⁷⁵
- b) A rendelet személyi hatálya alá eső szervezetek kötelesek évente összesített kommunikációs beszerzési, rendezvényszervezési tervet és szponzorációs költségkerettervet készíteni, és azokat a Portálra feltölteni. Az NKOH dönt a Portálon

²⁷² 4. § (2) A Hivatal e rendeletben foglalt egyedi döntése, jóváhagyása és ellenőrzése nem minősül az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény szerinti hatósági döntésnek és ellenőrzésnek.

²⁷³ A Korm. rendelet 4. §-a határozza meg tételesen az NKOH eljárásait.

²⁷⁴ 6. § (1) Az érintett szervezet kommunikációs beszerzésével, rendezvényszervezésével vagy szponzorációjával összefüggő feladatainak ellátására a Kbt.-t és az e rendeletben foglalt eljárási szabályokat kell alkalmazni.

²⁷⁵ Korm. rendelet 7. §-a szabályozza.

megküldött éves tervek megfelelőségéről, ennek alapján elfogadja vagy elutasítja őket.²⁷⁶

- c) Az NKOH jogosult ellenőrzési eljárásokat lefolytatni a kommunikációs, rendezvény-szervezési és szponzorációs beszerzések megvalósítása, bejelentések, regisztráció, éves terv és egyéb, a Korm. rendelet által hatáskörébe utalt ügyekben.²⁷⁷

A kommunikációs és szponzorációs tárgyú beszerzések jelenlegi szabályozása relatíve újnak tekinthető, és az eddigi tapasztalatok szerint kedvező hatása a korábbi szabályozáshoz képest. Habár a szabályozás számos eleme többlet lehet ró a rendelet hatálya alá tartozó ajánlatkérőkre, ugyanakkor a jelenlegi rendszer összességében országosan sokkal olcsóbb, gyorsabb és hatékonyabb kommunikációs és szponzorációs beszerzési lehetőséget biztosít az ajánlatkérők számára, mint a korábbi rendszerben.

A jogalkotó ugyanakkor 2018. július 1-től módosította a Korm. rendeletet, amelynek keretében – a korábbiakhoz képest új elemként – bekerült a rendezvény-szervezési feladatok éves tervezése és központosított közbeszerzési feladatainak ellátása az NKOH részéről. Ettől a módosítástól az eljárások és a beszerzések hatékonyságának további növekedése és gyorsulása várható. A módosítás során a jogalkotónak lehetősége volt a gyakorlati tapasztalatok alapján a korábbi szabályok esetleges módosítására, de erre nem került sor, így megállapítható, hogy sem a túlszabályozottság, sem az alulszabályozottság esete nem áll fenn az NKOH eljárásai kapcsán, ezek az eljárások jelenleg hatékonyak, jól szabályozottak.

Az NKOH eljárásainak bírósági felülvizsgálatára a Korm. rendelet nem tér ki, a Kbt. általános szabályai szerint a központosított közbeszerzések esetében a jogorvoslatot igénylő fél előbb a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulhat jogorvoslatért, majd – a Kbt. szabályai szerint – a Döntőbizottság határozata további jogorvoslatát kérheti a bíróságtól.²⁷⁸

Az eddigiek alapján kijelenthető, hogy az NKOH eljárásai megfelelően szabályozottak, s mivel néhány hónapja módosították őket, így jelenleg további módosításuk, kiegészítésük nem indokolt.

Bár nem kifejezetten állami szervezetek közigazgatási eljárásai, de érdemes említést tenni a Statútumrendelet alapján 2018-tól a tárcához tartozó új területekről, a turizmusról és a vendéglátásról. Ehhez kapcsolódóan számos eljárási jellegű feladat (például pályázatok bonyolítása, bírálata, felügyelete) került a tárca háttérintézményeihez.

A miniszterelnök kabinetfőnökének 2018-tól bővült a portfóliója, többek között hozzá került a turizmus fejlesztésének feladata. Ennek keretében előkészíti a turizmusra vonatkozó jogszabályokat, és kidolgozza a turizmusfejlesztés koncepcióját és támogatási rendszerét.

Szintén új feladatként került a miniszterelnök kabinetfőnökéhez a vendéglátás irányítása, felügyelete is. Ennek keretében előkészíti a vendéglátásra vonatkozó jogszabályokat és meghatározza a vendéglátás irányításának fejlesztési koncepcióját. Mind a turizmushoz, mind a vendéglátáshoz kapcsolódó feladatait 100%-os állami tulajdonú gazdasági társaságokon, elsősorban a Magyar Turisztikai Ügynökség Zrt.-n keresztül látja el.

²⁷⁶ Korm. rendelet 8. §-a szabályozza.

²⁷⁷ Korm. rendelet 9. §-a szabályozza.

²⁷⁸ A bírósági felülvizsgálat szabályait a Kbt. 169–177. §-ai tartalmazzák.

8.3. Összegzés

A Miniszterelnöki Kabinetiroda a hazai kormányzati struktúrában relatíve újkeletű központi közigazgatási szerv (minisztérium). 2015-ben alapította az Országgyűlés, elsődlegesen azzal a céllal, hogy a Kormány általános politikai feladatait koordinálja, másfelől azért, hogy ellássa és összehangolja a központi kormányzati kommunikációs feladatokat. Ez utóbbi feladat kapcsán hozta létre a Kormány az NKOH-t, amelynek feladata a kormányzati és háttérintézmények kommunikációs igényei kielégítése, kommunikáció és rendezvényszervezés, illetve szponzorációs tárgyú beszerzéseik központi koordinációja, központosított közbeszerzési rendszerben való lebonyolítása. Emellett az NKOH az ajánlatkérők regisztrációját, az éves beszerzési terveket is elbírálja, ellenőrzéseket folytat. Mindezek relatíve új – az Ákr. hatálya alól kivett – közigazgatási eljárások. Sem az alul-, sem a túlszabályozottság esete nem áll fenn, a bírósági felülvizsgálat a Kbt. általános szabályai szerint történik.

A 2018-as választásokat követően a Miniszterelnöki Kabinetiroda feladatai bővültek, hozzá került a turizmus és vendéglátás állami felügyelete és irányítása, amelyek – a feladatot ellátó állami gazdasági társaságokon keresztül – további eljárások igényét hozták a tárca számára.

9. A pénzügyi igazgatás eljárásai²⁷⁹

Kezdetben az állam gazdálkodása olyan bevételekre támaszkodhatott, amelyek kizárólag természetbeli (in natura) források voltak. Napjainkban azonban az állam gazdasági igazgatása már a pénzen alapul, így az állam bevételeit és kiadásait is pénz formájában tartja nyilván. Megjegyzendő, hogy az állam vonatkozásában így valójában pénzügyi igazgatási eljárásokról beszélünk, amelynek része különösen a pénzforgalom, a pénzbeli gazdálkodás szabályai és azok betartatásának társadalmi szintű szabályrendje, valamint a viták rendezését lehetővé tevő intézményrendszer.

9.1. A pénzügyi igazgatás eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

Elsőként kiemelten fontosnak tartom a pénzügyi igazgatás dogmatikai előzményeinek tisztázását, hiszen ez adja meg a tanulmány keretét.

A pénzügyi igazgatás része a közigazgatási eljárásjognak, hiszen alapvetően a jogszabályok végrehajtásának és ellenőrzésének folyamatában van kiemelkedő szerepe, amely vonatkozik a pénzügyi igazgatás és a költségvetési jog teljes szervezetrendszerére, a központi szervektől kezdve, a decentralizált állami szervekig és a helyi önkormányzatokig terjedően. Mivel a pénzügyi igazgatási eljárások alkotják a közigazgatás szerteágazó feladat- és szervezetrendszerén belül az egyik legbonyolultabb területet, a közigazgatás – közvetve vagy közvetlenül – hatással van az ország gazdasági életének meghatározó hányadára.²⁸⁰

²⁷⁹ Az alfejezet Szabó Ildikó írása.

²⁸⁰ GREGÓCZKI Etelka (2008): *Pénzügyi igazgatás*. Budapest, KSH-MKI. 278.

A pénzügyi igazgatás olyan állami tevékenység, amely az államháztartás egészére vonatkozó (állami és helyi önkormányzati) közigazgatási, valamint a pénzügyi magánszektor felügyeletével kapcsolatos államigazgatási feladatok ellátására irányul. A pénzügyi igazgatásnak az a rendeltetése, hogy az állami gazdaságpolitika (elsősorban a fiskális politika, monetáris politika) céljai megvalósítását elősegítse, a jogszabályokban meghatározott eszközrendszert működtesse.

A pénzügyi igazgatás azonban felosztható a) köz- és b) magánpénzügyi igazgatásra is. Ebből pedig levonható az a következtetés, hogy a pénzügyi igazgatás magában foglalja a közpénzügyek (az állami pénzügyek és a helyi önkormányzati pénzügyek) teljes igazgatási vertikumát, valamint a magánpénzügyek jelentős részének meghatározott igazgatási feladatait, azaz valamilyen módon és mértékben minden jelentősebb pénzmozgást befolyásol.²⁸¹

Ad a) A közpénzügyek igazgatása magában foglalja a közpénzek teljes körét, így a nemzeti össztermék azon részét is, amelyet az állam

- központosít (az eredeti jövedelemtulajdonosoktól jellemzően közhatalmi eszközökkel elvon) és
- újra eloszt (új jövedelemtulajdonosokhoz juttat, a jövedelemtulajdonosok között átrendezést valósít meg).

A közpénzügyek vonatkozásában a közigazgatási szerepvállalás²⁸² teljes körű, kiterjed az államháztartás központi és helyi alrendszerére, valamint az azokban zajló valamennyi folyamatra, pénzmozgásra.

Ad b) A magánpénzügyek igazgatása a jövedelmek azon részét érinti, amely az eredeti jövedelemtulajdonosoktól származik, és ezen területen belül a jövedelmi áramlások nem a kormányzati akarattól függően alakulnak, hanem alapvetően a piaci viszonyoktól befolyásolva mennek végbe.

A közpénzügyek és a magánpénzügyek azonban nem képesek egymástól teljesen hermetikusan elzárva működni, azaz például a piaci viszonyok nem működhetnek magukra hagyva, a közérdek szempontjait is érvényre kell juttatni a magánpénzügyi igazgatás vonatkozásában is. A közérdek szempontjai közé tartozik a jogbiztonság és a tisztességes piaci viszonyok iránti társadalmi igény, valamint a pénz okozta gazdasági zavarok elkerülésének szándéka szükségessé teszi, hogy a magánpénzek mozgásával és különösen a pénzügyi magánszektor intézményeinek működésével kapcsolatosan az állam közigazgatási feladatokat lásson el.²⁸³

Jelentőségét tekintve a közpénzügyek igazgatása és a magánpénzügyek igazgatása azonos súlycsoportba tartozik, mivel mind a közpénzügyek jogszerű és hatékony működtetése,²⁸⁴ mind a pénzügyi intézményrendszer közérdekű működése kiemelt cél, valamint mindkettő az állami pénzügyi politika célrendszerének fontos eleme. A közigazgatási munka mennyiségét tekintve viszont szembeötlő, hogy az államháztartási rendszer működtetését

²⁸¹ Kovács Árpád (2010): *Közpénzügyek*. Budapest, ELTE Eötvös. 276.

²⁸² BOROS 2012, 101.

²⁸³ GREGÓCZKI 2008, 278.

²⁸⁴ NAGY Zoltán (2015): A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása. In LENTNER Csaba szerk.: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és Államháztartástan II.* Budapest, NKE Szolgáltató Kft. 203–223.

célzó igazgatási tevékenység jóval nagyobb szeletet hasít ki a pénzügyi igazgatás gyűjtőköreből, mint a pénzügyi magánszektor működését érintő tevékenysége. Ezt támasztják alá a következő mennyiségi jellemzők is:

- a közigazgatási tevékenységet ellátó közigazgatási szervek száma;
- a közigazgatási tevékenységet ellátó közigazgatási szervek létszámadatai;
- a közigazgatási tevékenységet ellátó közigazgatási szervek működési költségeinek adatai;
- a közigazgatási tevékenység során keletkezett dokumentumok mennyisége.

A fentiekben kifejtettek alapján a pénzügyi igazgatás dogmatikája alapvetően átfogja az adó-, a monetáris, a pénzügyi felügyeleti és a fiskális igazgatás témakörét, azonban jelen tanulmány kizárólag a fiskális igazgatási eljárásokra koncentrál, tekintettel arra, hogy az adó-, a monetáris és pénzügyi felügyeleti eljárásokat külön fejezetben tekintjük át. A pénzügyi igazgatási eljáráson belül a tanulmány vizsgálja a fiskális igazgatási eljárásokat és az ahhoz kapcsolódó ellenőrzési eljárásokat.

Egyes korszakokban a nemzeti vagy akár a városi határok is gátat vetettek az áruk és a pénzek áramlásának, de a gazdasági folyamatok mára már – a technikai fejlődésnek is köszönhetően – szinte zavartalanná váltak.

A pénzügyi igazgatás tekintetében is releváns elem, hogy piacgazdasági, kapitalista viszonyok között a pénzfunkciók erőteljesen képesek érvényesülni, ezt támasztja alá, hogy a piaci erők idővel fel is számolták a pénzek és az áruk mozgásának útjában álló hagyományos akadályokat. Ugyanakkor csupán a 19. század második felétől jött létre globálisan a kifejlett kapitalizmus.

A magyar pénzügyi igazgatás kialakulása is ekkorra datálódik, ugyanakkor utalni kell arra is, hogy a korszakra rányomta bélyegét az a körülmény, hogy hazánk a Habsburg Birodalom, majd az 1867-es kiegyezést követően az Osztrák–Magyar Monarchia részeként ment át a kapitalizálódás e meghatározó szakaszán. Habár megjegyzendő, hogy az Osztrák–Magyar Monarchia a gazdasági fejlettség terén elmaradt az akkori vezető európai hatalmaktól, a kelet-közép-európai térségben az államszervezet, a jogrend, a számvitel és pénzgazdálkodás tekintetében az osztrák befolyás egységesítő és modernizáló hatással járt. „Legjobban kiépített és kidolgozott közigazgatásunk a pénzügyi, alapjaiban jórészt osztrák alkotás.”²⁸⁵ Ezt a megállapítást erősíti, hogy napjainkban is felfedezhetők jogrendbeli, számviteli és adminisztrációs eljárásbeli hasonlóságok mindazokban az országokban, amelyek a Monarchia részét képezték egy évszázaddal ezelőtt.

A magyar pénzügyi igazgatás szemléletének alapjai jelentős mértékben a német közigazgatási iskola által kidolgozott jogi alakszerűségben, ellenőrizhetőségben gyökereztek, és ezen tudományos megállapításokon alapult a magyar pénzügyi elmélet, amely a szakmai színvonal és a kultúra tekintetében – 1914 előtt és 1918–1939 között – megfelelt az európai normáknak. Ugyanakkor indokolt felhívni a figyelmet arra, hogy ebben az időszakban jelentős eltérések mutatkoztak az angolszász és a kontinentális pénzügyi igazgatási elvek

²⁸⁵ MAGYARY 1942, 150.

között, sőt a kontinentális rendszeren belül is megosztottság volt érzékelhető a francia és a német pénzügyi igazgatás vonatkozásában.²⁸⁶

1945 után azonban a piacgazdaság gyors térhódítása a pénzügyi igazgatás homogenizációja irányába mutatott, amely mögött a nemzetközi szervezetek jogharmonizációs törekvései húzódtak meg. Emellett pedig az Amerikai Egyesült Államok által kialakított pénzügyi elvek és gyakorlatok követésének igénye is megmutatkozott, amely nemcsak az üzleti életre, hanem az állam pénzügyi igazgatására is hatást gyakorolt. Mindez a korábbi angolszász és kontinentális elhatárolódás elmosódásához vezetett. Különösen érzékelhető ez azon országok pénzügyi igazgatása vonatkozásában, amelyek részesültek a Marshall-segélyben. Mindez pedig ahhoz vezetett, hogy a korábbi nemzeti pénzügyi igazgatás belső gyakorlata is egységesült – nemcsak Nyugat-Európában, de Amerikában is.

Magyarország kimaradt az 1945-öt követő modernizációs hullámból, hiszen térségünk a Szovjetunió befolyása alá került, ennek következtében megszűnt a magántulajdonon nyugvó piacgazdaság rendszere. Ez együtt járt a polgári társadalom intézményeinek részben megsemmisítésével, részben formálissá tételével. Ennek eredményeként a pénzgazdaság helyett az úgynevezett szocialista tervgazdaság modelljének kiépítésére és működtetésére tért át Magyarország.

A szovjet típusú tervgazdasági modell közös vonásai közé tartozott, hogy a politikai hatalom egy központba (a kommunista pártba) koncentrálódott, amelynek döntéseit az államszervezet teljesítette, így ténylegesen egy pártállam alakult ki. A pártállam megszüntette a tőle független intézményi struktúrákat, és a magántulajdon szűk korlátok közé szorította vissza. Az egyes vállalatok tulajdonosa az állam lett, a gazdasági folyamatokat pedig a központi tervezőszerv alakította ki és irányította. Ez utóbbi minden főbb termékcsoportra előírányozta a termelést és felhasználást, ugyanakkor külön figyelmet fordított arra, hogy a keresleti és kínálati oldal megfeleljen egymásnak. Az állami vállalatokat az ágazati minisztériumok felügyelték. A pénzfolyamatokat a Pénzügyminisztérium adminisztrálta, de a tervezés elsőbbsége következtében a pénznek csak passzív szerepe volt.

Magyarországon a pénzügyi igazgatás rendszere az 1989. október 23-án kikiáltott köztársaság keretein belül tudott újra csatlakozni az európai gazdasági fejlődéshez, szabályozását ennek megfelelően alapjaiban újrakodifikálták. E folyamat során egyértelművé vált, hogy az 1945 előtti szabályozási struktúrához – annak elavultsága okán – teljes egészében nem indokolt visszatérni, hanem egy alapjaiban modern pénzügyi igazgatási rendszert célszerű felépíteni. „Nemzeti érdekünk volt, hogy a magyar pénzügyi intézmények újjáalkotásakor olyan mintát kövessünk, amely nem csupán hatékonyabb és fejlettebb az előzőnél, hanem meg is könnyíti gazdaságunk nemzetközi versenyképességének javítását.” Ennek egyik sarokpontja volt, hogy az 1990-es évekre jelentős mértékben harmonizálódott a nemzetközi standardokon alapuló pénzügyi igazgatás, továbbá „a rendszerváltoztatás jogalkotási programjában már a kezdetektől alapvető szempont volt minden új jogintézménynél, hogy az harmonizáljon az európai integrációs megállapodásokkal, mivel a demokratikus Magyarország korán elkötelezte magát az Európai Unióhoz való csatlakozás mellett”.²⁸⁷

²⁸⁶ CSIZMADIA Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai. 124.

²⁸⁷ MAGYARY 1942, 150.

1992. július 3-tól az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: régi Áht.) határozza meg az állam működésének pénzügyi kereteit. Az állam az adófizetők pénzét használja fel, ezért tevékenységében szigorú garanciák szükségessé,²⁸⁸ hogy a túlnyomórészt közhatalmi alapon megszerzett pénzekkel hatékonyan gazdálkodjon, és csak a legszükségesebb mértékben kelljen az adófizetőktől jövedelmüket elvonni. A piacgazdaság kiépülésével párhuzamosan a gazdaságban egyre inkább a verseny, a tőkehatékonyság maximalizálása kerül előtérbe. Az államnak azonban eltérő feltételek között kell gazdálkodnia, a verseny szerepe minimális, a legfontosabb cél, hogy az állam a törvényekben meghatározott feladatok színvonalas ellátásához a lehető legkevesebb forrást használja fel.²⁸⁹

Mindezek az eltérő célok, továbbá az adófizetők pénzének védelme, a vállalkozásokra vonatkozó eltérő szabályok, elsősorban a szigorú, ellenőrizhető, a legfontosabb pénzügyi döntéseket a népképviselői szervek kezébe összpontosító rendszer érvényesítését teszik szükségessé. A népképviselői szervek (Országgyűlés, helyi önkormányzat képviselő-testülete) döntési körébe kell adni a feladatok és a bevételi lehetőségek közötti rangsorolási, továbbá az erőforrások elosztásáról szóló – költségvetés keretében történő – döntést.

A demokratikus társadalmakban meg kell teremteni az állam közpénzekkel történő hatékony gazdálkodásának garanciáit. Ennek egy átlátható, a nyilvánosság követelményeinek megfelelő, a demokratikusan választott képviselők döntései által irányított és ellenőrzött államháztartási rendszer felel meg.

A pénzügyi forrásokról az éves költségvetések gondoskodnak. A többpárti parlamenti demokrácia követelményeit szem előtt tartva alakította ki a régi Áht. az államháztartás tervezésével, elfogadásával, végrehajtásával, zárszámadásával és ellenőrzésével kapcsolatos eljárási rendet. Továbbá a régi Áht. rögzítette a hatásköri és eljárási szabályokat, az Országgyűlés, a Kormány, a pénzügyminiszter és a miniszterek közötti munkamegosztást – a központi költségvetés tervezését, jóváhagyását és végrehajtását illetően. Egyértelműen elkülönült az Országgyűlés törvényhozó, a Kormány, a pénzügyminiszter és a miniszterek előkészítő, végrehajtó szerepe a központi költségvetés eljárási szabályaiban.

Emellett kialakították a költségvetési szervek gazdálkodási lehetőségeit, illetve korlátait. A költségvetési szervezeteknek alapvetően az állami feladatok ellátását kell szolgálniuk. Vállalkozási tevékenységet csak szűk körben folytathatnak, ha az nem az alaptevékenységük rovására történik. A régi Áht. szabályozta az állami vagyonnal való gazdálkodás és az állami ellenőrzés alapelveit.

Az Alaptörvény teljes egészében felülvizsgálta a pénzügyi igazgatás rendszerét, és ennek eredményeként maga az Alaptörvény is külön fejezetben foglalkozik a közpénzekkel, a központi költségvetéssel és a nemzeti vagyonnal. Ez a tény közvetlenül hatással volt arra, hogy a régi Áht. helyett új törvényt alkossanak meg, azonban az 1989 óta megszilárdult államháztartási értékek²⁹⁰ megőrzése mellett. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvénnyel (a továbbiakban: Áht.) szemben támasztott követelmények közül az egységes szemlélet, a korszerű, de a későbbiek folyamán is könnyen változtatható,

²⁸⁸ KILÉNYI Géza (1996): Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk. *Jogtudományi Közöny*, 51. évf. 3. sz. 112.

²⁸⁹ FÖLDES Gábor (2004): *Adójog*. Budapest, Osiris. 156.

²⁹⁰ DRINÓCZI Tímea (2012): Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Jogtudományi Közöny*, 67. évf. 10. sz. 371.

nem az alrendszerre, hanem a folyamatokra tekintettel lévő törvényi szerkezet, az egyértelmű, keretjellegű, a végrehajtási rendeletek megalkotását segítő szabályok kimondása és az államháztartási tervezés, gazdálkodás, beszámolás során mára elburjánzó felesleges vagy trükközésre lehetőséget adó szabályok leépítése emelendő ki.

Az államháztartás felépítése, folyamatainak számbavétele alapvetően a régi Áht. által kialakított rendszer továbbvitelével történt. A régi Áht. által eredetileg meghatározott 4 alrendszer helyett a törvény már csak 2 alrendszert ismer: a központi és az önkormányzati alrendszert. Az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai a központi alrendszer részévé váltak, ezzel összefüggésben megszűnt a külön társadalombiztosítási költségvetési szervi típus, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak kezelőszervei központi költségvetési szervvé válnak. Az elszámolási szabályok tekintetében továbbra is a pénzforgalmi szemlélet alkalmazása tűnt indokoltnak, ami alapján a bevételeket, kiadásokat azok pénzforgalmi teljesülésekor kell számba venni.

Az Áht. szerkezeti és szabályozási szempontból letisztult előírásokat tartalmaz, hiszen a rendelkezések megalkotásakor a pontos fogalmmeghatározás, a következetes szóhasználat és a törvényi szinten lényeges szabályok kimondása volt az elsődleges cél.

Az Alaptörvény több, az államháztartáshoz témájában kapcsolódó kérdésről sarkalatos törvény megalkotását írja elő, például a közteherviselésről,²⁹¹ a nyugdíjrendszer szabályairól, a Költségvetési Tanács működéséről és a nemzeti vagyonról.

A pénzforgalmi szemlélet megerősítésével párhuzamosan elmaradtak a pénzforgalommal nem vagy csak a későbbi években járó bizonyos tételek kiadásként, bevételként történő számbavételi kötelezettségét rögzítő szabályok. Ezek közül kiemelendő a PPP-ügyletek speciális elszámolására vonatkozó szabály, amely egyrészt – a PPP-konstrukciók gyakorlatának megszüntetése miatt – értelmét veszítette, másrészt olyan sajátos eredmény-szemléletű előírást tartalmazott, amely a hazai elszámolási szabályok között idegen. Kimaradt továbbá a régi Áht. azon rendelkezése is, amely értelmében a hiányt rendezni, tartozást átvállalni csak költségvetési előirányzatként elszámolva lehet. Ez a szabály ugyanis szintén idegen a pénzforgalmi szemlélettől, továbbá egyéb hiányosságai is vannak. Egyrészt homályos a *hiány rendezése* fogalom, mivel a hiány egy folyamat eredménye, a bevételek és kiadások különbözete. A hiányt fogalmilag javítja a bevételek túl- vagy a kiadások alulteljesülése, erre külön szabály alkotása nem szükséges. A tartozások átvállalása – amely így kiadást csak később fog eredményezni – pedig az adósság növekedésével jár, ami jellegéből adódóan állományi, nem folyó adat. Az adósságátvállalást tehát az államadósságmutató csökkentése követelményén keresztül lehet befolyásolni, nem a bevételek, kiadások és egyenleg megközelítésében.²⁹²

Az Áht. kiemelt figyelmet fordít a tervezési szabályokra, egy olyan kettős irányból építkező rendszer vázát (a részletszabályok megalkotása a végrehajtási rendelet feladata) megteremtve, amely felülről, a keretszámok megalkotásával indul, részletes technikai kidolgozása alulról – a keretszámokon belül maradván konkrétan milyen feladatokra kívánnak költeni – történik, majd a kettő találkozásakor a költségvetés végrehajtásáért felelős

²⁹¹ ERDŐS Éva (2011): A közteherviselés elvének kiterjesztő értelmezése az európai adóharmonizáció tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. ksz. 51.

²⁹² LENTNER Csaba (2010): A magyar gazdasági válság és válságkezelés néhány történeti és nemzetközi aspektusa. *Pénzügyi Szemle*, 55. évf. 3. sz. 575.; LENTNER Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 336.

Kormány hagyja jóvá a végső terveket. Ezzel nemcsak az alulról való tervezés hibája (azaz az igények elszállása) küszöbölhető ki, de biztosított az is, hogy a részletes terveket azon a szinten készítsék el, ahol az információ leginkább rendelkezésre áll. A részletes (végrehajtási típusú) tervezés így nem a költségvetési évben indul meg az elfogadott központi költségvetésről szóló törvény alapján, hanem a törvény összeállítása a részletes tervek alapján történik, a költségvetési év feladata ezek végrehajtása.

Az Alaptörvény a közpénzekkel kapcsolatban konkrétan szól az átláthatóság követelményéről,²⁹³ ezért az Áht.-ban ennek érvényesülése kiemelten fontos volt. A szabályok közül kiemelendő a jelenleg széles körben alkalmazott összevonások jelentős korlátozása. A régi Áht. értelmében például a helyi önkormányzat költségvetése összevontan tartalmazza az önkormányzat, az önkormányzat hivatala, a hozzá rendelt helyi nemzetiségi önkormányzatok költségvetését. Az, hogy az összevont számokon belül ténylegesen mennyit költhet például dologi kiadásokra a jegyző a hivatal működtetése, a polgármester az önkormányzati feladatok ellátása és a helyi nemzetiségi önkormányzat a saját működése során, csak az önkormányzat belső szabályzatai, nyilvántartásai átböngészésével tudható meg, a három különböző jogi személynek külön vezetett költségvetése nincs. (Megjegyezzük, hogy ez a helyzet nemcsak az átláthatóságot rontja, számos konkrét gyakorlati probléma forrása is, az adóalanyiség kérdésétől kezdve a számlavezetésig.)

9.2. A pénzügyi igazgatás eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

A pénzügyi igazgatás intézményei közül jelen tanulmány keretében az államháztartást vizsgáljuk szorosabban, amelyet az állam és a helyi önkormányzatok közfeladatot ellátó és finanszírozó gazdálkodásának rendszereként definiálhatunk. Az államháztartás a tágan értelmezett kormányzat gazdálkodásának rendszerét, másképpen fogalmazva az állam-pénzügyek összességét jelenti, amelyet az 1. ábra szemléltet.

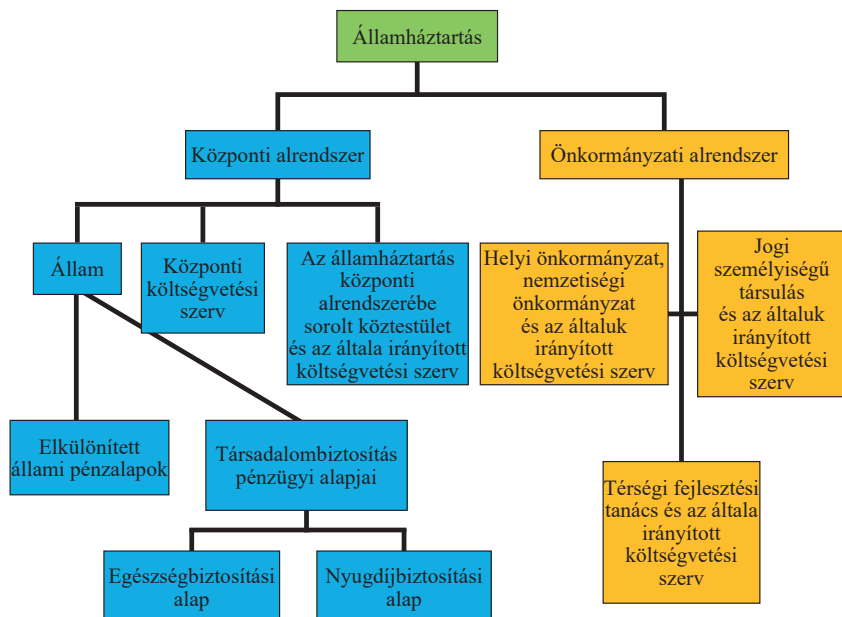
A pénzügyi igazgatás során kizárólag ezen szervek járhatnak el az Ákr. 9. § szerinti hatóságként, továbbá a jogalkotói oldalról is megállapíthatjuk, hogy a megvalósuló közigazgatási tevékenység az államháztartási folyamat (flow) dimenzióját (az éves költségvetésekkel összefüggő közigazgatási tevékenységet) és az államháztartás állományi (stock) vetületét (a vagyongazdálkodást) adja.

Az államháztartás törvényben meghatározott alapegységeit az államháztartás alrendszereinek nevezzük. Az államháztartási alrendszerek száma és szerepe országonként eltérhet. Az Áht. az államháztartást két alrendszerre bontja, a központi alrendszerre és az önkormányzati alrendszerre.

Az Áht. alapján az államháztartás központi alrendszerébe tartozik az állam, a központi költségvetési szerv, az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület és az ilyen köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv. E meghatározás tekintetében az Áht. tisztán szervezeti jellegű, jogképességen alapuló megközelítést alkalmaz, azonban az Áht. egyéb rendelkezéseiből következően a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai és az elkülönített állami pénzalapok bevételeit és kiadásait is az államháztartás

²⁹³ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2012): *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Budapest, Gondolat. 128.

központi alrendszerében kell elszámolni. A társadalombiztosítás a társadalom közös kockázatvállaláson alapuló kötelező biztosítási rendszere, amely biztosítási és szolidaritási elvek alapján működik. A társadalombiztosítás két biztosítási ága – amely 1992-ben, a korábbi Társadalombiztosítási Alap kettéválásával jött létre – a Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap, amelyek legfontosabb bevételi forrását a munkaadók és a munkavállalók által fizetett járulékok és hozzájárulások jelentik.



1. ábra

Az államháztartás rendszere

Forrás: Szabó Ildikó szerkesztése

Az Egészségbiztosítási Alap kiadásainak legnagyobb részét az egészségüggyel kapcsolatos kiadások teszik ki (kórházak, egyéb intézmények fenntartása, gyógyszer támogatás stb.), a Nyugdíjbiztosítási Alapból pedig a nyugdíjak döntő többségét fedezik. Az elkülönített állami pénzalap az állam egyes feladatait részben az államháztartáson kívüli forrásból biztosító olyan finanszírozási forma, amely működésének jellege okán az államháztartáson belül elkülönített finanszírozást teszi szükségessé. Az elkülönített állami pénzalapok súlya napjainkban már csekély, bevételeik és kiadásaik mindössze 2–3%-ot képviselnek az államháztartáson belül. 1994-ben még több mint 30 elkülönített pénzalap működött, de a gazdálkodás átláthatósága és hatékonysága növelésének követelménye szükségessé tette számuk csökkentését. Jelenleg 6 elkülönített alap létezik a nyugdíjbiztosítási és egészségbiztosítási alapok mellett. Ezek:

- a határon túli magyarságnak a szülőföldjén való boldogulását, Magyarországgal való kapcsolatai ápolását és fejlesztését, valamint a magyar nemzeti azonosságtudat erősítését támogató Bethlen Gábor Alap;

- a kutatás-fejlesztés és a technológiai innováció támogatását biztosító Kutatási és Technológiai Innovációs Alap;
- az ár- és belvízkárok megtérítésében való önkéntes részvételre ösztönző és az ilyen károk megtérítése érdekében való kockázatközösséget megteremtő Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap;
- a radioaktív hulladékok végleges elhelyezésének, a kiégett üzemanyagok átmeneti tárolásának és a nukleárisüzemanyag-ciklus lezárásának, továbbá a nukleáris létesítmények leszerelésének finanszírozását biztosító Központi Nukleáris Pénzügyi Alap;
- a foglalkoztatáshoz, a munkanélküliséghez és a képzési rendszer fejlesztéséhez kapcsolódó pénzeszközök összevonásával és egységes kezelésével foglalkozó Nemzeti Foglalkoztatási Alap;
- a Nemzeti és Kulturális Alap, amelyet az Országgyűlés a nemzeti és egyetemes értékek létrehozásának, megőrzésének, valamint terjesztésének támogatása érdekében hozott létre.

Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozik a helyi önkormányzat, a helyi nemzeti önkormányzat és az országos nemzeti önkormányzat, a társulás, a térségi fejlesztési tanács, továbbá az ezek által alapított (irányított) költségvetési szervek. A helyi önkormányzatok részben az államháztartáson kívülről (saját bevételek), részben az államháztartáson belülről (állami támogatások, átengedett, megosztott bevételek, átvett pénzeszközök) származó bevételekből önállóan gazdálkodnak és látják el a törvényekben meghatározott feladataikat.

A pénzügyi igazgatás területén eljáró hatóságokat aszerint csoportosíthatjuk, hogy azok

- az államháztartási-költségvetési rendszer működtetésével;
- a közbevételek igazgatásával;
- a közvagyonnal való gazdálkodással vagy
- az államháztartási-költségvetési gazdálkodás ellenőrzésével

összefüggő feladatokat és hatásköröket látnak-e el.

Jelen fejezetben kizárólag az államháztartási-költségvetési rendszer működtetésével és az államháztartási-költségvetési gazdálkodás ellenőrzésével kapcsolatos pénzügyi igazgatási tevékenységet tekintjük át, és vizsgáljuk ennek az Ákr. szerinti működését. (A pénzügyi igazgatás további részei, így a közbevételek igazgatása és a közvagyonnal való gazdálkodás tekintetében irányadó eljárási szabályokat más fejezetek mutatják be részletesen.)

Az államháztartási-költségvetési rendszer tekintetében két olyan terület van, ahol az Ákr.-től eltérő speciális eljárásokat kell alkalmazni:

Ad a) A helyi önkormányzatok általános működéséhez és ágazati feladataihoz kapcsolódó támogatások elszámolása és felülvizsgálata, ahol az Áht. 59. § (1) bekezdése eltérést enged az Ákr. hatósági ellenőrzésre²⁹⁴ vonatkozó rendelkezéseitől.

²⁹⁴ PATYI András – BOROS Anita (2013): A hatóság és a szakhatóság az eljárásban. (Általános rendelkezések.) A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 251.

Ad b) A Magyar Államkincstár által vezetett törzskönyvi nyilvántartás vonatkozásában is az Áht. 104. § (2) bekezdése enged eltérést az Ákr. szabályaitól.

Az államháztartási-költségvetési gazdálkodás ellenőrzése vonatkozásában pedig a kormányzati ellenőrzés során az eljárási bírság megállapítása vonatkozásában az Áht. 65. § (3) bekezdése ad lehetőséget az Áhr. figyelmen kívül hagyására.

A helyi önkormányzat az éves költségvetési beszámolójában számol el a számára a költségvetési évben folyósított támogatásokkal. A helyi önkormányzat az éves költségvetési beszámolójában a költségvetési évben folyósított támogatások felhasználásával kapcsolatos önellenőrzést a költségvetési beszámoló teljesítésének határidejét követő második hónaptól a hatodik hónapig, a Kormány rendeletében meghatározott mértékű önellenőrzési pótlék megfizetésével egyidejűleg kezdeményezhet (Áht. 58. §).

A kincstár a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolója alapján az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi Cl. törvény szerinti hatósági ellenőrzés keretében felülvizsgálja a támogatások elszámolását, felhasználását. A hatósági ellenőrzés tekintetében alkalmazandó kiegészítő rendelkezéseket kormányrendelet határozza meg. A felülvizsgálat során a kincstár az Állami Számvevőszék jelentéseiben foglalt megállapításokat is figyelembe veszi. A felülvizsgálat megszervezése során biztosítani kell, hogy valamennyi helyi önkormányzatnál a felülvizsgálat esetében legalább négyévente – a kincstár által meghatározott támogatási jogcímek tekintetében – helyszíni ellenőrzésre kerüljön sor, amely a Polgári Törvénykönyv szerinti általános elévülési időn belül, a korábban nem vizsgált időszakokra és jogcímekre is kiterjeszthető. A felülvizsgálat kiterjed az éves költségvetési beszámoló alapjául szolgáló dokumentumoknak a helyi önkormányzatnál, a helyi önkormányzat által alapított költségvetési szervnél, továbbá – szükség esetén – valamennyi érintett gazdálkodó szervezetnél és más jogi személynél történő ellenőrzésre is. A felülvizsgálat szakmai szabályait, módszereit a kincstár az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével alakítja ki (Áht. 59. §).

Az Áht. 59. §-a szerinti felülvizsgálatot az igazgatóság területére vonatkozó munkaterv alapján kell megszervezni. A munkatervet a következő négy évre vonatkozóan minden év december 31-éig kell elkészíteni. A munkatervnek tartalmaznia kell az igazgatóság illetékességi területéhez tartozó valamennyi helyi önkormányzat elszámolási helyszíni ellenőrzésének tervezett időpontját, negyedéves ütemezés szerint, valamint az első évre vonatkozóan a felülvizsgálatba bevont főbb támogatások jogcímeit. A felülvizsgálatot a költségvetési évet követő év szeptember 30-áig kell megkezdeni. A felülvizsgálat során a kincstár figyelembe veszi az Állami Számvevőszék ellenőrzése alapján készült jelentésben a tárgyévre és az azt megelőző, a Polgári Törvénykönyv szerinti általános elévülési időn belüli évekre megállapított, az ellenőrzöttet megillető pótlólagos támogatásokat, illetve az ellenőrzött által jogosulatlanul igénybe vett és az Állami Számvevőszék megállapítására vissza nem fizetett támogatásokat is. Felülvizsgálatot nem végezhet az a személy, aki

- a) az ügy elintézésében az Ákr. kizárásra vonatkozó szabályai alapján nem járhat el;
- b) az adott felülvizsgálatot megelőző három naptári évben, illetve a felülvizsgálattal érintett időszakban az ellenőrzött szerv polgármestere, jegyzője, képviselő-testületének tagja, közgyűlésének tagja, az önkormányzati hivatal vezető megbízással rendelkező közszolgálati tisztviselője, közszolgálati tisztviselője, közalkalmazottja, munkavállalója volt vagy az ellenőrzött szervnél egyéb foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban állt;

- c) az ellenőrzött szervnél a felülvizsgálat megkezdését megelőző három naptári évben, illetve a felülvizsgálattal érintett időszakban rendszeres vagy tartós megbízási vagy vállalkozási jogviszonyban állt vagy a felülvizsgálattal érintett támogatási igény elkészítésében részt vett;
- d) az ellenőrzött szervnél bármilyen munkavégzésre irányuló tevékenységet végez vagy a felülvizsgált időszakban ilyen tevékenységet végzett;
- e) az ellenőrzött szerv vezetőjének a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója;
- f) vagyonnyilatkozási kötelezettségének nem tett eleget vagy azt megtagadta;
- g) az ellenőrzött szervnél a felülvizsgálat megkezdését megelőző két naptári évben kincstári ellenőrzést végzett.

A kincstár az Áht. 59. §-a szerinti felülvizsgálatok tapasztalatait és számszaki összegzéseit május 31-éig megküldi az államháztartásért felelős miniszternek, a helyi önkormányzatokért felelős miniszternek és az Állami Számvevőszék elnökének [az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Áht. vhr.) 109. §].

A felülvizsgálat során az Áht. 59. § (2) bekezdése szerinti helyszíni ellenőrzésre az Igazgatóság vezetője által kiadott ellenőrzési terv és az ellenőrök számára általa kiadott megbízólevél alapján kerülhet sor. Az ellenőrzési terv tartalmazza

- a) a helyszíni ellenőrzésre vonatkozó jogszabályi felhatalmazást;
- b) a helyszíni ellenőrzéssel érintett szerv nevét, székhelyét;
- c) a helyszíni ellenőrzés során érintett intézményi kört;
- d) a helyszíni ellenőrzéssel érintett támogatások jogcímeit, az egyes jogcímekre vonatkozó vizsgálati szempontokat;
- e) a helyszíni ellenőrzéssel érintett időszakot;
- f) a helyszíni ellenőrzés kezdő időpontját, várható időtartamát;
- g) a helyszíni ellenőrzést végzők nevét, beosztását.

A helyszíni ellenőrzés vezetőjének kezdeményezésére az igazgatóság vezetője dönthet az ellenőrzési terv módosításáról, kiegészítéséről. A megbízólevél tartalmazza

- a) az ellenőrzést végzők nevét, beosztását, a kincstári azonosítókártya számát;
- b) az ellenőrzés elvégzésére felhatalmazó jogszabályra történő hivatkozást;
- c) az ellenőrzési terv számát;
- d) az ellenőrzés tárgyát;
- e) a megbízólevél érvényességi idejét;
- f) az ellenőrzés kezdő időpontját, várható időtartamát.²⁹⁵

A helyszíni ellenőrzésről szóló értesítés tartalmazza a helyszíni ellenőrzés célját és a helyszíni ellenőrzéssel érintett költségvetési szervek megnevezését. Az értesítést az igazgatóság vezetője úgy közli, hogy azt a polgármester a helyszíni ellenőrzés megkezdése előtt legalább

²⁹⁵ Áht. vhr. 109/A. §-a.

5 nappal kézhez kapja. A polgármester az igazgatóság értesítése alapján haladéktalanul tájékoztatja a helyszíni ellenőrzésről az érintett költségvetési szervek vezetőit.²⁹⁶

Az ellenőrzés vezetője felelős

- a) a helyszíni ellenőrzés előkészítéséért, a helyszíni ellenőrzés megszervezéséért;
- b) az ellenőrök – a helyszíni ellenőrzés során – írásba foglalt megállapításai alapján a jegyzőkönyv elkészítéséért, az ellenőrzés megállapításainak valódiságáért és helytállóságáért;
- c) a helyszíni ellenőrzés határidőben történő lefolytatásáért;
- d) a lefoglalásról szóló jegyzőkönyv kibocsátásáért;
- e) a készített iratoknak és iratmásolatoknak az ellenőrzés dokumentációjába történő elhelyezéséért.

Az ellenőr jogosult

- a) a helyi önkormányzat, az önkormányzati hivatal és más önkormányzati költségvetési szerv által végzett felügyeleti ellenőrzés, belső ellenőrzés és a törvényességi felügyeletet ellátó fővárosi és megyei kormányhivatal és más ellenőrzést végző közigazgatási szerv megállapításait felhasználni;
- b) az ellenőrzött helyi önkormányzat polgármesterétől és jegyzőjétől, továbbá az ellenőrzött szerv vezetőjétől a rendelkezésére bocsátott dokumentáció, adatok teljességéről nyilatkozatot (a továbbiakban: teljességi nyilatkozat) kérni;
- c) a helyszíni ellenőrzés során a tényállás tisztázásához szükséges adatokat – szükség esetén segédtablázatok segítségével, az adatok védelmének megfelelő biztosítása mellett – írásban vagy elektronikusan rögzíteni.

Az ellenőr köteles

- a) az ellenőrzési feladatot oly módon végrehajtani, hogy minden, az ügghöz tartozó lényeges tényt megállapítson, feltárjon;
- b) a megállapításait tárgyyszerűen, a valóságnak megfelelően írásba foglalni, és azokat elegendő és megfelelő bizonyítékokkal alátámasztani;
- c) az ellenőrzött szerv biztonsági szabályait és munkarendjét figyelembe venni.

Az ellenőrzött szerv vezetője a helyszíni ellenőrzést végző személyekkel való kapcsolattartásra kapcsolattartót (a továbbiakban: kapcsolattartó) jelölhet ki. Ha az ellenőrzött szerv vezetője nem jelöl ki kapcsolattartót, az ellenőrzött szerv vezetőjét kell kapcsolattartónak tekinteni. Az ellenőrzött szerv vezetője felelősséggel tartozik annak biztosításáért, hogy a képviseletében a kapcsolattartó teljes jogkörrel eljárhatson.

Az ellenőrzött szerv vezetője jogosult

- a) az ellenőr személyazonosságának bizonyítására alkalmas okirat és megbízólevélnek bemutatását kérni, ennek hiányában az együttműködést megtagadni;
- b) a helyszíni ellenőrzés megállapításait megismerni.

²⁹⁶ Áht. vhr. 109/B. §-a.

Az ellenőrzött szerv vezetője, kapcsolattartója és alkalmazottja köteles a helyszíni ellenőrzés végrehajtását elősegíteni, ennek keretében

- a) az ellenőr által kért adatszolgáltatásokat, dokumentumokat iratjegyzék kíséretében határidőre – az általa kért módon és formában – átadni vagy megküldeni;
- b) az ellenőrök számára megfelelő munkakörülményeket biztosítani;
- c) az ellenőrökkel együttműködni és velük folyamatosan kapcsolatot tartani;
- d) a rendelkezésre bocsátott dokumentáció (iratok, okiratok, adatok) teljességéről felhívásra nyilatkozni.²⁹⁷

A felülvizsgálat során megállapított eltérések bizonyítékainak megismerését és a további bizonyításra irányuló indítvány megtételét az Ákr. 76. §-a szerint kell biztosítani. Helyszíni ellenőrzés esetén a bizonyítékok ismertetésének a helyszíni ellenőrzésről készített jegyzőkönyv átadása vagy megküldése minősül.²⁹⁸

Ha a kincstár a felülvizsgálat során az éves költségvetési beszámolóban közölt adatokhoz képest eltérést tár fel, hivatalbóli eljárásban megállapítja a helyi önkormányzatot megillető vagy az általa visszafizetendő támogatás összegét. Az eljárásban az Ákr. rendelkezéseit az e §-ban meghatározott eltérésekkel és kiegészítésekkel kell alkalmazni. Az elsőfokú döntés ellen fellebbezésnek van helye.²⁹⁹

A ma fennálló rendszert megelőzően hazánkban a költségvetési szervek meglehetősen decentralizált pénzgazdálkodási gyakorlata volt jellemző. Még a tervgazdaság reformja idején, az akkor szinte mindent lefedő állami tulajdonlás észszerűsítésére tett kísérletek korszakában fejlődött ki az a gyakorlat, amelyben a költségvetési szervek a számukra előzetesen átutalt pénzügyi keretek felhasználásáról saját hatáskörben döntöttek. Ez a látszólag észszerűsítő fejlemény megnehezítette a közpénzek ellenőrzését és célszerű felhasználását, a rendszerváltozáskor ezért szükségessé vált a költségvetési gazdálkodási rend gyökeres átalakítása. A parlamenti demokráciára való visszatérést követően az is súlyosan esett latba, hogy az intézményi hatáskörű előirányzatok mozgatásai révén a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott előirányzatok erőteljesen módosulhattak a gyakorlatban. Ezáltal viszont az intézmények belső döntései eltorzíthatták az Országgyűlés által elfogadott törvényt, csorbítva azt az alkotmányos követelményt, hogy a közpénzekről az Országgyűlés dönt.³⁰⁰ A decentralizált finanszírozási rendszer nehezítette a költségvetési folyamatok tervezését is: a költségvetési szerveket bevételeik alultervezésében tette érdekeltté. Az előzetes finanszírozás miatt minden bevétel és kiadás effektív pénzmozgást is jelentett, amelynek finanszírozási költségei jelentősek voltak. A gazdálkodásról, a költségvetési előirányzatok alakulásáról és teljesüléséről szóló adatszolgáltatás rendszere nehézkes és rendkívül időigényes volt. Indokolt volt tehát, hogy a rendszerváltozási folyamat részeként a közjó érdekében fellépő Országgyűlés az államháztartásról törvényt alkosson, meghatározva az észszerű pénzgazdálkodás szabályait és szükséges intézményeit. E területre is igaz azonban, hogy a megfelelő szabályrend és különösen a jól működő intézményi rend kialakítása időigényes, a kezdetben választott megoldásokat időről időre felül kell vizsgálni. Ilyen indokoktól vezérelve került sor az Áht. megalkotására. Ez a törvény szabályozza az államháztartás

²⁹⁷ Áht. vhr. 109/C. §-a.

²⁹⁸ Áht. vhr. 109/D. §-a.

²⁹⁹ Áht. 60. §-a.

³⁰⁰ FÖLDES Gábor (1996): Pénzügyi alkotmányosság. *Társadalmi Szemle*, 51. évf. 1. sz. 58.

pénzforgalmi feladatai észszerűsítésének, a nemzetgazdaság finanszírozási szükséglete csökkentésének szándékával 1996-ban létrehozott, kincstárra vonatkozó rendelkezéseket. A kincstár és az Államadósság Kezelő Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: ÁKK Zrt.) alkotja ma a kincstári rendszert. Ez utóbbi tárgyalására a későbbiekben kerül sor. A kincstár az államháztartásért felelős miniszter irányítása alatt álló költségvetési szerv, jogállását tekintve központi hivatal.

A kincstárt az államháztartásért felelős miniszter által kinevezett elnök vezeti. A kincstár területi alapon szerveződik, sem a központi szerv, sem a megyei igazgatóságok nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel.

A kincstár a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásával összefüggésben nyilvántartja a költségvetési előirányzatokat, vezeti azok változásait és teljesülését, és azokhoz kapcsolódó pénzforgalmi műveleteket végez a kincstári körbe tartozó személyek és előirányzatok tekintetében.

Ehhez kapcsolódóan a költségvetési bevételek beszedésére és a költségvetési kiadások teljesítésére irányuló pénzügyi lebonyolítási feladatokat lát el.

Ennek során a költségvetési kiadásokhoz kapcsolódóan likviditási és előirányzat-felezeti, valamint alaki, formai és pénzügyi ellenőrzést végez. A kincstár az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv részére – a köztartozások összegének, legfeljebb a megnyitandó keret 50%-ának zárolását követően – előirányzat-felhasználási keretet nyit.

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek a megállapított havi előirányzat-felhasználási keret terhére gazdálkodhatnak.

A működési célú előirányzat-csoport és a kölcsönök előirányzat-csoport előirányzatainak felhasználása időarányosan, a felhalmozási célú előirányzat-csoport előirányzatainak felhasználása teljesítésarányosan, teljesítésarányos előirányzat-finanszírozási terv alapján történik. A kincstár a szabályszerűen utalványozott kiadásokat ennek terhére teljesíti. Utalványozásnak minősül a kiadási előirányzatok terhére történő kifizetés elrendelése és a kifizetés teljesítésére való utasítás.

Az utalványozást mindig megelőzi a kötelezettségvállalás, a teljesítés és az érvényesítés. A kötelezettségvállalás során a kötelezettségvállalásra jogosult kötelezi magát az értékesített termék, illetve a nyújtott szolgáltatás átvételére. Kötelezettség mindig a költségvetési év kiadási előirányzatának terhére, annak szabad előirányzatai mértékéig vállalható úgy, hogy az abból származó valamennyi kifizetés a költségvetési évet követő év június 30-ig megtörténjen. Több év előirányzatait terhelő kötelezettség jogszabályban meghatározott feltételek mellett a fejezetet irányító szerv – a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv az államháztartásért felelős miniszter – előzetes engedélyével vállalható. Kötelezettségvállalásra ellenjegyzés után írásban kerülhet sor. A pénzügyi ellenjegyzőnek meg kell győződnie arról, hogy a szabad előirányzat rendelkezésre áll, a tervezett kifizetési időpontokban a pénzügyi fedezet biztosított, és a kötelezettségvállalás nem sérti a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat. A kötelezettségvállalás a teljesítéskor realizálódik. A teljesítéshez kapcsolódóan meg kell győződni a teljesítés jogszerűségéről, az értékesített termék, nyújtott szolgáltatás hibátlanságáról, mennyiségi és minőségi feltételeknek való megfeleléséről, és a szabályszerű teljesítést a teljesítés igazolása során kell jóváhagyni. Az összecszerűség, a fedezet megléte és szabályszerűség ellenőrzésére irányuló, okmányok alapján végzett ellenőrzési tartalmú pénzügyi tevékenységnek minősülő érvényesítést

a teljesítés igazolása alapján kell végrehajtani. Az utalványozásra írásban kerülhet sor. Az utalványozást követően az alkalmazandó fizetési módban történő megállapodásnak megfelelően gondoskodni kell a kifizetések teljesítéséről. Ha a kifizetés teljesítésére az előirányzat-felhasználási keret terhére kerül sor, az utalványozás alapján a kincstár a fizetési megbízás teljesítését megelőzően – a központi kezelésű előirányzatokhoz kapcsolódó fizetési számlák kivételével – likviditási vizsgálatot és fedezetvizsgálatot végez. A likviditási fedezet vizsgálata során vizsgálni kell, hogy a terhelendő fizetési számlán van-e elegendő fedezet a megbízás teljesítéséhez, az előirányzati fedezetvizsgálat során pedig azt, hogy a kiadási előirányzathoz rendelkezésre áll-e a kiadás teljesítéséhez szükséges előirányzat (a kiemelt előirányzat terhére vállalt kötelezettségek összege ugyanis csökkenti a kiadási előirányzat szabad keretét).

A kincstár az államháztartás önkormányzati alrendszerében 1996 óta, az államháztartás központi alrendszerében 2007 óta nettó finanszírozási rendszert működtet, vagyis a kifizetéseket adók és járulékok levonását követően teljesíti.

A kincstár vezeti a kincstári körbe tartozó személyek és a kincstári körön kívüli számlatulajdonosok számláit. Kincstári körbe tartozik az államháztartás központi alrendszerébe tartozó valamennyi jogi személy és előirányzat.

A kincstári kör fizetési számlái a lakásépítés, lakásvásárlás munkáltatói támogatására szolgáló számla, a nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladatai ellátáshoz szükséges speciális kiadások teljesítéséhez szükséges számla és a kincstár engedélye esetén a hitelintézetnél vezetett devizaszámla kivételével kizárólag a kincstárnál vezethetők. A kincstárban kötelesek továbbá fizetési számlát vezetni a következők vonatkozásában:

- a térségi fejlesztési tanácsok;
- a megyei önkormányzatok és hivatalaik;
- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és annak Médiatanácsa;
- a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap;
- a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.;
- a Diákhitel Központ Zrt.;
- a Nyugdíjreform és Adósságsökkentő Alap;
- a Nemzeti Eszközkezelő Zrt.;
- az Országgyűlés;
- a Kormány és a megyei önkormányzat által alapított közalapítvány;
- az olyan nonprofit gazdasági társaság, amelyben az állam legalább többségi befolyással rendelkezik;
- a Nemzeti Üdülési Szolgálat.

Ezek a szervezetek hitelintézetnél forintban vezetett fizetési számlával – a lakásépítés, lakásvásárlás munkáltatói támogatására szolgáló számla kivételével – nem rendelkezhetnek. A kincstárnak a kincstári körbe tartozó személyek kiadásainak teljesítése során szavatolnia kell a kincstári egységes számla likviditását, illetve a készpénzgazdálkodással, a fizetési kötelezettségek teljesítésével és a követelések érvényesítésével, valamint az államadósság kezelésével és megújításával összefüggő feladatok ellátását. Lényegében a kincstári számla folyamatos likviditásának biztosítását jelenti a központi költségvetés finanszírozása.

Éppen ezért a kincstár a Magyar Nemzeti Banknál vezetett kincstári egységes számlán helyezi el a kincstári körbe tartozó személyek és előirányzatok, valamint a kincstári körön

kívüli számlatulajdonosok és a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat megbízása esetén a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat és azok költségvetési szervei készpénzállományát.

Ezzel hatékonyabb gazdálkodás és likviditási megtakarítás érhető el. A kincstár kizárólagos joggal rendelkezik a kincstári egységes számla felett. A kincstári körön belüli fizetések a kincstári egységes számla pénzállományát nem érintik, mert e tranzakciókat átvezetéssel bonyolítják le. A kincstári körön kívül végzett műveletek esetében azonban tényleges pénzmozgás követi a bevételek és kiadások alakulását.

A kincstár az államháztartás alrendszerei költségvetése végrehajtásának pénzügyi lebonyolításával és finanszírozásával összefüggő, központi kezelést igénylő feladatokon túl jogszabályban meghatározott további feladatokat is ellát. Ennek keretében nyilvános és közhiteles nyilvántartást vezet (törzskönyvi nyilvántartás) a költségvetési szervekről, a helyi önkormányzatokról, a nemzetiségi önkormányzatokról, a többcélú kistérségi társulásokról, a jogi személyiségű társulásokról, a térségi fejlesztési tanácsokról és jogszabály alapján a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat alkalmazó egyéb jogi személyekről. A kincstár a helyi önkormányzat, a helyi nemzetiségi önkormányzat, a többcélú kistérségi társulás és a nem állami intézmény fenntartója részére folyósított normatív hozzájárulásokkal, támogatásokkal kapcsolatos adatszolgáltatási, folyósítási és ellenőrzési feladatokat végez. A kincstár végzi a központi költségvetésből finanszírozott családtámogatási és fogyatékosági ellátások megállapítását és finanszírozását. A kincstár működteti a központosított illetményszámfejtési rendszert, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulékszámolás meghatározott feladatait. A költségvetési támogatásokkal összefüggésben közreműködik egyes hazai és európai uniós forrásból nyújtott pályázatok végrehajtásában, ellenőrzésében és az azokhoz kapcsolódó pénzforgalmi feladatok ellátásában, valamint a költségvetési támogatások nyomon követése érdekében működteti az országos támogatási és monitoringrendszert.³⁰¹

A kincstár törzskönyvi nyilvántartást vezet a költségvetési szervekről, a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztisztviselőkéről, a helyi önkormányzatokról, a nemzetiségi önkormányzatokról, a társulásokról, a térségi fejlesztési tanácsokról, valamint jogszabály alapján a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat alkalmazó egyéb jogi személyekről (a továbbiakban együtt: törzskönyvi jogi személy). A törzskönyvi nyilvántartás közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül. A törzskönyvi nyilvántartás vezetésére vonatkozó eljárásban az ügyintézési határidő 20 nap. A kincstár a hiánypótlási felhívás teljesítésére legfeljebb 15 napos határidőt állapíthat meg. A kincstár az ügyféllel a kapcsolatot írásban tartja. A kérelemnek helyt adó döntés a bejegyzés napján közöltnek tekintendő. A döntést megtámadó keresetlevelet 15 napon belül kell benyújtani. A bíróság határozata ellen perorvoslatnak nincs helye.³⁰²

A költségvetési szerv a törzskönyvi nyilvántartásba való bejegyzésével, a bejegyzés napjával jön létre és a törzskönyvi nyilvántartásból való törlésével, a törlés napjával szűnik meg. A költségvetési szerv létrehozásáról, átalakításáról, illetve megszüntetéséről rendelkező alapító okirat későbbi időpontot, törvény vagy kormányrendelet más időpontot is megállapíthat a létrejövétel, átalakítás, illetve megszüntetés napjaként, ez esetben a kincstár

³⁰¹ HALÁSZ Zsolt (2018): *Az Európai Unió költségvetésének szabályozása*. Budapest, Pázmány Press. 85.

³⁰² Áht. 104. §-a.

a költségvetési szervet ezen időponttal jegyzi be a törzskönyvi nyilvántartásba, illetve törli a törzskönyvi nyilvántartásból. A költségvetési szerv alapító okiratának a költségvetési szerv átalakítását, megszüntetését nem eredményező módosítása a bejegyzés napjától alkalmazandó, kivéve ha törvény vagy kormányrendelet más időpontot vagy az alapító okirat módosítása későbbi időpontot állapít meg. A költségvetési szerv törzskönyvi nyilvántartásba való bejegyzését megelőzően, a költségvetési szerv alapító okirata módosításának törzskönyvi nyilvántartásba való bejegyzése hiányában, illetve a költségvetési szerv törzskönyvi nyilvántartásból való törlését követően a költségvetési szerv által megkötött szerződés semmis (Áht. 105. §).

A helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás, a térségi fejlesztési tanács és a jogszabály alapján a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat alkalmazó egyéb jogi személy az alapító szerv által vagy törvényben meghatározott napon jön létre és szűnik meg. A nem költségvetési szerv törzskönyvi jogi személyre vonatkozó bejegyzés módosítása a bejegyzés napjától alkalmazandó, kivéve ha törvény más időpontot vagy az adatmódosításra irányuló kérelem későbbi időpontot állapít meg.³⁰³

A bejelentési vagy adatszolgáltatási kötelezettségét késedelmesen, hibásan vagy valótlan adattartalommal teljesítő szerv a Kormány rendeletében meghatározott mértékű bírsággal sújtható. A kincstár jogosult az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv, a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület, valamint az államháztartás központi alrendszerébe tartozó jogszabály alapján a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat alkalmazó egyéb jogi személy fizetési számláját a bírság összegével megterhelni.³⁰⁴

A kormányzati ellenőrzés tekintetében elsőként meg kell jegyezni, hogy a kormányzati ellenőrzés valójában az államháztartási ellenőrzés³⁰⁵ egyik fajtája, így elsőként vizsgáljuk meg az államháztartási ellenőrzés legfontosabb jellemzőit.

A demokratikus jogállam működésének fontos garanciális feltétele, hogy ki kell alakítani a közpénzek és a közvagyon felhasználásának átláthatóságát és elszámoltathatóságát biztosító ellenőrzési rendszereket. A költségvetési szervek ellenőrzése az államháztartás egészére (mind a két alrendszerre) kiterjed. Az ellenőrzés során az ellenőrzést végző szervek vizsgálják, hogy az államháztartási pénzeszközök felhasználása során a költségvetési szervek betartották-e a vonatkozó jogszabályokat (törvényességi-jogszerűségi ellenőrzés), illetőleg a pénzeszközöket a kijelölt feladatra, gazdaságos és takarékos módon használták-e fel (célszerűségi, gazdaságossági és hatékonysági ellenőrzés).

Az alábbiakban az államháztartási rendszer ellenőrzésének három alapvető megjelenési formáját, az egymást kiegészítő módon működő számvevőszéki ellenőrzést, költségvetési ellenőrzést, majd pedig a helyi önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzését tekintjük át.

Az államháztartási ellenőrzés célja, hogy elősegítse:

- az államháztartásra vonatkozó jogszabályok betartását;
- az államháztartás alrendszereit illető bevételek beszedését;
- az államháztartási pénzeszközök gazdaságos, takarékos és szabályszerű felhasználását;

³⁰³ Áht. 105/A. §-a

³⁰⁴ Áht. 105/B. §-a.

³⁰⁵ NYIKOS Györgyi – SZABÓ Ildikó (2018): *Államháztartási ellenőrzési ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszo

- a központi költségvetés és a zárszámadás megalapozottságát;
- az államadósság célszerű kezelését;
- a közvagyonkezelés hatékonyságát és szabályszerűségét;
- a számviteli és bizonylati rend betartását.

Ezt követően térjünk át a kormányzati ellenőrzésre, amely az ellenőrzött szerv belső szervezeti tagoltságától függetlenül működő, elsősorban a közpénzek felhasználását, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, annak megóvását, a közfeladatok hatékony, gazdaságos és eredményes ellátását vizsgáló tárgyilagos, tényfeltáró, következtetéseket levonó és javaslatokat megfogalmazó ellenőrzési vagy tanácsadó tevékenység.

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) a miniszterelnök irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. A miniszterelnök az irányítási, valamint az e rendeletben meghatározott egyéb hatásköreit – bizonyos hatáskörök kivételével (például elnök kinevezése, soron kívüli ellenőrzés elrendelése stb.) – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján gyakorolja [a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet – a továbbiakban: KEHI Kormányrendelet – 2. § (1) bekezdés]. A Kormány kormányzati ellenőrzési szervként a Hivatalt jelölte ki a KEHI Kormányrendeletben.

A kormányzati ellenőrzés az ellenőrzött szerv szervezetétől függetlenül működő, elsősorban a közpénzek felhasználását, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, annak megóvását, a közfeladatok hatékony, gazdaságos és eredményes ellátását vizsgáló tárgyilagos, tényfeltáró, következtetéseket levonó és javaslatokat megfogalmazó ellenőrzési vagy tanácsadó tevékenység.³⁰⁶

A KEHI ellátja a kormányzati ellenőrzési szerv törvényben meghatározott feladatait, valamint a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó politika érvényesítésével kapcsolatban jogszabályban vagy közzogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott további feladatokat.³⁰⁷

A KEHI kormányzati ellenőrzési hatásköre nem terjed ki

- a) a központi költségvetésről szóló törvény Országgyűlés, Köztársasági Elnökség, Alkotmánybíróság, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Állami Számvevőszék, Bíróságok, Magyar Köztársaság Ügyészsége, Gazdasági Versenyhivatal, Magyar Tudományos Akadémia, Magyar Művészeti Akadémia költségvetési fejezetébe sorolt költségvetési szervek;
- b) a Magyar Nemzeti Bank ellenőrzésére.³⁰⁸

A rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kormányzati ellenőrzését tevékenységük sajátosságainak és a törvényben foglaltaknak megfelelően kell végrehajtani.³⁰⁹

³⁰⁶ KEHI Kormányrendelet 5. §-a

³⁰⁷ KEHI Kormányrendelet 6. §-a.

³⁰⁸ KEHI Kormányrendelet 7. § (1) bekezdése.

³⁰⁹ KEHI Kormányrendelet 7. § (2) bekezdése.

A KEHI elnöke a KEHI tevékenységéről évente, a tárgyévet követő év június 30-áig a miniszter útján beszámol a Kormánynak. A beszámoló tartalmazza különösen:

- a) az éves kormányzati ellenőrzési feladatok teljesítésének értékelését;
- b) a kormányzati ellenőrzések fontosabb megállapításait és javaslatait;
- c) az ellenőrzési jelentések alapján készített intézkedési tervekben foglaltak időarányos teljesítésének bemutatását;
- d) tájékoztatást a kormányzati ellenőrzések során feltárt büntető-, szabálysértési, fegyelmi vagy polgári jogi jogviszony alapján érvényesítendő jog, követelés, egyéb polgári jogi igény érvényesítésére irányuló eljárás megindítására okot adó cselekményekről, mulasztásokról vagy hiányosságokról, valamint ezen eljárások Hivatal által ismert állásáról, eredményéről;
- e) tájékoztatást a KEHI által tárgyévből végzett tanácsadó tevékenységekről;
- f) a kormányzati ellenőrzések személyi és tárgyi feltételeit, a tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezőket.³¹⁰

A KEHI – megállapodás alapján – közös ellenőrzést végezhet a felügyeleti és a hatósági ellenőrző szervekkel. A megállapodás eltérő rendelkezése hiányában a közös ellenőrzésről a KEHI önálló ellenőrzési jelentést készít.³¹¹

A kormányzati ellenőrzési szerv ellenőrzése során az ellenőrzött szerv, szervezet vagy más – az ellenőrzés lefolytatásához szükséges adatok, tények, információk birtokában lévő – személy, szervezet vezetője, alkalmazottja a jogszabályokban meghatározottak szerint adatszolgáltatásra és együttműködésre köteles.

Az ellenőrzéshez kapcsolódó adatszolgáltatási, együttműködési vagy az ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettség megszegése esetén az érintett személy eljárási bírsággal sújtható, amennyiben a kötelezettségszegés felróható módon történt.

Az eljárási bírságot a kormányzati ellenőrzési szerv vezetője határozatban szabja ki. A bírságolással kapcsolatos eljárásra az Ákr. rendelkezéseit az e törvényben meghatározott eltérésekkel és kiegészítésekkel kell alkalmazni.³¹²

Az eljárási bírság kiszabása tekintetében a kormányzati ellenőrzéshez kapcsolódó együttműködési, adatszolgáltatási vagy a kormányzati ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettség megszegésének minősül, ha a kötelezett kötelezettségének határidőben nem tesz eleget.³¹³ Ilyen kötelezettség például:

Ad a) A kormányzati ellenőrzést végző személy a feladatai ellátása érdekében az ellenőrzött, és az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv, szervezet bármely helyiségébe beléphet, számára akadálytalan hozzáférést kell biztosítani valamennyi dokumentumhoz és az informatikai rendszerek archív és élő adatállományához. Kérésére az ellenőrzött szerv, illetve az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv bármely dolgozója köteles szóban vagy írásban információt szolgáltatni.³¹⁴

³¹⁰ KEHI Kormányrendelet 8. §-a.

³¹¹ KEHI Kormányrendelet 9. §-a.

³¹² Áht. 65. §-a.

³¹³ KEHI Kormányrendelet 30. § (1) bekezdése.

³¹⁴ Áht. 64. § (1) bekezdése.

Ad b) A kormányzati ellenőrzést végző személy az ellenőrzés során a dokumentumokba és az informatikai rendszerek adatállományába akkor is betekinthez, azokról másolatot, kivonatot kérhet, ha azok minősített adatot, üzleti titkot vagy törvény által védett egyéb titkot tartalmaznak. Az eredeti iratokat, valamint az informatikai rendszerek adatállományait eredeti adathordozón – másolat készítése és átvételi elismervény átadása mellett – elviheti, és az ellenőrzés befejezéséig magánál tarthatja. Az ellenőrzés befejezése után az átvett eredeti iratokat, adathordozókat, vissza kell szolgáltatni kivéve, ha büntető- vagy fegyelmi eljárás kezdeményezése indokolt.³¹⁵

Ad c) A kormányzati ellenőrzést végző személy jogosult az adathordozókról fizikai tükörmásolatot készíteni vagy készíttetni, és a tükörmásolat felhasználásával az adathordozón tárolt adatokat átvizsgálni.³¹⁶

Ad d) A megkeresett hatóság, szervezet köteles a megkeresés kézhezvételét követő 15 napon belül a szükséges intézkedéseket megtenni, és erről a kormányzati ellenőrzési szerv elnökét írásban értesíteni.³¹⁷

Ad e) Az ellenőrzött szerv vezetője, kapcsolattartója és alkalmazottai az Áht. meghatározott kötelezettségeiken kívül kötelesek

- a) a kormányzati ellenőrzés végrehajtását elősegíteni, a kormányzati ellenőrökkel együttműködni;
- b) a kormányzati ellenőrök számára megfelelő munkakörülményeket biztosítani.³¹⁸

Ad f) Az ellenőrzött szerv vezetője köteles

- a) a kormányzati ellenőrzés rendelkezésére bocsátott dokumentáció (iratok, okiratok, adatok) teljességéről felhívásra nyilatkozni (teljességi nyilatkozat);
- b) a kormányzati ellenőrzés javaslatai alapján a végrehajtásért felelős személyeket kijelölni és a végrehajtás határidejét feltüntető intézkedési tervet készíteni, az intézkedéseket a megadott határidőre végrehajtani, továbbá arról a Hivatal elnökét írásban tájékoztatni.³¹⁹

Ad g) A kapcsolattartó köteles

- a) a kormányzati ellenőr által
 - aa) írásban kért adatszolgáltatásokat, dokumentumokat iratjegyzék kíséretében határidőre megküldeni,
 - ab) a kért dokumentumok előkészítését, összegyűjtését koordinálni;
- b) a kormányzati ellenőrökkel folyamatosan kapcsolatot tartani.³²⁰

³¹⁵ Áht. 64. § (2) bekezdése.

³¹⁶ Áht. 64. § (3) bekezdése.

³¹⁷ Áht. 66. § (2) bekezdése.

³¹⁸ KEHI Kormányrendelet 18. § (1) bekezdése.

³¹⁹ KEHI Kormányrendelet 18. § (2) bekezdése.

³²⁰ KEHI Kormányrendelet 18. § (3) bekezdése.

Ad h) A megkeresett szerv vagy személy a megkeresésben foglaltak teljesítését csak akkor tagadhatja meg, ha az jogszabályba ütközik. A megkeresett szerv vagy személy a megkeresést annak megérkezésétől számított 8 napon belül köteles teljesíteni vagy a megkeresés teljesítésének jogszabályi akadályát a Hivatallal közölni.³²¹

Ad i) Ha a kormányzati ellenőrzés lefolytatásához szükséges irat idegen nyelven áll rendelkezésre, az ellenőrzött szerv a kormányzati ellenőr felhívására köteles annak magyar nyelvű fordítását is a Hivatal rendelkezésére bocsátani.³²²

Ad j) Az ellenőrzött szerv vezetője az ellenőrzési jelentés vagy annak kivonata alapján a szükséges intézkedések végrehajtásáért felelős személyek és határidők megjelölésével az ellenőrzési jelentés vagy annak kivonata kézhezvételétől számított 15 napon belül intézkedési tervet készít, és azt a Hivatal részére megküldi.³²³

Ad k) Ha az ellenőrzött szerv vezetője az intézkedési tervet nem készíti el vagy az elkészített és a Hivatal részére megküldött intézkedési tervet a Hivatal nem fogadja el, akkor a Hivatal elnöke eljárási bírság kiszabására jogosult.³²⁴

Ad l) Az ellenőrzött szerv vezetője éves bontásban nyilvántartást vezet, amellyel az ellenőrzési jelentésben vagy annak kivonatában tett javaslatok hasznosulását és végrehajtását nyomon követi. A nyilvántartás az intézkedési terv alapján tartalmazza az ellenőrzött szerv által végrehajtott intézkedések rövid leírását és a végre nem hajtott intézkedések okát.³²⁵

Ad m) A jelentés megállapításai, javaslatai alapján végrehajtott intézkedésekről, a végre nem hajtott intézkedésekről és azok indokáról az ellenőrzött szerv vezetője beszámolót készít, és azt a tárgyévét követő év január 31-éig megküldi a Hivatal részére.³²⁶

Ad n) Ha az intézkedési tervben foglaltak végrehajtása több évet érint, az ellenőrzött szerv vezetője a beszámolón kívül a végrehajtás befejezését követő 30 napon belül számol be.³²⁷

Ad o) A Hivatal az intézkedési tervekben foglaltak megvalósításáról az éves beszámolójában tájékoztatja a Kormányt.³²⁸

Ha a kötelezett az együttműködési, adatszolgáltatási vagy a kormányzati ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettségének nem tesz eleget, az eljárási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárás megindítása előtt, a Hivatal a kötelezettet írásban, legfeljebb 8 napos

³²¹ KEHI Kormányrendelet 22. § (2) bekezdése.

³²² KEHI Kormányrendelet 24. §-a.

³²³ KEHI Kormányrendelet 36. § (1) bekezdése.

³²⁴ KEHI Kormányrendelet 36. § (2) bekezdése.

³²⁵ KEHI Kormányrendelet 37. § (1) bekezdése.

³²⁶ KEHI Kormányrendelet 37. § (2) bekezdése.

³²⁷ KEHI Kormányrendelet 37. § (3) bekezdése.

³²⁸ KEHI Kormányrendelet 37. § (4) bekezdése.

póthatáridő kitűzésével és a jogkövetkezmények megjelölésével az eredeti kötelezettségének teljesítésére hívja fel.³²⁹

Ha a kötelezett a felhívásban foglaltakat a póthatáridőn belül sem teljesíti, a Hivatal elnöke hivatalból eljárást indíthat az eljárási bírság kiszabása tárgyában.³³⁰

9.3. Összegzés

Jelen tanulmányban a pénzügyi igazgatás dogmatikai, történeti fejlődését követően áttekintettük a pénzügyi igazgatásra jellemző különös közigazgatási eljárási jellegzetességeket, azaz azokat az eljárásokat, amelyek eltérnek az Ákr.-ben meghatározottaktól. Összesen három ilyen pénzügyi igazgatási eljárás van. Ezek a következők:

- a helyi önkormányzatok általános működéséhez és ágazati feladataihoz kapcsolódó támogatások elszámolása és felülvizsgálata;
- a törzskönyvi nyilvántartás;
- a kormányzati ellenőrzés során az eljárási bírság megállapítása.

Ugyanakkor a pénzügyi igazgatás vonatkozásában általánosságban megállapítható, hogy az egyes költségvetési szervek eljárásai az Ákr.-en alapulnak, különösen az államháztartási-költségvetési rendszer működtetése és az államháztartási-költségvetési gazdálkodás ellenőrzése tekintetében.

10. A Miniszterelnökség és háttérintézményeinek igazgatási eljárásai³³¹

10.1. A Miniszterelnökség és háttérintézményeinek igazgatási eljárásai szabályozástörténeti és dogmatikai szempontból

A Miniszterelnökség kormányzati szerepe és a területi államigazgatás meghatározó szervei, a fővárosi és megyei kormányhivatalok irányítása révén szakmai szempontból is rendkívül szerteágazó igazgatási tevékenységet folytat. A Miniszterelnökség szerepe és feladatköre 2018-tól jelentősen átalakult, megváltozott. A miniszterelnöki önálló adminisztráció 1867-től létezik, s már a kezdetek óta sokféle és különböző ügyekkel foglalkozik, abból adódóan, hogy a miniszterelnök feladatköre abban az időben is sokrétű és változatos volt.³³² A miniszterelnök mellett működő adminisztratív szervezet meghatározó feladata a kormányzati tevékenység és a kormányzati igazgatási feladatok koordinációja, a kormányzati működés egységességének biztosítása, a kormányzati kommunikációs feladatok ellátása volt. A 2014. évtől azonban a Miniszterelnökség feladatai fokozatosan átalakultak, és egyre több szakágazati irányítási jogkör került a feladat- és hatáskörébe, míg a klasszikus miniszterelnöki hivatali feladatok

³²⁹ KEHI Kormányrendelet 30. § (2) bekezdése.

³³⁰ KEHI Kormányrendelet 30. § (3) bekezdése.

³³¹ Az alfejezet Belányi Márta és Horváth Tamás írása.

³³² TAMÁS 2005.

más szervezeti egységekhez kerültek.³³³ Az anyakönyvi, építésügyi, gazdasági igazgatástól kezdve, a közbeszerzés területéig, valamint több, egymással nem rokon szakmai ágazat irányítása több ütemben került a Miniszterelnökség feladatkörébe. Ebből fakadóan döntő számú, olyan, atipikusnak tekinthető eljárás tartozik a Miniszterelnökség feladat- és hatáskörébe, amelyeket a kormányzati koordináció és a fővárosi és megyei kormányhivatalok irányítása, valamint a kormányhivatalok feladatellátása biztosítása érdekében szabályoztak.

10.2. A Miniszterelnökség és háttérintézményeinek igazgatási eljárásai, közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

1. Anyakönyvi eljáráshoz kapcsolódó igazgatási eljárások

Magyarországon az állami anyakönyvezés 1895. október 1. napjával indult meg, amelynek a jogszabályi alapját az állami anyakönyvekről szóló 1894. évi XXXIII. törvénycikk teremtette meg. Az anyakönyvi eljárás lényegi szabályai³³⁴ 2014-ig alapvetően nem változtak, az anyakönyvi eljárás célja gyakorlatilag változatlan. A 2014. évben bevezetett Elektronikus Anyakönyvi Rendszer (a továbbiakban: EAK) az eljárási módszertanon változtatott, amely a gyakorlati alkalmazás megkönnyítése és az anyakönyv érdemi céljának megvalósítása érdekében indukált új eljárási szabályokat.

Az anyakönyvi eljárások jelentős része, így a házasságkötési szándék, a bejegyzett élet társi kapcsolat létesítése iránti bejelentésre irányuló eljárás, a névváltoztatási eljárás, valamint a házassági névviselési forma módosítására irányuló eljárás hatósági eljárás. Az anyakönyv és az apai elismerő nyilatkozatok nyilvántartásának vezetése – figyelemmel az Ákr. hatósági nyilvántartásra vonatkozó rendelkezéseire is – szintén hatósági eljárás.³³⁵ Vannak azonban olyan, speciális részlemei az egyes eljárásoknak, amelyek az általános hatósági eljárásjogi eszközökkel nehezebben kezelhetők, emellett viszonylag ritkábban is fordulnak elő az anyakönyvi eljárásokban. Figyelemmel arra, hogy az utóbbi évtizedekben a lakosság egyre mobilabb, így egyre több, magyar állampolgársággal nem rendelkező személy esetében kell anyakönyvi tényeket rögzíteni, majd ezekről az érintett állampolgársága szerinti államot és külképviseletet tájékoztatni, figyelemmel az anyakönyv közhiteles jellegére, a nemzetközi szerződésekre és viszonyossági elvárásokra. A fentiekén túl, a magyar anyakönyvvezetők előtt kötendő, nem magyar állampolgár házassulók esetén is felmerülhetnek olyan okok, amelyek a hatóság közreműködését igénylik. Ezekben a kiegészítő jellegű eljárásokban – figyelemmel a nemzetközi elem bizonyos szempontból meglévő bizonytalanságára vagy adott esetben kiszámíthatatlanságára – nem célszerű az adott eljárásokat vagy értesítéseket a hatósági eljárásjog keretei között szabályozni, mivel nem érhető el vele a kívánt cél. Az anyakönyvi eljárásokban a cél a közhitelesség fenntartása és a nyilvántartás pontos vezetése mellett az egyes anyakönyvi cselekményekhez kapcsolódó jogi elvárások érvényesítése is, amelyek egy nemzetközi elem beékelődése esetén már speciálisabb eljárást és ismereteket igényelnek.

³³³ Miniszterelnöki Kabinetiroda, Miniszterelnöki Kormányiroda.

³³⁴ Az anyakönyvekről szóló 1952. évi 19. törvényerejű rendelet; az anyakönyvekről és a házasságkötési eljárásról szóló 1963. évi 33. törvényerejű rendelet; az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet; az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény.

³³⁵ Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 2. §-a.

Másrészt ki kell emelni, hogy joghatások alapvetően nem ezen eljárások eredményéhez, hanem a tényleges anyakönyvi (születés, házasságkötés, haláleset stb.) eseményekhez kötődnek, amelyeknek rögzítése viszont már hatósági eljárás. Az anyakönyvi eljárásokhoz kapcsolódó kiegészítő, gyakorlatilag szakvéleményként nevesíthető külön eljárások célja olyan tények igazolása, amelyekről a hatóság hivatalosan nem tud. A nemzetközi gyakorlat rendkívül változatos anyakönyvi ügyekben, mivel több ország nem is rendelkezik olyan anyakönyvvel, illetve nyilvántartással, mint a magyar anyakönyvi rendszer. Több országban más hatósági nyilvántartás tartalmaz alapadatokat a lakosságról (például adóhatóság, személyi nyilvántartás). Ennek kapcsán érdemes lehet a teljes anyakönyvi rendszer szabályozásának újra-gondolása, tekintettel arra, hogy az anyakönyvből vesz át adatokat a személyi nyilvántartás, amely szintén hatósági nyilvántartás, így a nyilvántartások több adat tekintetében nemcsak duplikálódnak, hanem adott esetben többszöröződnek is.

A kiegészítő anyakönyvi eljárások célja, hogy az anyakönyvvezetők egy megfelelően tisztázott tényállás alapján hozzák meg a döntést, vagyis engedélyezzenek anyakönyvi eseményeket, tehát az eljárások eredménye részben tény igazolása vagy tájékoztatási kötelezettség teljesítése, amely összhangban áll az anyakönyvi nyilvántartás céljaival is. E szabályok indokoltsága természetesen megkérdőjelezhető, figyelemmel arra, hogy az anyakönyvi eljárás keretében egy kvázi másik hivatal megkeresését, illetve tájékoztatását jelenti, így külön eljárásként való szabályozásuk a jelenleg hatályos formában nehezen indokolható. Az anyakönyvi eljárás tekintetében a külföldi elem megjelenése megnehezíti a viszonylag egyszerű anyakönyvi eljárást, s ez a szabályozás szintjén egy indokolatlanul bonyolult és rendkívül kötött eljárási rendszert hoz létre. A lentebb röviden ismertetett eljárások szabályozása nem indokolt, azok akár módszertani kérdésként is kezelhetők lennének, részben az eljárás céljának e formában való megvalósíthatósága, részben azok viszonylag ritkább előfordulására. Az anyakönyvvel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségek eljárássá minősítése pedig az adatátvételi szabályok egyértelműsítésével és az EAK-rendszerhez való hozzáférés biztosításával kezelhetők lennének, így az eljárások megszüntetése nem akadályozná a kívánt cél elérését.

A házasságkötési szándék bejelentésére irányuló eljárás hatósági eljárás, amely esetén az anyakönyvi eljárásban általános szabályok érvényesülnek, miszerint a bejegyzendő adatokat, illetve a házasság megkötésének, valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének törvényes feltételeit közokirattal vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal kell bizonyítani.³³⁶ Bizonyos esetekben azonban az okirat nem szerezhető be (például háborús övezetekből), ekkor az okirat bemutatása helyett személyes nyilatkozat tehető. Az okirat személyes nyilatkozattal történő pótlásának lehetősége megfelel a hatósági eljárás bizonyítási rendszere szabályainak is,³³⁷ de ez esetben ez nem elégséges feltétel, mivel az anyakönyvvezetőtől nem várható el, hogy minden állam esetében naprakész információkkal rendelkezzen, amelyek befolyásolhatják az okiratok beszerzését. Ez esetben tehát szükségessé válik a fenti tény igazolása, az arra alkalmas szervtől. Az anyakönyvi eljárás során az eljárást lefolytató szerv (például anyakönyvvezető) eljárása keretében megkeresi Budapest Főváros Kormányhivatalát az eljáráshoz szükséges okirat be nem szerezhetőségéről szóló nyilatkozat kiadása érdekében. Budapest Főváros Kormányhivatala a nyilatkozat kiadásával kapcsolatos eljárásban a külpolitikáért felelős miniszter vagy az okiratot kiállító állam Magyarországra akkreditált

³³⁶ Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 14. § (1) bekezdés.

³³⁷ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 64. § (2) bekezdés.

külképviselőt állásfoglalását kérheti. Figyelemmel arra, hogy e nyilatkozat kiadása esetlegesen diplomáciai kérdéseket is felvethet, így nem célszerű az eljárás keretében esetlegesen lefolytatandó eljárás külön hatósági eljárássá tétele. Ez gyakorlatilag a hatósági eljáráshoz köthető speciális bizonyítási eszközként értelmezhető, az egységes joggyakorlat érdekében szükséges, hogy ezt a teljes jogterület tekintetében egy anyakönyvi szerv végezze. A nyilatkozat bírósági felülvizsgálatára nincs lehetőség, a nyilatkozat tartalmát a konkrét hatósági eljárás bírósági felülvizsgálata során lehet vizsgálni.

Ha nem magyar állampolgár kíván Magyarországon házasságot kötni, igazolnia kell, hogy a házasságkötésnek személyes joga szerint nincs akadálya. Az igazolás alól az anyakönyvi szerv indokolt esetben felmentést adhat. Nem kell igazolni, hogy a házasságkötésnek személyes joga szerint nincs akadálya, valamint az igazolás alól felmentést lehet kérni, ha a házasuló személyes joga szerinti államban ilyen igazolás kiállítására nincs lehetőség. Az anyakönyvi szerv a külpolitikáért felelős miniszter vagy az adott ország külképviselői hatóságának értesítése alapján honlapján közzéteszi azon államok körét, amelyekben ilyen igazolás kiállítására nincs lehetőség. Ez gyakorlatilag a hatósági eljáráshoz köthető speciális bizonyítási eszközként értelmezhető. A felmentésről szóló nyilatkozat önmagában a bíróság előtt nem támadható döntés, kizárólag az anyakönyvi hatósági eljárás bírósági felülvizsgálata keretében van erre lehetőség (tipikusan a házasságkötés megtagadása esetén).

Az anyakönyvi nyilvántartás 2014-től elektronikus nyilvántartásként működik, amely azonban csak a magyar állampolgárok esetében rendelkezik teljes tartalommal. A nem magyar állampolgárokkal összefüggő, valamint a nem Magyarországon élő magyar állampolgárokat érintő anyakönyvi eseményeket érintően azonban szükség van a hatóságok fokozott együttműködésére. Ezt a törvény értesítési kötelezettségek előírásával igyekszik biztosítani, amelyek esetében alapvetően az egyik hatóságnak a másik hatóság tájékoztatását írja elő, az egységes nyilvántartások biztosítása és a közhitelesség garantálása érdekében. Az értesítésekkel kapcsolatos eljárások hatósági eljárássá minősítése semmiféle érdemi eredménnyel nem járna, hiszen az értesítési eljárások alapvető célja is más.

A hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv – a személyiadat- és lakcímnyilvántartás hatálya alá tartozó nem magyar állampolgár kivételével – a nem magyar állampolgár halálesetének anyakönyvezéséről értesíti a központi idegenrendészeti nyilvántartást vezető szervet. A hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv az idegenrendészeti hatóság által kiállított, tartózkodásra jogosító engedélyt az eljárása során bevonja, és azt az anyakönyvi értesítéshez csatolja.

Az anyakönyvvezető a nem magyar állampolgár anyakönyvi eseményéről értesíti az anyakönyvi szervet. Az anyakönyvi szerv a nem magyar állampolgár anyakönyvi eseményéről – nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján – értesíti az érintett állampolgársága szerinti állam Magyarországra akkreditált külképviselőt, annak hiányában a külpolitikáért felelős minisztert.

Az anyakönyvi szerv a névváltoztatás bejegyzését követően értesíti a bűnügyi nyilvántartó szervet a névváltoztatással érintett, a személyiadat- és lakcímnyilvántartás aktív nyilvántartásában nem szereplő személynek a névváltoztatást megelőző és megváltozott születési családi és utónevéről a törvényben meghatározott adatairól.

A hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv a személyiadat- és lakcímnyilvántartás aktív nyilvántartásában nem szereplő személy halálesetéről értesíti

az útiokmány-nyilvántartást az okmánynak a nyilvántartásban történő érvénytelenítése céljából, amennyiben az elhált érvényes úti okmánnyal rendelkezett.³³⁸

Az anyakönyvi eljárások döntően hatósági eljárások, az anyakönyvi ágazat meghatározó feladata egy közhiteles nyilvántartás vezetése, működtetése, amelyhez számos, a hatósági eljárást segítő, a tényállást hatékonyabban tisztázó eljárást hozott létre a jogalkotó. Az EKA-adatokkal történő feltöltése, a teljes, anyakönyvi szervezetben való kiépítése folyamatosan zajlik. A nyilvántartás naprakésszé válása, valamint annak megfelelő elérése esetén a fenti, kiegészítő eljárások feleslegessé válhatnak. A diplomáciai kérdéseket érintő kisegítő (bizonyítást támogató) igazgatási eljárások azonban mindenképpen szükségesek az anyakönyvi anomáliák elkerülése és a nyilvántartás tisztaságának megőrzése érdekében.

2. Építésügyi tevékenységhez kapcsolódó igazgatási eljárások

Az építésügyi igazgatási feladatok meghatározó része hatósági jellegű, azonban a tágabb értelemben vett igazgatás – figyelemmel a területfejlesztési, területrendezési, településképi feladatokkal való szoros kapcsolatra – szakmai konzultatív, véleményező feladatot, ehhez kapcsolódó eljárásokat is tartalmaznak. A fentiekén túl, az építésügyi hatósági ügyekkel kapcsolatos, eljárásegyszerűsítési törekvések eredményeként az építésügyi hatósági engedélyek egy csoportját felváltotta az egyszerű bejelentési eljárás, amely nem minősül hatósági eljárásnak. Az építésügyi eljárásokkal kapcsolatos szabályozásnak – a fent már említett kapcsolódó jogterületekkel, valamint örökségvédelmi kérdésekkel – rendkívül összetett szakmai kérdéseknek kell megfelelnie az igazgatási elvárások szintjén. Az építésügy is jellegzetesen az a terület, ahol a szakmai, anyagi jogi kérdések rendkívül nehezen választhatók el az eljárási kérdésektől. Ettől függetlenül célszerű a szabályozás határozott egyszerűsítése, ami értelemszerűen nem a szakmai elvárások csökkentésében, hanem az eljárásjogi kérdések egyszerűbbé tételében tudna megnyilvánulni.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter – mint építésügyért, a településfejlesztésért és településrendezésért felelős miniszter – előzetes véleményezési jogkörébe³³⁹ tartozik a központi költségvetési szervek által tervezett, valamint az építési beruházások vázlatterveinek, az építészeti-műszaki, illetve a kivitelezési dokumentáció – országkép- és településképvédelmi szempontú – előzetes véleményezése (előzetes településképi vélemény).

Az eljárás célja, hogy a költségvetési szervek beruházásai az érintett települések településképvédelmi szempontjai figyelembevételével valósuljanak meg. Az eljárás a településképvédelem megjelenéséhez kötődik. A településképvédelem anyagi jogi szempontból viszonylag nehezebben szabályozható kérdés, mivel a jogi szabályozás nehézségén, a jogi absztrakciós lehetőségek szűkös voltán kívül a településképvédelem jogszabályokon kívüli elvárások számonkérésére is törekszik. Helyi hagyomány, a helyben szokásos módok, régi szabványok formájában is megnyilvánulhat a településképvédelem, így annak védelme bizonyos szempontból eljárásjogi eszközökkel garantálható. Az eljárás célja, hogy egy anyagi jogi szempontból nehezebben szabályozható elvárásrendszernek való megfelelést egy eljárás beiktatásával tegyen

³³⁸ Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 91/A. §.

³³⁹ A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 23/I. §.

elővé és számonkérhetővé. Az állami beruházások esetén külön garancia a miniszteri részvétel az előzetes eljárásban, mert egyben garantálja a szakmai döntést és az állam mint beruházó megfelelő eljárását is. Az eljárás eredményeként olyan előzetes, megfelelőséget igazoló dokumentum jön létre, amely a hatósági eljárás lefolytatásának előfeltétele is.

A nemzetközi gyakorlatok alapján a településkép-védelem alapvetően a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés, a településkép-védelmi szempontokat az építési engedélyezés során veszik figyelembe.

Az eljárás lényege, hogy a beruházó elektronikus úton megküldi, feltölti a beruházás vázlattervét (a településképet, megjelenést befolyásoló műszaki dokumentumok) az erre a célra létrehozott digitális felületre. Az eljárás határideje 15 nap, amennyiben a határidőn belül nem nyilvánít véleményt a miniszter, az előzetes településképi hozzájárulást megadottnak kell tekinteni.

Az eljárás digitalizációja lehetővé teszi az ügyfélbarát eljárási határidő alkalmazását és a „közigazgatási szerv hallgatása” esetére alkalmazható jogkövetkezményt is, amely az eljárás mihamarabbi lezárását teszi lehetővé.

Az előzetes településképi vélemény adott esetben hatósági eljárásként is kezelhető lenne, de értelmetlen egy előzetes eljárást ilyen szigorú keretek közé szorítani. Az eljárás – pontosabban az annak eredményeként kialakított vélemény – szakmai biztosíték, tehát elsődleges cél a szakmai megfelelőség vizsgálata, és nem az eljárásjogi keretek feszesen tartása. Az előzetes településképi véleményezések önmagukban jogi hatás kiváltására nem alkalmasak, egyfajta szakmai biztosítékként szolgálnak mind az építető, mind a hatóságok számára. Az eljárás eredményeként kialakított döntés (vélemény) bírósági úton nem támadható meg.

Egyszerű bejelentési eljárás keretében történik többek között a 300 négyzetméter összes hasznos alapterületet meg nem haladó új lakóépület építése, a fenti határt meg nem haladó méretűre bővítése és az építési munkákhoz szükséges tereprendezés, támfalépítés, továbbá közműellátással kapcsolatos építési jog, illetve hatósági hozzájárulás megszerzése.³⁴⁰

Az egyszerű bejelentés lényege, hogy az építető az építéshatóság felé tett, elektronikus nyilatkozatával, meghatározott – nagyszámú és összetett – szakmai dokumentáció benyújtásával és egyéb szakmai feltételeknek való megfeleléssel a kért tevékenység végezhető. Az építési tevékenység végső határidejét 10 évben határozza meg a törvény, azonban a tevékenységet ténylegesen hatósági bizonyítvány kiadásával lehet lezárni.

Az építésügyi egyszerű bejelentés tehát részben csökkentette az építető adminisztratív terheit, azonban a tevékenység jellege még igényel hatósági jellegű szerepvállalást, garanciális hatósági eljárási folyamatok beépítését is. Az egyszerű bejelentéshez szükséges dokumentumok tekintetében indokolt a szabályozás felülvizsgálata és tényleges egyszerűsítése.

Az egyszerű bejelentés alapjai a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvényben szabályozott jogi megoldásra épülnek, amelynek lényege, hogy egyes tevékenységek, szolgáltatások az Európai Unió területén megfelelő formai és tartalmi követelményeknek megfelelő bejelentést követően gyakorolhatók, tehát nincs szükség hatósági engedélyezési eljárások lefolytatására. Ezt a megoldást vette alapul a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény, amely több, addig hatósági engedélyezési eljárást bejelentési eljárássá alakított át. A megoldás célja az adminisztratív teher csökkentése, mind az ügyfél,

³⁴⁰ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 33/A. §.

mind a hatóság oldaláról. Az utóbbi időben a jogalkotó indokolatlanul szabályozott igazgatási eljárásokat hatósági eljárásként. Természetesen egy, az állami feladatellátáshoz kapcsolódó eljárás esetén az eljárás szabályait rendezni kell, ezt azonban nem minden esetben célszerű azzal a jogalkotási szempontból egyszerű megoldással rendezni, hogy az eljárást az éppen hatályos közigazgatási eljárásjogi kódex hatálya alá helyezi. Ezzel a megoldással egyes eljárások hatékonysága csökken – vagy a feladathoz kapcsolt szakmai elvárások válnak hangsúlytalanabbá.

Az egyszerű bejelentésnek a magyar közigazgatási jogban viszonylag kevés hagyománya és előzménye van, mivel az építésügy területe mindig is a hatósági jogalkalmazás egyik kulcsterülete volt. Nemzetközi kitekintés eredményeként is megállapítható, hogy az építési engedélyek egyszerűsítésére irányuló törekvések inkább a hatósági eljárás egyszerűbbé tételét, mintsem megszüntetését célozták volna meg.

Az építésügyi engedélyezések az elmúlt időszakig egyértelműen hatósági eljárások voltak, az építésügyre jellemző domináns szakmai szabályok és eljárásjogi szabályok ötvöztetésével, amely nehezítette a kevesebb jogi szakértelemmel rendelkező, építeni vágyók feladatait. Ezért a jogalkotó meghatározott körben bejelentésként szabályozta a korábbi engedélyezési eljárások egy részét. A fentieken túl, a törvény indokolása alapján az építési hatóságok tehercsökkentése is a szabályozás célja között szerepel, mivel nem előzetesen, engedélyezési eljárás keretében „vizsgál” a hatóság, hanem a tényleges, megkezdett folyamat során. A bejelentési tevékenységhez természetesen kötődik hatósági szerepvállalás, ez azonban egy, a jogi és szakmai kereteket megtartó ügyfél esetében nem jelent többletterhet (míg hatósági eljárásként – ha más nem – az engedélyezési eljárás ideje és esetlegesen beszerzendő dokumentumok mindenképpen egyfajta adminisztratív tehernek minősülne).

Az egyszerű bejelentés célja és egyben eredménye az építési tevékenység tényleges megkezdése, és ezt szükséges hangsúlyozni – 10 éven belül történő befejezése is. Maga a bejelentés önmagában nem tartalmaz jogi korlátokat, azonban a végrehajtási rendelet szabályaiból egyértelműen levonható a következtetés, hogy a bejelentés „érvényessége” 10 évre szól.

Az egyszerű bejelentés önmagában bírósági eljárás keretében nem vizsgálható, hiszen nem is történik érdemi hatósági tevékenység az ügyben, még csak a hatóság jogszerű hallgatása sem.

Az építésügyi véleményezési eljárások hatósági eljárássá minősítése – a jelenlegi szabályozási hatékonyságot figyelembe véve – nem indokolt. Az eljárások domináns szakmai jellege, a döntési szempontrendszer tételes hiánya miatt nem is szabályozható hatósági eljárásként.

Az egyszerű bejelentés a lakossági építkezések megkönnyítését célzó jogi eszköz, amely – a statisztika szerint – 2016 januárja óta több ezer lakóház építésével kapcsolatos, az engedélyezéssel összefüggő adminisztratív terhet szüntetett meg, viszont a szakmai elvárások szintjén ez az egyszerűsítés nem valósult meg. A tényleges hatások vizsgálatát – a rövid időre való tekintettel – még nem lehet maradéktalanul elvégezni.

3. Helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés feladatkört a jogalkotó a helyi önkormányzati rendszer kialakításakor már területi szinten működő közigazgatási szerv feladatkörébe helyezte. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt többször módosították a hatáskör gyakorlója tekintetében, de a törvény hatálybalépését követően elsőként

a köztársasági megbízott feladata volt a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése. Ezt követően a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok vezetői gyakorolták a hatáskört. A közigazgatás 2008-as átszervezését követően – a helyi önkormányzatokról szóló törvény módosításához szükséges többség hiányában – közel másfél évig szünetelt a törvényességi ellenőrzés mint állami feladat ellátása. Ezt követően rövid ideig ismét a közigazgatási hivatalok, majd a területi közigazgatás átalakítását követően azok jogutódaihoz, a fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz (a továbbiakban: kormányhivatal) került a feladat. A törvényességi ellenőrzési rendszert 2012-ben váltotta a kormányhivatalnak erősebb jogosítványokat biztosító törvényességi felügyeleti jogkör. A nemzetközi gyakorlatban a helyi önkormányzatok tevékenységére irányuló államigazgatás kontrollt többnyire felügyeletnek nevezik, azonban annak tartalma tekintetében országok között is jelentős különbségek vannak. A törvényességi ellenőrzés jogintézménye lényegesen kevesebb beavatkozási lehetőséget biztosított a törvényességi felügyeleti jogkörhöz képest. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 8. Cikke alapján azonban a felügyeleti jogkör gyakorlása és szabályozása is a helyi önkormányzatokat érintő alkotmányos elvekkel összhangban lehetséges. Így az eljárás fő szabályait törvényben vagy alkotmányos szintű jogi normában kell meghatározni, és alapvetően a működés törvényességének vizsgálatára terjedhet ki. Ennek megfelelően a magyar törvényességi felügyelet keretében nem vizsgálható a helyi önkormányzati döntések és szervezet célszerűsége, megalapozottsága, gazdaságossága, kizárólag a helyi önkormányzati döntés, a helyi önkormányzat szervezete és a működésének törvényessége.

A törvényességi felügyeleti eljárás kapcsán már több jogi-szakmai vita keretében felmerült a kérdés, hogy hatósági eljárásnak minősül-e. A korábbi hatósági eljárási szabályok megfelelő értelmezése érdekében szabályozták a kivett eljárások között.³⁴¹ A törvényességi felügyeleti eljárást természetesen nem azért nem indokolt hatósági eljárásként szabályozni, mert speciális az „ügyfélkör”, hanem sokkal inkább azért, mert nem felel meg a hatósági eljárás rendszerének. A „hatóság” döntéséhez viszonylag kevés konkrét jogkövetkezmény kapcsolódik, és a végrehajtás tekintetében is alapvető problémákkal állna szemben a hatáskört gyakorló. A helyi önkormányzatiságból fakadó alapjogi kérdések esetében is nehezen értelmezhető vagy alkalmazható egy, a hatósági eljárási szabályozási körbe ültetett törvényességi ellenőrzési vagy felügyeleti eljárási rendszer.

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása.³⁴²

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja a helyi önkormányzat szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának, döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét, továbbá kiterjed a kormányhivatal vizsgálata az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítésére is. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény határozza meg azokat a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokat, amelyek vizsgálatára nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi

³⁴¹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 13. § (1) bekezdés.

³⁴² Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. § (2) bekezdés.

felügyeleti eljárása.³⁴³ A törvényességi felügyeleti eljárás szabályait több jogszabály rendezi.³⁴⁴ Az Alaptörvény nem csupán a kormányhivatalok feladatára történő kijelölését tartalmazza,³⁴⁵ hanem a felügyeleti jogkörből fakadó, az önkormányzati döntéshozatali eljárás hiányosságait pótló felügyeleti intézkedéseket is meghatároz. A jogsértések megszüntetése érdekében tehető további intézkedési lehetőségeket az Mötv. tartalmazza. A végrehajtási rendelet elfogadásáig a felügyeleti eljárások kizárólag a törvényi szinten meghatározott eljárásrendben zajlottak, a központi irányítói módszertan segítségével.

A törvényességi felügyeleti eljárás egyik sajátossága, hogy a helyi önkormányzatok és szerveik az eljárás alanyai. Az eljárás két szakaszból áll. Az első a vizsgálati, a második pedig az intézkedési szakasz. A törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakasza egy általános eljárási szakasz, amely alapvetően minden, az Mötv. hatálya alá tartozó döntésre, eljárásra vagy mulasztásra is kiterjed, és gyakorlatilag két módon indulhat meg. Az egyik módja, ha a kormányhivatal hivatali hatáskörében tudomására jutott adatok alapján indul meg a vizsgálat. A másik mód, ha – tipikusan állampolgári – bejelentés alapján indul meg a vizsgálat, jellemzően a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvénynek (a továbbiakban: Panasztv.) megfelelő beadványok alapján.

Az Alaptörvényben és az Mötv.-ben meghatározott folyamatos törvényességi felügyelet lényege, hogy a helyi önkormányzatok kötelesek minden testületi ülésről készült jegyzőkönyvet, helyi rendeletet, egyéb, önkormányzati döntést tartalmazó iratot felterjeszteni a kormányhivatalnak, amely törvényességi szempontból valamennyit megvizsgálja. Egyedi esetekben a kormányhivatal hatáskörében eljárva tudomására jutott tények alapján is indíthat vizsgálatot.

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet folyamatosan biztosítandó, így a kormányhivatal jogosult bármikor, határidő nélkül törvényességi felügyeleti eljárást lefolytatni.

Ha a kormányhivatal a lefolytatott vizsgálat során nem észlel jogszabálysértést, akkor a vizsgálati szakasz külön döntés meghozatala nélkül lezárul. Az érintettet a vizsgálat lezárulásáról ebben az esetben nem kell külön értesíteni. Amennyiben szükséges, a kormányhivatal a korábban már vizsgált önkormányzati intézkedést új törvényességi felügyeleti eljárás keretében ismételt vizsgálat alá vonhatja. Ha a vizsgálati szakasz a Panasztv. szerinti panasz, illetve közérdekű bejelentés alapján indult, akkor a bejelentőt tájékoztatni szükséges arról, hogy a bejelentése alapján törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatásának van helye. A kormányhivatal által a törvényességi felügyelet keretében tett intézkedésekről azonban már nem szükséges tájékoztatni a bejelentőt. Amennyiben a vizsgálati szakasz lefolytatása során jogszabálysértést észlel a kormányhivatal, megindul az eljárás intézkedési szakasza. A kormányhivatal jogszabálysértés észlelése esetén a következő törvényességi felügyeleti eszközöket alkalmazhatja: törvényességi felhívás, képviselő-testület vagy a társulási tanács összehívásának kezdeményezése vagy összehívása, helyi rendelet alkotmánybíróági felülvizsgálatának kezdeményezése, önkormányzati határozat bíróági felülvizsgálata

³⁴³ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. § (4) bekezdés.

³⁴⁴ Magyarország Alaptörvénye, az Mötv., A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet, A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet, önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet.

³⁴⁵ Magyarország Alaptörvénye 34. cikk (4) bekezdés.

kezdeményezése, a határozathozatali, feladatellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítása, javasolhatja az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását, kezdeményezheti a helyi önkormányzat kincstári felülvizsgálatát, pert indíthat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt, fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen, kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél, törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra vagy a társulásra az e törvényben meghatározott esetekben.³⁴⁶ Amennyiben a helyi önkormányzat nem tesz eleget rendeletalkotási kötelezettségének, úgy bírósági döntés feljogosíthatja a kormányhivatal helyi rendelet megalkotására.³⁴⁷ A kormányhivatali elsődleges intézkedési eszköz a felhívás, de ezt követően több felügyeleti eszközt egyszerre is alkalmazhat, és az eljárást köteles a jogsértés tényleges megszüntetéséig folytatni.

A törvényességi felügyeleti eljárás gyakorlatilag akkor válik érzékelhetővé, amikor az eljárás intézkedési szakaszba kerül, tehát jogsértést állapít meg a kormányhivatal. A jogsértés megállapítását követően a felügyeleti eszközök részben lehetőséget adnak a gyors intézkedésre, azonban a súlyos jogsértések esetén még a gyors intézkedési lehetőség sem feltétlenül elégséges. Többek között a határozat végrehajtásának felfüggesztésére csak akkor van lehetőség, ha a felhívást követően a kormányhivatal bírósági felülvizsgálatot kezdeményez. Helyi rendelet esetében azonban ilyen jellegű lehetősége sincs a kormányhivatalnak.

A fentiekből adódóan az eljárások (vizsgálati és intézkedési) akkor lehetnek hatékonyak, ha a kormányhivatal a lehető leggyorsabban értesül a helyi önkormányzati döntésekről, ha a lehető legrövidebb időn belül, költségtakarékos módon kapja meg a jegyzőkönyveket és egyéb dokumentumokat. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet hatékonysága, illetve a költségtakarékosság szempontjai figyelembevételre indokolta azt a fejlesztést is, amelynek eredményeként a helyi önkormányzatok szervei, valamint a társulási tanácsi ülésekről készült jegyzőkönyvek és az elfogadott rendeletek kormányhivatalok részére történő megküldése 2014. január 1-jétől az informatikai rendszerbe történő feltöltéssel valósul meg.

Az eljárások fejlesztése kapcsán indokolt az informatikai lehetőségek áttekintése. Az informatikai fejlesztések eredményeként az 1622: *Önkormányzati törvényességi felügyeleti információs rendszer* adatgyűjtései is megbízható pontosságú adatokat tartalmaznának a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényességi eljárások számára.³⁴⁸

A felügyeleti eljárás eszközrendszerének módosítása – a helyi önkormányzati jogokra való tekintettel – sarkalatos törvényi szabályozást igényel, és természetesen az eljáráson túlmutató kérdések átgondolását is.

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti eljárás rendszere megfelel azon elvárásoknak, amelyek egy testületi működésen alapuló szervezetrendszer, döntéshozói folyamatokat és döntéseket képes ellenőrizni. A két szakaszos eljárás biztosítja azt, hogy a kormányhivatal minden döntést és dokumentumot megvizsgáljon, és egyben biztosítja azt is, hogy a jogsértés megszüntetésére leginkább alkalmas jogi eszköz alkalmazható legyen – felesleges

³⁴⁶ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. § (1) bekezdés.

³⁴⁷ Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdés.

³⁴⁸ Az Országos Statisztikai Adatfelvételi Program kötelező adatszolgáltatásairól szóló 388/2017. (XII. 13.) Korm. rendelet 6. melléklet.

eljárásjogi aktusok nélkül. Az informatikai fejlesztések azonban nagyban segítenék és javítanák az eljárás hatékonyságát és a kapcsolódó információk kinyerését.

4. Közzszolgálati ellenőrzés

A közzszolgálati ellenőrzéssel kapcsolatos szabályrendszer 1998. január 1. napján lépett hatályba, szabályait a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény (a továbbiakban: Ktv.) tartalmazta. A Ktv.-t 2012. március 1. napján váltotta fel a közzszolgálati tisztviselőről szóló törvény, amely tartalmazza a közzszolgálati ellenőrzéssel kapcsolatos szabályokat. A tanulmány írásakor már benyújtott, de még el nem fogadott, a kormányzati igazgatásról szóló törvényjavaslat a közzszolgálati ellenőrzés alapvető szabályain nem változtat. A közzszolgálati ellenőrzés jogintézményének bevezetését az indokolta, hogy a köztisztviselői, majd közzszolgálati tisztviselői jogviszony esetén a foglalkoztató az állam (köztisztviselők esetén pedig a helyi önkormányzat), amelyek esetén a munkaügyi ellenőrzés eredményeinek, megállapításainak megfelelő jogi eszközök nem minden esetben alkalmazhatók. Azonban az államigazgatási hierarchiából fakadó felügyeleti-irányítási jogkörök keretei között kezelhetők az állami foglalkoztatók esetleges munkaügyi jogsértései. A fentieken túl az ellenőrzések eredményei, megállapításai alkalmazhatók a kormányzati döntés-előkészítésben, a közzszolgálati joganyag továbbfejlesztésében, módszertani anyagok kidolgozásában is.

A közzszolgálati ellenőrzés tekinthető egyfajta munkaügyi jellegű ellenőrzésnek is, amelynek során a Kormány vagy általa megbízott közigazgatási szerv kifejezetten a kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó jogszabályok végrehajtását vizsgálja a közigazgatási szerveknél. A közzszolgálati ellenőrzés célja, annak az elősegítése, hogy az államigazgatási szervek megtartsák a közzszolgálati jogviszonyra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket. A nemzetközi gyakorlat változó a közzszolgálatban dolgozókat érintő jogi szabályozás sajátosságainak ellenőrzésével kapcsolatban, figyelemmel arra, hogy a közzszolgálatban dolgozók esetében is eltérő jogi sajátosságok jellemzik az egyes országokat.

A Kormány évente meghatározhatja a vizsgálati tárgyköröket, szerveket. A közzszolgálati ellenőrzés során vizsgált szerv lehet a központi államigazgatási szerv (minisztérium, a kormányhivatal, a központi hivatal), a kormányhivatal és a központi hivatal területi, helyi szerve, továbbá a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv, a rendőrség, a büntetés-végrehajtás és a hivatásos katasztrófavédelemi szerv központi, területi és helyi szervei, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala. A minisztériumi, a kormányhivatali és központi hivatali jogállású szervek kivételével az ellenőrzési jogkört közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter koordinálásával a fővárosi, megyei kormányhivatal gyakorolja. Az eljárás lényege, hogy elsődlegesen nem az egyes jogviszonyokkal kapcsolatos kérdéseket és a munkavégzés tényleges feltételeit, hanem kifejezetten a közzszolgálat szabályainak gyakorlatba történő átültetését vizsgálja. Ettől függetlenül megjelennek a klasszikus hatósági ellenőrzési jogosítványok és lehetőségek is, iratbetekintéssel és jogsértés esetére történő intézkedési lehetőségekkel. A vizsgálat eredményeként egyedi és általános megállapítások, eredmények születnek, amelyek egyedi jogkövetkezményekben és módszertani eredményekben is testet ölthetnek. Tekintettel arra, hogy a módszertani útmutatók kapcsán nincs szükség a lehetséges jogkövetkezmények rögzítésére, így a törvény által meghatározott intézkedési lehetőségek végső

soron az adott szervezetnél létrejött egyedi közszolgálati jogviszonyok módosítása, reparációja szempontjából bírnak inkább jelentőséggel.

A cél- és témavizsgálatok keretében az ellenőrző szerv iratbetekintési joggal rendelkezik, így jogosult a munkáltatói intézkedést tartalmazó iratokba betekinteni. A vizsgálat során tapasztalt jogszabálysértés vagy célszerűtlen intézkedés esetén intézkedést kezdeményezhet az államigazgatási szerv vezetőjénél vagy – vita esetén – annak felettes szervénél. A fentiekben túl joga van fegyelmi vagy kártérítési eljárás kezdeményezésére, amennyiben a rendelkezésre álló iratok alapján fennállnak annak feltételei. A vizsgálat alá vont államigazgatási szerv vezetője köteles az ellenőrző szerv megkeresését érdemben megvizsgálni, és saját intézkedéséről vagy annak mellőzése okáról a megkereséstől számított 30 napon belül tájékoztatni. A vizsgálat alapvető célja, hogy egy szervezet jogalkalmazását vizsgálja, amelyek konkrét humánpolitikai iratokban vagy belső szabályzatokban realizálódnak. A közszolgálati ellenőrzés keretében lefolytatott vizsgálat eredményeként tehát munkáltatói intézkedések kezdeményezésére kerül sor, és nem közhatalmi jogosítvány alkalmazására. Ez a tény az, amely alapján a közszolgálati ellenőrzés nem minősül hatósági eljárásnak, és ez különbözteti meg a közszolgálati ellenőrzést a fővárosi és megyei kormányhivatalok hatósági hatáskörébe tartozó munkaügyi ellenőrzéstől. Fontos megemlíteni, hogy munkaügyi ellenőrzés keretében a hatóság jogosult vizsgálni minden foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt, ideértve a közszolgálati ellenőrzés keretében vizsgált jogviszonyokat is, azonban a munkaügyi ellenőrzés eredményeként közhatalmi jogosítványok (kötelezés, bírság) alkalmazására van lehetőség a jogszerű állapot helyreállítása érdekében.

A Kormány határozatban, minden közigazgatási szerv által megismerhető módon dönt az aktuális közszolgálati ellenőrzés elrendeléséről. Eddig összesen 15 kormányhatározat jelent meg közszolgálati ellenőrzésről.³⁴⁹

Figyelemmel arra, hogy eddig a területi közigazgatási és önkormányzati igazgatási szervek közszolgálati ellenőrzéséről szóló kormányzati döntések születtek, amelyeket a fővárosi és megyei kormányhivatal külön, erre kijelölt apparátus nélkül végez, így alapvetően

³⁴⁹ A közszolgálati ellenőrzések 2018. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont szervekről szóló 1421/2018. (IX. 7.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2017. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont szervekről szóló 1605/2017. (IX. 5.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2016. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont szervekről szóló 1343/2016. (VII. 6.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2015. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont szervekről szóló 1522/2015. (VII. 31.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2012. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1371/2012. (IX. 17.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2008. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1028/2008. (V. 14.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2007. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1011/2007. (III. 13.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2006. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1001/2006. (I. 13.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2005. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1005/2005. (I. 26.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2004. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1006/2004. (II. 5.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2003. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1004/2003. (I. 25.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2002. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1136/2001. (XII. 21.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzés 2001. évi vizsgálati tárgyköréről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1004/2001. (I. 17.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzés 2000. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1009/2000. (I. 28.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzés 1999. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1018/1999. (II. 12.) Korm. határozat.

hatékonyak is tekinthető a feladat elvégzése az eredmények és ráfordítás tekintetében. Felmerülhet a kérdés, hogy munkaügyi ellenőrzés keretében – a foglalkoztató személyétől függetleníthető módon – lehet-e az eljárással kapcsolatos feladatokat elvégezni. A kérdés nem feltétlenül jogi szabályozás, hanem adott esetben belső munkamegosztási kérdésként is kezelhető, amelynek lényege, hogy a munkajogviszonyok rendszerét, elvárásait, adminisztrációját ismerő munkaügyi szakemberek végeznék a feladatot. A kormányhatározatok áttekintése alapján megállapítható, hogy leggyakoribb vizsgálati tárgykör az illetmény és más juttatások megállapításához, a jogviszony létesítéséhez és megszüntetéséhez kapcsolódott, tehát az ellenőrzés dominánsan a munkajogi alapvető kérdések tekintetében vizsgálja a közigazgatási szervek humánigazgatási tevékenységét. Annyi megjegyezhető még a tárgykör kapcsán, hogy 2008 óta központi államigazgatási szerv vizsgálatát nem írta elő kormányhatározat.

A közszolgálati ellenőrzés egy szűkebb „alanyi kört” érintő eljárás, de az eljárás eredménye konkrét jogviszonyokra is kihat. Az ellenőrzött alanyi kör sajátosságaihoz igazodnak az ellenőrzés esetleges jogkövetkezményei, amelynek lényege, hogy a felettes közigazgatási szerv a vizsgálat eredményei alapján az alárendelt közigazgatási szervet meghatározott intézkedések elvégzésére kötelezheti.

A közszolgálati ellenőrzéssel kapcsolatos megállapítások, az eljárás eredménye értelemszerűen bíróság által nem felülvizsgálható. Az eljárás során vizsgált egyedi jogviszonyok tekintetében kerülhet sor közszolgálati jogvitára, azonban az már nem a fent vizsgált eljárás keretében történik.

5. Közigazgatás-szervezés

Az 1867. évi kiegyezéssel párhuzamosan létrejött a magyar nemzeti és állami intézményrendszer, és ebben az évben kezdődött a hivatalos magyar statisztika története is. Keleti Károly vezetésével, 1867. május 25-én alakult meg a Földmívelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium keretei között a mai Központi Statisztikai Hivatal elődje.

Az adott tárgyról vonatkozó, a Hivatalos Statisztikai Szolgálat által végzett statisztikai adatfelvételeket az Országos Statisztikai Adatfelvételi Program tartalmazza.³⁵⁰ A statisztikai adatfelvétel módja lehet statisztikai adatgyűjtés vagy statisztikai adatátvétel. Statisztikai adatfelvétel elsődleges és másodlagos adatforrásból végezhető. Elsődleges adatforrásként statisztikai adatgyűjtés végrehajtható adatszolgáltatási kötelezettség elrendelésével és önkéntes adatszolgáltatással. Elsődleges adatforrást csak akkor lehet igénybe venni, ha nincs statisztikai célra alkalmas, hozzáférhető másodlagos adatforrás. Az adatszolgáltatói terhek csökkentése érdekében ugyanazon adata vonatkozóan csak különösen indokolt esetben rendelhető el több statisztikai adatfelvétel. Statisztikai adatgyűjtés keretében adatszolgáltatásra kötelezett lehet bármely természetes és jogi személy, valamint a személyiségi joga szerint jogképes szervezet.³⁵¹ Az adatszolgáltatót adatszolgáltatási

³⁵⁰ A hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény 31. § (1) bekezdés.

³⁵¹ A hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény 23. § (1) bekezdés.

kötelezettségéről minden év december 31-ig, de legkésőbb az adatszolgáltatási kötelezettség határidejét megelőzően 30 nappal értesíteni kell.³⁵²

A Miniszterelnökség az Országos Statisztikai Adatfelvételi Program kötelező adatszolgáltatásairól szóló kormányrendelet alapján a következő statisztikai adatgyűjtéssel összefüggésben végez tevékenységet:

- hatósági statisztika (félévenkénti);
- önkormányzati törzsadattár (félévenkénti);
- önkormányzati törvényességi felügyeleti információs rendszer (félévenkénti);
- külföldiek magyarországi ingatlanszerzésének engedélyezéséről szóló statisztika (évenkénti);
- a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárások statisztikája (évenkénti);
- társasházi statisztika (évenkénti).

A Miniszterelnökség a hatósági statisztika és az önkormányzati törvényességi felügyeleti információs rendszerrel összefüggő statisztikai adatgyűjtéseivel kapcsolatosan külön informatikai rendszert is működtet. A statisztikai adatgyűjtéssel kapcsolatos eljárás komoly adminisztrációs tevékenységet kíván meg mind az adatot felvevő, mind pedig az adatot szolgáltató részéről.

A Miniszterelnökség által végzett 6 statisztikai adatgyűjtés közül csak 2 statisztikai adatgyűjtés esetén áll rendelkezésre informatikai rendszer, a többi statisztikai adatgyűjtés manuális módszerekkel zajlik, amelynek hátránya többek között az is, hogy az egyes adminisztratív hibák torzíthatják a statisztikai adatfelvételt. Javasolt tehát a statisztikai adatgyűjtések teljes elektronizáltsága, oly módon, hogy a feladatok ellátásához használt informatikai rendszerek automatikusan küldjék meg a statisztikai adatokat az adatfelvevő részére, ezzel is csökkentve a hibás statisztikai adatszolgáltatásokat.

A Kormány 2013-ban döntött – a kormányablak-tudástárral kapcsolatos egyes feladatokról szóló kormányhatározatával – a Kormányablak-tudástár felállításáról.

A tudástár az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek által kérelemre intézhető és intézni tervezett ügykörökkel kapcsolatos feladat- és hatáskörök, valamint az országos telefonos ügyfélszolgálat általi előzetes tájékoztatás ellátásának szakmai megalapozottsága érdekében a Miniszterelnökséget vezető miniszter – mint a Kormány közigazgatás-szervezésért felelős tagja (a továbbiakban: miniszter) – által működtetett digitális adatbázis. A tudástár informatikai üzemeltetését a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. végzi.³⁵³ A tudástár tartalmának feltöltéséért, módosításáért, a tartalom naprakészen tartásáért jogszabályban kijelölt szervek a felelősek.³⁵⁴

Az eljárás célja az, hogy az integrált ügyfélszolgálatként működő kormányablakokban rendelkezésre álljon egy olyan, e-közigazgatási elvárásoknak is megfelelő felület, amely alkalmas mind az ügyfélszolgálati munka, mind az ügyfél-tájékoztatás hatékonyságának növelésére. Az adott feladat „eljárássá” tételét az indokolta, hogy garantált legyen a tudástár tartalma, figyelemmel az évi több milliós ügyfélszámra. Az adott ágazatért felelős tárcák esetén nem minden esetben garantált, hogy megismerik a tudástár feltöltésével

³⁵² A hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény 26. § (7) bekezdés.

³⁵³ Az elektronikus ügyintézészt részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 38. §.

³⁵⁴ Az elektronikus ügyintézészt részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 38. §.

kapcsolatos feladatukat, így e rendszer biztosítéka az eljárás szabályozása. Figyelemmel arra, hogy hatóság és hatóság, vagyis közigazgatási szerv és közigazgatási szerv közötti kapcsolatról és feladatellátásról van szó, így a hatósági eljárási keretek nem alkalmasak az elérni kívánt cél megvalósítására.

A fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer kialakítása, a területi közigazgatási szervek integrációja egyébként is kialakított egyfajta belső kontroll- és együttműködési rendszert a minisztériumok és a kormányhivatalok feletti általános irányítási jogkör gyakorló Miniszterelnökség között, az ágazati és általános irányítási feladatok megfelelő összehangolása, koordinációja érdekében. A tudástár feltöltésére vonatkozó kötelezettség eljárásrendjének szabályozása részben a fenti irányítói jogköri sajátosságokból is fakad.

A tudástárba új ügykör bejegyzésére, a tudástárban lévő ügykörök tartalmának módosítására, illetve törlésére a miniszter formai és tartalmi ellenőrzését követően kerülhet sor. Formai hiba észlelése esetén a formai hibát a miniszter a felelős egyidejű értesítése mellett kijavítja. Tartalmi hiba észlelése esetén a miniszter a felelőshöz fordul, aki köteles a tartalmi hiba kijavításáról a megkeresés kézhezvételét követő 3 munkanapon belül gondoskodni. Tartalmi hiba kijavítására csak a szakminiszter egyetértésével kerülhet sor. Ha tartalmi hiba kijavításának módjáról vagy annak szükségességéről vita van a miniszter és a felelős szakminiszter között, a felek kötelesek a vitát egyeztetés keretében megkísérelni rendezni. A kormányablak-tudástár tartalmának kialakításával kapcsolatos eljárás egy klasszikus hatósági nyilvántartáshoz hasonlítható. Az eltérés abban mutatkozik, hogy a kormányablak-tudástárban szereplő adatokat, információkat az ügyfél-tájékoztatás érdekében veszik nyilvántartásba. Ennek megfelelően az érdeklődő „ügyfél” vonatkozásában a tudástárban rögzített adatok közvetlen módon nem keletkeztetnek jogot, illetve kötelezettséget, míg egy hatósági nyilvántartás esetén az ügyfél a hatósági nyilvántartásban szereplő adatok alapján jogok, illetve kötelezettségek alanya.

A tudástár tartalmának kialakításával összefüggésben szükséges megjegyezni, hogy a tartalom naprakészen tartásáért felelős szervezetnek a jogszabályok hatálybalépésével egyidejűleg szükséges gondoskodniuk a tudástár módosításáról, amely egy rövid határidővel hatályba lépő jogszabály esetén akár komoly munkaterhet is jelenthet. Az eljárással kapcsolatos kérdésként merül fel, hogy az egyes ágazatok eljárásaival összefüggő tartalmi kérdések felülvizsgálatához rendelkezik-e szükséges szakértelemmel a Miniszterelnökség. Az eljárás hiányosságaként említhető, hogy az ellenőrzésre rendelkezésre álló határidő nincs jogszabályban rögzítve, így egy esetlegesen elhúzódó ellenőrzés veszélyeztetheti a tudástár naprakész állapotát.

6. Közbeszerzések központi ellenőrzése és engedélyezése

A közbeszerzések központi ellenőrzésére és engedélyezésére irányuló eljárásokat jelenlegi formájukban 2015. november 1. napjával vezették be.³⁵⁵ A szabályozás célja az állami pénzeszközöket felhasználó szervezetek központi szintű gazdálkodásának egyszerűsítésére, a közpénzek felhasználásának átláthatóvá tételére, ellenőrizhetőségére irányuló közbeszerzési eljárások előzetes szakmai kontrolljának biztosítása.

³⁵⁵ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény 195. § (1) bekezdése.

Meghatározott közbeszerzések, azok eredményeképpen kötött szerződések és a szerződések módosításai közbeszerzési jogi vizsgálata és a közbeszerzési eljárások, valamint meghatározott szerződések, illetve szerződésmódosítások szabályosságának ellenőrzése a közbeszerzésekért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) feladata. Ennek keretében ellátja a közbeszerzési eljárások közbeszerzési jogi megfelelőségének megítélésével, a központi ellenőrzés koordinálásával, a kapcsolódó nyilvántartások vezetésével, valamint meghatározott szerződések, szerződésmódosítások ellenőrzésével és engedélyezésével összefüggő feladatokat. A miniszter által kijelölt szervezeti egység (a továbbiakban: ellenőrző szervezet) az érintett közbeszerzési eljárások folyamatba épített ellenőrzését látja el.

Az érintett szervezet – a közbeszerzésének megkezdését megelőzően – a miniszter hozzájárulását kérheti.³⁵⁶ Ha az érintett szervezet a közbeszerzésének megkezdését megelőzően nem kéri a miniszter hozzájárulását, a közbeszerzési eljárását megkezdheti, ebben az esetben a miniszter hozzájárulását a közbeszerzési eljárás megindításával egyidejűleg kezdeményezi. Ha a miniszter feltétellel támogató tartalmú az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítványt ad ki, az abban foglaltakat az érintett szervezet az eljárást megindító vagy meghirdető felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban köteles átvezetni. Ha a miniszter nem támogató tartalmú az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítvány ad ki, az érintett szervezet az eljárást köteles visszavonni.

Az ellenőrző szervezet a beérkezett előterjesztéseket és mellékleteiket (a továbbiakban: előterjesztés) nyilvántartásba veszi, ezt követően formai szempontból ellenőrzi. Ha az előterjesztés a meghatározott formai követelményeknek részben vagy egészben nem felel meg vagy hiányos, vagy nem tartalmazza a kötelező mellékleteket, az ellenőrző szervezet az előterjesztést érdemi vizsgálat nélkül visszaküldi az érintett szervezetnek.

Az ellenőrző szervezet az előterjesztést közbeszerzési-jogi szempontból megvizsgálja. Az ellenőrző szervezet a vizsgálat során az előterjesztéssel kapcsolatban további adatok kérése céljából vagy hiányosságok pótlása érdekében hiánypótlási felhívást, továbbá az előterjesztéssel és mellékleteivel kapcsolatos tartalmi hibák észlelése esetén az eljárás megindítására vonatkozó jelentést készíthet. A miniszter 5 munkanapon belül dönt – az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítvány megküldésével – az adott közbeszerzésről.

Az előterjesztés vizsgálatát követően a miniszter támogató, feltétellel támogató vagy nem támogató tartalmú – az eljárás megindítására vonatkozó – tanúsítványt ad ki.

A miniszter által kiadott nem támogató tartalmú az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítvány esetén a közbeszerzési eljárás nem kezdhető meg vagy nem folytatható. A miniszter támogató vagy feltétellel támogató tartalmú hozzájárulása, annak közlésétől számított 90 napig érvényes. A miniszter a közbeszerzési eljárások dokumentumalapú ellenőrzésére szakértőt jelöl ki. A miniszter jogosult bármely közbeszerzési eljárásba, az eljárás bármely szakaszában szakértőt delegálni, és erről az érintett szervezetet értesíti.³⁵⁷ Az érintett szervezet – a közbeszerzési eljárást lezáró döntéséről, illetve több szakaszból álló eljárás esetén az eljárás részvételi szakaszát lezáró döntéséről haladéktalanul, de legkésőbb a döntés meghozatalát követő munkanapon – a döntés és az összegezés megküldésével

³⁵⁶ A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 6. §.

³⁵⁷ A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdés.

kezdeményezi az általa lefolytatott közbeszerzési eljárásban a részvételi szakasz vagy az eljárás eredményére vonatkozó záró tanúsítvány kiállítását.

A miniszter – az iratok és adatok hiánytalan megküldését követően – 10 munkanapon belül állást foglal, az adott közbeszerzésről támogató tartalmú, feltétellel támogató vagy nem támogató tartalmú záró tanúsítványt ad ki. Ha a miniszter nem támogató tartalmú záró tanúsítványt ad ki, a szerződés nem lép hatályba.

A közbeszerzések központi ellenőrzésével és engedélyezésével kapcsolatos szabályok megsértése esetén a miniszter kezdeményezheti a jogszabályellenesen indított közbeszerzési eljárás eljárást megindító vagy meghirdető felhívásának visszavonását, a közbeszerzési törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén a Közbeszerzési Döntőbizottságnál jogorvoslati eljárás megindítását vagy a szerződést aláíró, illetve a közbeszerzési eljárás megindítását jóváhagyó felelős személy fegyelmi és kártérítési felelősségre vonását a fegyelmi jogkör gyakorlójánál.

Az érintett szervezetnek az általa megkötni vagy módosítani tervezett szerződés – a nettó 50 millió forintot elérő értékű azon szerződések esetében, amelyek megkötésére nem közbeszerzési eljárás keretében kerül(t) sor – megkötését vagy módosítását a miniszternél kell kezdeményezni.³⁵⁸

Az érintett szervezet a szerződéskötéshez a miniszter jóváhagyását kéri. Az érintett szervezet a szerződéstervezetet, a szerződéskötés szükségességének indokát, valamint az indoklást alátámasztó valamennyi dokumentumot megküldi a miniszter részére.

Az érintett szervezet azon szerződésmódosításokhoz kéri a miniszter jóváhagyását, amelyek esetében a módosítás eredményeként az eredeti szerződéses érték több mint 5%-kal növekszik. Az érintett szervezet a módosítás tervezetét, az eredeti szerződést, a módosítás indoklását, valamint az indoklást alátámasztó valamennyi dokumentumot a miniszter részére megküldi.

Az ellenőrző szervezet 7 munkanapon belül elvégzi a dokumentumok vizsgálatát, és az általa tett észrevételeket, kiegészítéseket és módosítási javaslatokat (a továbbiakban együttesen: hiánypótlás) megküldi az érintett szervezetnek. Az ellenőrző szervezet kizárólag közbeszerzési szabályossági és indoklottsági szempontból ellenőrzi a szerződéseket. Az érintett szervezet az ellenőrző szervezet véleményének átvezetése után a szerződés, illetve szerződésmódosítás tervezetét – egyet nem értése esetén az észrevételek figyelmen kívül hagyásának részletes írásbeli indoklásával együtt – az ellenőrző szervezet részére 3 munkanapon belül megküldi.

A miniszter 10 munkanapon belül – a szerződés megkötésével vagy módosításával kapcsolatban – hozzájárulhat a szerződés megkötéséhez vagy módosításához, meghatározhatja azokat a feltételeket, illetve megjelöli azokat a szükséges módosításokat, amelyek teljesítése esetén a szerződés megkötéséhez vagy módosításához hozzájárul – vagy nem járul hozzá a szerződés megkötéséhez vagy módosításához. Az érintett szervezet a szerződést a miniszter hozzájárulása hiányában nem kötheti meg, illetve a szerződést nem módosíthatja.

A szerződések és szerződésmódosítások ellenőrzésével kapcsolatos szabályok megsértése esetén a miniszter kezdeményezheti – a közbeszerzési törvényben meghatározott feltételek fennállása mellett – a Közbeszerzési Döntőbizottságnál jogorvoslati eljárás

³⁵⁸ A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 15. §.

megindítását vagy a szerződést aláíró, illetve jóváhagyó felelős személy fegyelmi és kártérítési felelősségre vonását a fegyelmi jogkör gyakorlójánál.

A közbeszerzési szerződések módosításának engedélyezésére, valamint a közbeszerzési eljárások utóellenőrzésére – az e-közigazgatásért felelős miniszter közreműködésével – a miniszter jogosult.³⁵⁹

Az érintett szervezet a megkötött szerződéseit, a szerződés megkötését követő legfeljebb 8 munkanapon belül a miniszter részére megküldi. A miniszter a központi beszerző szervezet portáljáról a keretmegállapodásokból történő beszerzéseket utólagos ellenőrzés keretében is ellenőrizheti. Az érintett szervezet a szerződés módosításához a miniszter jóváhagyását kéri. Az érintett szervezet a szerződést, a módosítás tervezetét és indokolását, a módosításra vonatkozó fedezetigazolást, adott esetben az informatikai eszközök és szolgáltatások fejlesztésére vagy üzemeltetésére irányuló szerződések esetében az e-közigazgatásért felelős miniszternek az elektronikus kormányzati stratégiai célokhoz és az infokommunikációs infrastruktúrához történő illeszkedés szempontjára figyelemmel megadott jóváhagyását, valamint az indokolást alátámasztó valamennyi dokumentumot a miniszter részére a módosítás jóváhagyására irányuló kérelemmel együtt megküldi.

Az ellenőrző szervezet hét munkanapon belül elvégzi a dokumentumok vizsgálatát, és az általa tett észrevételeket, kiegészítéseket és módosítási javaslatokat (a továbbiakban együttesen: hiánypótlás) megküldi az érintett szervezetnek. Az ellenőrző szervezet kizárólag közbeszerzési szabályossági és indoklottsági szempontból ellenőrzi a szerződéseket. Az érintett szervezet az ellenőrző szervezet véleményének átvezetése után a szerződésmódosítás tervezetét – egyet nem értése esetén az észrevételek figyelmen kívül hagyásának részletes írásbeli indoklásával együtt – az ellenőrző szervezet részére 3 munkanapon belül megküldi.

A miniszter 10 munkanapon belül – a szerződés módosításával kapcsolatban – hozzájárulhat a szerződés módosításához, meghatározhatja azokat a feltételeket, illetve azokat a szükséges módosításokat, amelyek teljesítése esetén a szerződés módosításához hozzájárul – vagy nem járul hozzá a szerződés módosításához. Ha a miniszter nem járul hozzá a szerződés módosításához a szerződés nem módosítható, a beszerzés a módosult feltételekkel új közbeszerzési eljárásban valósítható csak meg.

A közbeszerzési szerződések módosításának ellenőrzésével kapcsolatos szabályok megsértése esetén a miniszter kezdeményezheti a közbeszerzési törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén a Közbeszerzési Döntőbizottságnál jogorvoslati eljárás megindítását vagy a szerződésmódosítást aláíró, illetve jóváhagyó felelős személy fegyelmi és kártérítési felelősségre vonását a fegyelmi jogkör gyakorlójánál.

Az egységes nyilvántartás kialakítása és kezelése érdekében az érintett szervezet megküldi a miniszternek az éves közbeszerzési tervét, legkésőbb minden év március 31-ig, valamint tájékoztatást ad a közbeszerzési tervének módosításáról, továbbá a módosítás indokairól az arról hozott döntést követően legfeljebb 3 munkanapon belül.³⁶⁰

Valamennyi minisztérium évi két alkalommal, június 30-ig és december 31-ig, adat- és szolgáltatást teljesít a minisztérium irányítása vagy felügyelete alá tartozó érintett szervezetekről az ellenőrző szervezetnek. Valamennyi érintett szervezet június 30-ig és december

³⁵⁹ A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 18. §.

³⁶⁰ A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 23. §.

31-ig adatszolgáltatást teljesít a rendelet hatálya alá tartozó beszerzéseiről az ellenőrző szervezetnek. Az adatszolgáltatáshoz szükséges adatok körét a miniszter határozza meg.

A meghatározott adatszolgáltatási kötelezettség(ek) elmulasztása esetén a miniszter kezdeményezheti az adatszolgáltatásért felelős személy fegyelmi és kártérítési felelősségre vonását a fegyelmi jogkör gyakorlójánál.

A közbeszerzések központi ellenőrzésével összefüggésben felmerülhet a kérdés, hogy ezen feladat ellátása valóban szükséges-e. A közbeszerzési hatóság rendelkezik a közbeszerzésekkel összefüggő ellenőrzési jogkörökkel, továbbá a közbeszerzést lefolytató ajánlatkérőnek a jelenlegi szabályozás alapján rendelkeznie kell a szükséges közbeszerzési szakértelemmel, így a közbeszerzések központi ellenőrzése a jelenlegi szabályozási környezetben túlbiztosításnak tűnik.

7. Településfejlesztés és településrendezés

Az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (a továbbiakban: TeIR) jogi alapját a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény teremtette meg, és 1997-ben kezdte meg a működését.

A TeIR mindenki számára térítésmentesen elérhetővé teszi a területfejlesztési és területrendezési tevékenységhez kapcsolódó legfontosabb dokumentumokat (elemzések, értékelések, hírek, szakmai jogszabályok, irányelvek, módszertani segédletek, tervbemutatók, helyes gyakorlat példái, szakkifejezések glosszáriuma, EU-dokumentumok).

A TeIR célja, hogy a központi, területi és helyi államigazgatási szervek, más jogi személyek, jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok, valamint természetes személyek számára lehetőséget biztosítson az ország népességének, gazdaságának, épített, táji és természeti környezete állapotának, területi jellemzőinek megismerésére, változásainak figyelemmel kísérésére, európai uniós összehasonlítására. Információt szolgáltatson az adatok és ezek feldolgozása során nyert mutatók, elemzések megjelenítésével, a területfejlesztési koncepciók és programok, területrendezési tervek, településfejlesztési koncepciók, integrált településfejlesztési stratégiák és településrendezési eszközök szöveges és térképi dokumentumok bemutatásával.³⁶¹

A TeIR a térségek, települések helyzetére jellemző információkkal segítséget nyújt a kormányzati, regionális, térségi, megyei, járási, települési fejlesztési és rendezési, egyéb térségi, valamint ágazati tervezési, fejlesztési tevékenységet végző és azt ellenőrző szervezetek számára a területfejlesztési és területrendezési döntések előkészítéséhez és meghozatalához. A társadalom, a gazdaság és a környezet területi jellemzői változásának folyamatos figyelemmel kísérésével a döntések hatásainak elemzéséhez, a területfejlesztési koncepciók és programok, a településfejlesztési koncepciók, az integrált településfejlesztési stratégiák, valamint a területrendezési tervek és a településrendezési eszközök készítéséhez.

A TeIR információkat biztosít a települési és területi önkormányzatok, valamint a térségi fejlesztési tanácsok számára a tervezés, a programmenedzselés, a pályázatértékelés

³⁶¹ A területfejlesztéssel és a területrendezéssel kapcsolatos információs rendszerről és a kötelező adatközlés szabályairól szóló 31/2007. (II. 28.) Korm. rendelet 1. §.

és a monitoringtevékenység ellátásához. A TeIR webalapú informatikai rendszer, amelyhez ügyfélkapus azonosítást követően csatlakozhatnak a felhasználók.

A TeIR adatbázisát a Miniszterelnökséget vezető miniszter mint a Kormány területfejlesztésért, valamint területrendezésért felelős (a továbbiakban: miniszter) tagja naptári évenként felülvizsgálja. Új adatkörök gyűjtésére tett javaslat esetén a miniszter előzetesen egyeztet az érintett ágazati miniszterrel, és az egyeztetést követően – az új adatkörök gyűjtésére vonatkozóan – a miniszter javaslatot tesz a Kormány részére.

A TeIR működtetéséért a miniszter a felelős. A TeIR – mint rendszer – üzemeltetőjének a Lechner Tudásközpont, Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot jelölték ki. A TeIR üzemeltetője a feladatát a miniszterrel évente megkötött támogatási szerződés és a miniszter által jóváhagyott Üzemeltetési Szabályzat alapján látja el. A miniszter jogosult a támogatási szerződés teljesítésének ellenőrzésére, amely keretében felvilágosítást kérhet és betekinthez a TeIR üzemeltetőjének dokumentumaiba.

Az információs rendszer tehát egyértelműen egy állami szolgáltatás biztosítására irányul, amely gyakorlatilag a fenntartással összefüggő igazgatási eljárások révén jelenik meg miniszteri feladat- és hatáskörként. A nyilvántartással összefüggő eljárás egyértelmű célja egy közhasznú adatbázis fenntartása, működtetése, a működtetéssel megbízott szervezet kiválasztása. Ennek megfelelően az eljárások eredménye a működtetéssel megbízott kiválasztása, a feladat elvégzésének ellenőrzése és az adatbázis fenntartása. Az adatbázis, nyilvántartás sajátossága, hogy azokban a különböző formában, különböző szinten elfogadott, jogi hatás kiváltására alkalmas aktusok megjelennek, de önmagában a nyilvántartás célja a hatósági és szakmai munka segítése, a kapcsolódó dokumentumok rendszerezésével, közzétételével. A településfejlesztéssel, üzemeltetéssel kapcsolatos feladatok ellátása, különböző eljárások jogszerű lefolytatása – hasonlóan más műszaki feladatellátáshoz – azért jelentenek fokozott nehézséget mind a hatóságok, mind az ügyfelek számára, mert rendkívül sok, jogszabályi szinten meg sem jelenő szabálynak (például szabványok, útmutatók) kell megfelelniük, amelyek sok esetben csak indokolatlan nehézséggel szerezhetők be, vagy esetleg fel sem merül alkalmazásuk az eljárás során.

A TeIR – mint nyilvántartás – működtetése megfelelő, azonban célszerű a nyilvántartás adattartalmának bővítése. Ez természetesen akár adatkapcsolat kialakításával is elérhető, mindenesetre egy ilyen, a döntések előkészítését célzó és segítő nyilvántartás akkor váltja be az eredeti jogalkotói célt, amennyiben képes naprakész és teljes körű információk nyújtására, szolgáltatására.

Magyarországon a közműnyilvántartások rendszeresítésével és vezetésével kapcsolatos szabályozással összefüggő kérdéseket 2008. január 1. napjáig a közműnyilvántartásról szóló 3/1979. (Ép. Ért. 11.) ÉVM utasítás rendezte. A magyar közműnyilvántartási rendszer Európában 1990 előtt az egyik legjobban működő rendszer volt, amelynek fő funkciója az országosan egységes nyilvántartás biztosítása volt.³⁶² A közműnyilvántartás alapját az egyes üzemeltetők szakági nyilvántartása képezte, az utasítás külön meghatározta a Központi Közműnyilvántartó (KKN) és a szakági közműnyilvántartók feladatait. Az egységesítés célja

³⁶² Szűcs Mihály (2015): *E-közmű bevezetésének kérdései és nehézségei egyes elektronikus közműnyilvántartás szabályozása*. Előadás. Közlekedésfejlesztés Magyarországon Konferencia, 2015. május 12–14.; Dr. CSEM-NICZKY László – Dr. CZAKÓ János – ÉGETŐ Csaba (2008): *Közműnyilvántartás*. (Oktatási segédlet.) Budapest, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Építészmérnöki Kar.

a térképre, a felmérési és térképezési módszerekre, valamint a változásvezetés módjára vonatkozott.

A rendszerváltást követően megindult a közművek privatizációja, az állam és közigazgatás, valamint a jogszabályi környezet megváltozása következtében egy jogilag, szakmailag és pénzügyileg szabályozatlan rendszer alakult ki.³⁶³ A különböző szervek által vezetett nyilvántartások nem kapcsolódtak egymáshoz, illetve duplikált adatbázisok keletkeztek. Az egységes szabályozáson alapuló, naprakész közműnyilvántartás hiánya és a meglévő nyilvántartások pontatlansága több vis maior és katasztrófhelyzetet is eredményezett, emiatt a Kormány 2007-ben közfeladatként határozta meg az egységes közműnyilvántartás kialakítását elősegítő szabályozórendszer létrehozását. Az *Egyszerű Állam* című középtávú kormányzati program célul tűzte ki a közműtérkép-adatbázis kialakítását, valamint a közműtérképek teljes nyilvánosságának biztosítását.

Az épített környezet átalakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2012. évi módosításakor a kormány felhatalmazást kapott arra, hogy rendeletet alkosson a közmű- és nyomvonal jellegű építmények egységes elektronikus nyilvántartásának létrehozásáról. Ennek eredményeként született meg a 2013. évben az egységes elektronikus közműnyilvántartásról szóló kormányrendelet.

Az egységes elektronikus közműnyilvántartási rendszer üzemeltetéséért, fenntartásáért és fejlesztéséért a Miniszterelnökséget vezető miniszter – mint a kormány építésügyért felelős tagja (a továbbiakban: miniszter) – felelős.³⁶⁴ A miniszter ezen feladatainak ellátásáról a Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (a továbbiakban: e-közműt üzemeltető szervezet) útján gondoskodik. A miniszter jogosult a feladatok teljesítésének ellenőrzésére, amely keretében betekinthes az e-közműt üzemeltető szervezet dokumentumaiba, és a feladatok végrehajtásával összefüggésben felvilágosítást kérhet. Az egységes elektronikus közműnyilvántartási rendszerre vonatkozó Általános Szerződési Feltételeket az e-közműt üzemeltető szervezet dolgozza ki, és a miniszter hagyja jóvá.

Az egységes elektronikus közműnyilvántartási rendszer működéséhez a közművezeték üzemeltetője és az állami ingatlan-nyilvántartási térképi adatbázis szolgáltatására jogszabályban kijelölt szerv szolgáltat adatot. Amennyiben a közművezeték üzemeltetője nem tesz eleget az adatszolgáltatási kötelezettségének, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal a mulasztóval szemben bírságot szabhat ki.

Az egységes elektronikus közműnyilvántartási rendszer feladata többek között, hogy információt szolgáltatson egy adott földterület közművezetékkel való ellátottságáról és azok elhelyezkedéséről, a közművezeték tulajdonosáról, üzemeltetőjéről és szolgáltatói engedélyeséről, továbbá azok elérhetőségéről az építmények építését, létesítését engedélyező és ellenőrző hatóságok részére – az eljárásaik során végzett feladataikhoz.

Megállapítható, hogy az egységes elektronikus közműnyilvántartási rendszer egy elektronikus adatszolgáltatásokon alapuló nyilvántartás. A jelenleg hatályos szabályozás részletesen szabályozza az adatszolgáltatások idejét és módját, amely fontos kritériuma egy pontos és egységes elektronikus közműnyilvántartási rendszer működtetésének.

³⁶³ SZÚCS 2015.

³⁶⁴ Az egységes elektronikus közműnyilvántartásról szóló 324/2013. (VIII. 29.) Korm. rendelet 4. §.

8. A műemlékek hasznosítására és tulajdonjogának átruházására irányuló jogügylet jóváhagyása

A műemlékvédelem keretében több, a hatósági eljárás szabályaitól jelentősen eltérő, mégis hatósági eljárásnak minősülő eljárást szabályoz a joganyag. Figyelemmel azonban arra, hogy a műemléki körbe tartozó állami tulajdonelemek esetén érvényesülniük kell az egységes tulajdonosi szempontoknak, valamint kormányzati stratégiai kérdéseknek is, így a műemlékekkel kapcsolatos polgári jogügyletek esetében célszerű volt az egységes szempontrendszer érvényesítését egy közigazgatási szerv feladatkörébe utalni. Az egységes állami vagyongazdálkodás elveinek kialakítása és megfelelő érvényesítése az államháztartás egyik kiemelt kérdése.

A kulturális örökség védelméért felelős miniszter jóváhagyása szükséges³⁶⁵ a nemzeti vagy állami vagyon körébe tartozó műemlék tulajdonjogával, vagyonkezelésével és hasznosításával kapcsolatos jogügyletekhez. Az eljárás célja, hogy elősegítse és biztosítsa a nemzeti és az egyetemes történelem során felhalmozott kulturális örökség megóvását, védelmét, fenntartható használatát. A miniszter előzetes jóváhagyása a jogügylet érvényességi kelléke. A miniszter a jóváhagyást megtagadhatja, ha a jogügylet a védettséget megalapozó értéket veszélyezteti vagy az a védett érték egységes tulajdonosi szerkezetének kialakítását, egységes hasznosítását nem szolgálja. Ha a műemlék – az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló törvény alapján – az állami tulajdon fenntartása mellett az önkormányzat ingyenes használatába került, a miniszter meghatározott esetekben jogosult az ingyenes használati jog felülvizsgálatára, megvonására. A kulturális örökség védetté nyilvánított ingatlanelemeihez kapcsolódó vagyoni jogokról történő rendelkezés során a miniszter a jóváhagyást vagy a hozzájáruló jognyilatkozat kiadását a kérelem beérkezésétől számított 30 napon belül teszi meg.

A műemlékek hasznosítására és tulajdonjogának átruházására irányuló jogügylet egy magánjogi aktus. A miniszter által az eljárás keretében meghozandó döntés (jóváhagyás) nem hatósági eljárás. Azonban fontos megjegyezni, hogy a jelenlegi jogi környezet meghatároz bizonyos feltételeket, amelynek keretei között hozza meg a miniszter a döntését, amely a jogügyletet kötő felek vonatkozásában jogot állapíthat meg. E tény alapján az eljárást akár hatósági eljárásként is lehetne kezelni, mivel a hatósági ügy feltételei fennállnak, azonban egy hatósági eljárás lefolytatása nagyban lassíthatja a jogügyletek megkötését.

Az eljárás alapvetően hatósági jelleget mutat, azonban a polgári jogi kapcsolódás miatt nem célszerű a hatósági joganyag szabályainak alkalmazása.

9. Civil információs centrumok működtetésével kapcsolatos eljárás

A civil információs centrumok 2012. július 1. napjától kezdték meg működésüket. A civil információs centrumok célja, hogy tanácsadói szolgáltatásokkal segítséget nyújtsanak a civil szervezetek számára.³⁶⁶

³⁶⁵ A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 44. §.

³⁶⁶ Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 52. §-a.

A civil információs centrumokat nyilvános pályázat útján választják ki a civil szervezetek közül. A pályázat nyertesei jogosultak a Miniszterelnökséget vezető miniszter – mint Kormány társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős (továbbiakban: miniszter) tagja – által adományozott civil információs centrum cím viselésére. A nyilvános pályázat nyerteseivel a miniszter határozott idejű szakmai együttműködési megállapodást köt. A határozott idő leteltével a nyertes civil szervezet a cím viselésére vonatkozó jogosultsága megszűnik.

Az eljárás célja annak a megállapítása, hogy a pályázó civil szervezet képes-e ellátni a civil információs centrumok jogszabályban meghatározott feladatait, illetve az, hogy azon civil szervezetek közül, amelyek képesek ellátni ezen feladatokat, meghatározza a legalkalmasabbat. A pénzügyi támogatások alapvetően pályázati konstrukcióban valósulnak meg, így a támogatással összefüggő jogviszonyok eljárási szempontból három részre bonthatók, egyrészt a pályázati eljárásra, másrészt a megvalósulási eljárásra, harmadrészt pedig az ellenőrzési-jogsértési eljárásra. Ami a pályázati eljárást illeti, ebben jelenik meg a pénzügyi támogatási jogviszony legáltalánosabb értelemben vett alanya, a pályázó, aki polgári jogi szempontból a gazdasági élet autonóm alanya.³⁶⁷ Civil információs centrumok működtetésével kapcsolatos pályázati eljárás során a pályázó csak egyesület és alapítvány lehet. A pályázat kiírója egyfelől lehet olyan szervezet, amely közigazgatási hatósági hatáskörrel is rendelkezik, másfelől olyan szervezet, amely ugyan nem hatóság, azonban jogszabályban biztosított jogköreinél fogva valójában a hatósághoz „közel álló” szerepet tölt be, mivel a pénzügyi támogatási jogviszony számos eleme kapcsán ügydöntő jogkörrel rendelkezik. Civil információs centrumok működtetésével kapcsolatos pályázati eljárásokban a pályázat kiírója a miniszter, aki ugyan rendelkezik hatósági jogkörrel, azonban ezt a költségvetési támogatást nem közigazgatási hatósági határozattal biztosítja.

A pályázati eljárás során hozott döntéssel szemben kifogás nyújtható be, ha az eljárás jogszabálysértő vagy a pályázati kiírásba ütközik. A kifogás tárgyában hozott döntés ellen további kifogás előterjesztésének vagy más jogorvoslat igénybevételeinek nincs helye.³⁶⁸

A megvalósulási szakaszban a pályázat nyertese – a miniszterrel kötött határozott idejű – szakmai együttműködési megállapodás keretében látja el a tevékenységét. A civil információs centrum cím jogosultja évente szakmai beszámolási kötelezettséggel tartozik a miniszter felé. A szakmai beszámolójában a civil szervezet bemutatja a szakmai együttműködési megállapodás szerinti tevékenységének időarányos teljesítését.

Az ellenőrzési-jogsértési szakasz során a miniszter jogosult a civil információs centrum működésével összefüggésben ellenőrzést tartani, és ha szakmai együttműködési megállapodásban foglalt tevékenységek időarányos ellátásában mulasztást, hiányosságot vagy szabálytalanságot állapít meg, a címet azonnali hatállyal visszavonja. A miniszter a cím visszavonásával egyidejűleg a szakmailag megfelelő pályázatokból álló, döntési lista szerinti, az adott ellátási területre vonatkozó, rangsorban következő civil szervezettel szakmai együttműködési megállapodást köt.

Megállapítható, hogy a civil információs centrumok tevékenysége kiemelten fontos a civil szervezetek működésének támogatásával összefüggésben. A civil információs

³⁶⁷ Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja (2012): *A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata*. 20. Elérhető: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/penzugyi_tamogataskok_osszefoglalo_velemenypdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)

³⁶⁸ Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet.

centrumok kiválasztásával kapcsolatos pályázati eljárás szabályozása során azonban számos kérdést nem rendeztek, amelyeket jogszabályi rendelkezés hiányában a miniszter a pályázat kiírása során maga határoz meg. Nem határozták meg például, hogy a pályázatot milyen időközönként kell kiírni, annak ellenére, hogy a pályázat eredményeként egy határozott idejű megállapodás megkötésére kerül sor. Nem szabályozták továbbá a pályázati eljárás lefolytatásával összefüggésben a határidőket (például pályázat benyújtására vagy az elbírálásra biztosított határidő), mérlegelési szempontot (például tanácsadási tevékenység végzése) vagy eljárási cselekményt (például hiánypótlási lehetőség) sem. Annak érdekében, hogy egy pályázati eljárás minél nagyobb eredményességgel záruljon le, előnyös, ha a pályázati eljárás részletes szabályai – a pályázati kiírás nélkül is – ismertek a pályázni szándékozók előtt. Ennek megfelelően javasolt lehet – akár miniszteri rendeleti szinten – rögzíteni a civil információs centrumok kiválasztásával kapcsolatos pályázati eljárással összefüggő részlet-szabályokat.

10.3. Összegzés

A Miniszterelnökség kormányzati szerepe okán – és a fővárosi és megyei kormányhivatalok irányítása révén szakmai szempontból is – rendkívül szerteágazó igazgatási tevékenységet folytat, amely feladatellátásában nagyban támogatja a fővárosi és megyei kormányhivatal is.

Az anyakönyv, építésügy, területfejlesztés, örökségvédelem, valamint a törvényességi felügyelet szakmai irányításából és felügyeletéből fakadóan több, kiegészítő, jellemzően hatósági eljárást támogató igazgatási eljárás tartozik a feladat- és hatáskörébe. Az eljárások döntő többsége önállóan kevésbé értelmezhető, többnyire egy másik hatósági vagy Ákr. alól kivett eljárás feltétele, tényállás tisztázását segítő, befolyásoló, igazgatási aktus (anyakönyvi eljáráshoz kapcsolódó eljárások, építésügyhöz kapcsolódó eljárások, törvényességi felügyeleti eljárások).

A közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért, a közigazgatás-fejlesztésért és -szervezésért való kormányzati felelőssége keretében elsősorban olyan igazgatási eljárások tartoznak feladatkörébe, amelyek a közigazgatási szervek megfelelő feladatellátásának elősegítésére és annak ellenőrzésére irányulnak, így az eljárások alanyai döntően közigazgatási szervek (közszolgálati ellenőrzés, statisztikai adatgyűjtés, kormányablak tudástár).

Az eljárások másik meghatározó csoportja a közigazgatási, állami szervek jogszabályoknak, költségvetési elvárásoknak megfelelő működéséhez kötött igazgatási eljárás, amely egy-egy beruházás, beszerzés, gazdálkodási kérdés előfeltétele. Így a közbeszerzést érintő eljárások döntően a költségvetési szerveket, az állami pénzeszközökkel gazdálkodó állami szerveket érintik (közbeszerzéssel kapcsolatos eljárások, örökségvédelemmel kapcsolatos eljárás [műemlék]).

A miniszterelnökségi feladatokat kiegészíti egy tájékoztatást elősegítő igazgatási tevékenység, amely az állampolgárok egyszerűbb hatósági vagy akár polgári jogi ügyei intézésében nyújt segítséget (településfejlesztési és településrendezési információs rendszer, egységes elektronikus közműnyilvántartás, civil információs rendszer).

Vákát oldal

Bánda Imre

V. rész

A köztestületek eljárásai

1. A köztestületek eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

A köztestületek egyértelmű meghatározását a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, azaz az új Ptk. már nem tartalmazza (szemben a régi Ptk.-val). Külön törvényeknek kell létrehozniuk a köztestületeket, s külön szabályozásban kell sort keríteni az állam és a köztestületek közötti feladat- és hatáskörmegosztásra. Az esetek többségében ez a lényegyet tekintve az állami feladatok köztestületre való átruházását jelenti, más esetben a feladatok esetleges módosulását, bővítését.¹

A köztestület önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet, ezek létrehozását törvény rendeli el. A köztestület a tagságához, illetve a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el. A köztestület jogi személy, köztestület különösen a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, a gazdasági, illetve a szakmai kamara. A törvény meghatározhat olyan közfeladatot, amelyet a köztestület köteles ellátni. A köztestület a közfeladat ellátásához szükséges – törvényben meghatározott – jogosítványokkal rendelkezik, és ezeket öngazgatása útján érvényesíti. Törvény előírhatja, hogy valamely közfeladatot kizárólag köztestület láthat el, illetve azt is, hogy meghatározott tevékenység csak köztestület tagjaként folytatható. A köztestületre – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a Polgári Törvénykönyv egyesületekre vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni. A köztestület, illetve szervei és a köztestületi tagok, illetve az egyes köztestületi szervek, tisztségviselők közötti jogvitában, továbbá a köztestület, illetve szervei, tisztségviselői és a köztestület felett törvényességi felügyeletet vagy ellenőrzést gyakorló szerv közötti jogvitában a közigazgatási ügyben eljáró bíróság dönt.²

Ezek a szervezetek tevékenységüket döntő részben nem nyereségorientáltan végzik. A jogszabályoknak azonban meg kell teremteni a működéshez szükséges garanciákat (a hi-telezők védelmét, a felelősségvállalás vagyoni biztosítékait stb.).³

A külön törvények a köztestületek közül kiemelten foglalkoznak a gazdasági, illetőleg szakmai kamarákkal. E kiemelés elsősorban a különböző szakmai (ügyvédi, közjegyzői, orvosi, mérnöki stb.), illetve gazdasági (ipari és kereskedelmi, kézműves, agrár) kamarák

¹ PETRIK Ferenc szerk. (2017): *A közigazgatási eljárás szabályai I–III. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-ORAC.

² 2006. évi LXV. törvény az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról 8/A. §.

³ PETRIK 2017.

társadalmi súlya teszi indokolttá. A társadalmi jellegű szervezetek által hatékonyan ellátható közfeladatok köre azonban ennél szélesebb, így idesorolhatjuk a biztosítással, egészségvédelemmel, a helyi közbiztonsággal stb. kapcsolatos feladatokat. A köztestületek minden esetben közfeladatot látnak el, mégpedig általában olyan feladatot, amelyet egyébként az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania.

A köztestületek közigazgatási tevékenységének, működésük feletti törvényességi felügyelet bírósági kontrolljának újraszabályozása aktuális kérdés volt, hiszen korábban a köztestületekre vonatkozó külön törvények eltérő elvek szerint szabályozták a törvényességi ellenőrzés rendjét. Ennek oka lehetett, hogy a köztestületek esetében a magánjogi és közjogi jelleg egyaránt érvényesül, s a szabályozás irányát az egyik vagy másik jelleg aktuális hangsúlyozása döntötte el. Abban megvolt a hasonlóság, hogy az ágazati miniszter feladatát képezte a törvényességi ellenőrzés, azonban az e tevékenység feletti bírói kontroll már eltérően alakult.

A vonatkozó kamarai törvények szerint a törvényességi ellenőrzést gyakorló miniszternek a kamara határozatát megtámadó keresetét a bírósági végrehajtói kamara, az ügyvédi kamara, a közjegyzői kamara, az igazságügyi szakértők esetében a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Pp.) általános szabályai szerint kellett elbírálni, az orvosi, a gyógyszerész-, a mérnök-, az építész-, az állatorvosi és a vadász kamarák esetében a Pp. XX. fejezete szerint kellett eljárni.⁴

Mindezek miatt igény volt a szabályozás egységesítésére és a köztestületek közigazgatási tevékenységével, törvényességi ellenőrzésével kapcsolatos jogviták közigazgatási perben történő elbírálására vonatkozó szabályok megteremtésére.

2. A köztestületek eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (továbbiakban: Kp.) – kiemelve a köztestületi felügyeleti perek jelentőségét és sajátosságait – külön fejezetben (XXIV. fejezet) állapít meg szabályokat, kimondva, hogy a köztestület felett törvényességi felügyeletet és ellenőrzést gyakorló szerv az eredménytelen törvényességi felhívást követően jogosult e per megindítására, amelyre az egyszerűsített per szabályait kell alkalmazni. Az e körben eljáró törvényességi felügyeletet gyakorló szerv kérheti – a törvényes helyzet, működés helyreállítására való kötelezésen vagy érdekében történő intézkedésen túl – felügyelőbiztos kijelölését is. Ilyen köztestületi felügyeleti pert nevesít a 2012. évi CXXVI. törvény 43. § (3) bekezdése vagy a 2011. évi CCIV. törvény 71/A. § (5) bekezdése.

Ad a) Egyes köztestületi eljárások⁵

A köztestületek működése során a Kp. hatálya alá tartozó közigazgatási cselekmények három relációban keletkeznek.

⁴ PETRIK 2017.

⁵ FAZEKAS Marianna (2017): Hatósági ügy – közigazgatási jogvita. (Az Ákr. és Kp. tárgyi hatályának néhány kérdése.) *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 10. sz. 453–462.

Az első reláció a köztestület és a tagok viszonya, illetőleg a köztestület belső működése. A köztestületek alapvető rendeltetése, hogy a tagjaik az általuk végzett tevékenységhez kapcsolódóan lássanak el olyan közfeladatokat – ezen belül közigazgatási feladatokat –, amelyeket célszerűbb a tagok öngazgatására, s nem a klasszikus közigazgatási szervekre bízni.

Kp. előtti jogi szabályozásban a tagsági viszonyra vonatkozó köztestületi döntések csak akkor minősültek közigazgatási aktusnak, ha a köztestületben kötelező tagságot írt elő a jogi szabályozás. Önkéntes tagság esetén, illetőleg bármilyen belső működési ügyben az egyesületekre vonatkozó magánjogi rendelkezések voltak irányadók. A Kp. hatálybalépése – a köztestületek tagsági viszonyait és belső működését tekintve – két alapvető változással jár. Egyrészt a jogalkotó az Ákr. és a Kp. hatálybalépésével összefüggésben kiegészítette a köztestületek fogalmát meghatározó 2006. évi LXV. törvény 8/A. §-át egy új, (6) bekezdéssel. Ebben kimondta, hogy „a köztestület, illetve szervei és a köztestületi tagok, illetve az egyes köztestületi szervek, tisztségviselők közötti jogvitában [...] a közigazgatási ügyben eljáró bíróság dönt”. Ezzel tehát a Kp. hatálya alá vonta a köztestületek belső viszonyaiban keletkező összes tevékenységet. A másik lényeges változás, hogy a köztestületek egyedi ügyekben alkalmazandó általános hatályú rendelkezéseit az érintettek is megtámadhatják.⁶ Ez azért fontos változás, mert a köztestületi belső szabályozási jogkör a köztestületi autonómia következtében meglehetősen széles körű. Ugyanakkor e belső szabályzatok bírósági felülvizsgálatát eddig csak a törvényességi felügyeleti szerv kezdeményezhette.

A második reláció a köztestületek kifelé irányuló hatósági tevékenysége. A köztestületek – eddig és az Ákr. szabályai alapján is – mint „egyéb (nem közigazgatási) szervek” hatósági jogkörrel ruházhatók fel. Eljárásukra ezekben az ügyekben – mint bármely más hatóság esetében – a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai, valamint az adott ügyfajta-ra vonatkozó különös anyagi és eljárásjogi szabályok az irányadók, a hatósági cselekményeik (mulasztásuk) közigazgatási per tárgyát képezi.

A harmadik viszonyrendszer a köztestületek feletti törvényességi felügyelet (törvényességi ellenőrzés). E felügyeletnek (ellenőrzésnek) nincsenek általános szabályai, ezért köztestületfajtánként eltérő megoldások alakultak ki. A Kp. előtti köztestületi törvényi szabályozásban nem volt egységes az sem, hogy a felügyeleti szerv milyen bíróság előtt, milyen pert kezdeményezhet a köztestületi szervek jogsértésének orvoslása érdekében. A Kp. e tekintetben is lényeges változásokat hozott, mert a már hivatkozott 2006. évi LXV. törvény új, 8/A. §-a azt is általános érvénnyel kimondja, hogy „a köztestület, illetve szervei, tisztségviselői és a köztestület felett törvényességi felügyeletet vagy ellenőrzést gyakorló szerv közötti jogvitában a közigazgatási ügyben eljáró bíróság dönt”.

Ad b) A köztestületi felügyeleti per

A köztestületekkel kapcsolatban számos alapvető változást hozott a Kp. Egyrészt a köztestületet közigazgatási szervvé minősíti, így a köztestület közigazgatási jog által szabályozott, jogalanyok jogi helyzetének megváltoztatására irányuló döntései közigazgatási cselekményeknek minősülnek. Ez azt jelenti, hogy a köztestület tagokkal kapcsolatos

⁶ Kp. 4. § (3) bekezdés c) pont és 17. § a) pont.

döntései – abban az esetben is, ha nem minősülnek hatósági döntéseknek – a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt megtámadhatók. Tehát mind a fegyelmi döntések, mind a köztestületi szabályzatok mint egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezések a Kp. 4. §-ának értelmében közigazgatási jogvita tárgyát képezhetik.

A Kp. 136. § (1) bekezdése szerint a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv által az eredménytelen törvényességi felhívást követően indított perre kell a felügyeleti per rendelkezéseit alkalmazni. Az Ákr. és Kp. Módtv. szerint több kamara esetében a pert a Pp. általános szabályai szerint kell megindítani.

A törvényességi felügyeletet gyakorló szervet (amely lehet a törvényességi felügyeletet gyakorló közigazgatási szerv vagy a törvényességi ellenőrzést gyakorló ügyészség) külön törvények határozzák meg, továbbá az általa teendő intézkedéseket is. Ezek lényege a következőkben foglalható össze:

- A köztestület felett a törvényességi felügyeletet általában a miniszter gyakorolja. A miniszter ellenőrzi, hogy a köztestület alapszabálya, egyéb önkormányzati szabályzatai megfelelnek-e a jogszabályoknak, továbbá azt, hogy szerveinek határozatai nem sértik-e a jogszabályokat, az alapszabályt és az egyéb önkormányzati szabályokat.
- A miniszter törvényességi felügyelet keretében ellenőrzi a képzési program és a szakmai vizsgáztatás gyakorlati végrehajtását.
- A törvényességi felügyelet nem terjed ki olyan ügyre, amelyben egyébként bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye.
- Ha a miniszter az ellenőrzés során szabálytalanságot tapasztal, a szabálytalanság megállapításától számított 30 napon belül a törvényesség helyreállítására felhívja a köztestület elnökét.
- Ha a köztestület működésének törvényessége másképpen nem állítható helyre, akkor a miniszter a bírósághoz fordul.

A Kp. rendelkezése szerint a köztestületi felügyeleti per megindításának a következők a szabályai:

- A pert a törvényességi felhívást követően annak eredménytelensége után lehet megindítani.
- A keresetlevelet a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv által megszabott határidő eredménytelen elteltétől számított 30 napon belül kell benyújtani.⁷
- A perre a Kp.-nek az egyszerűsített perre vonatkozó szabályai⁸ vonatkoznak. Az egyszerűsített perek szabályait alkalmazó pereket a törvény határozza meg.

A jogtudomány és a joggyakorlat is elfogadta a „kvázi” közigazgatási szerv fogalmát, így a közigazgatási bíráskodás részére nem jelentett különös problémát a köztestületek és egyéb atipikus szervezetek felhatalmazás alapján hozott hatósági határozatai elleni keresetek

⁷ Kp. 136. §-a.

⁸ Kp. 124–126. §-ai.

befogadása és megfelelő szintű elbírálása sem. Az elvi elhatárolás a polgári jogi jogviszony és a hatósági jogviszony között e téren kellő megoldást jelent.⁹

A közttestületek részére az állam speciális feladatokat és lehetőségeket ad, köztük korábban állami funkciók átadásával. Működésük ugyanakkor tagságuk akarata alapján önszerveződő.

1994 márciusában fogadta el a Parlament a XVI. számú, a gazdasági kamarákról szóló törvényt, amely újból intézményesítette a közttestületi, kötelező tagságú gazdasági kamarákat, 1995. január 1-jei hatállyal. A törvény kimondta, hogy a gazdasági kamarák hivatása a gazdaság fejlődésének és szerveződésének előmozdítása, az üzleti forgalom biztonságának fenntartása, a piaci magatartás tisztességének biztosítása, valamint a gazdasági tevékenységet folytatók általános, együttes érdekérvényesítésének segítése.¹⁰

Ad c) Az egyes közttestületek legfontosabb (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

A továbbiakban bemutatjuk, hogy a közttestületek esetében milyen sajátos közigazgatási eljárásokkal találkoztunk a kutatásaink során. A kutatásaink során az alábbi közttestületeket vizsgáltuk:

- a Magyar Tudományos Akadémia;
- a Magyar Művészeti Akadémia;
- a gazdasági kamara, amely alatt a kereskedelmi és iparkamara területi és országos szervezeteit, továbbá az agrárkamarát kell érteni;
- a szakmai kamarák:
 - a) Magyar Bírósági Végrehajtói Kar;
 - b) Igazságügyi Szakértői Kamara;
 - c) Magyar Állatorvosi Kamara;
 - d) Magyar Orvosi Kamara;
 - e) Magyar Gyógyszerész Kamara;
 - f) Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara;
 - g) Magyar Könyvvizsgálói Kamara;
 - h) Magyar Országos Közjegyzői Kamara;
 - i) Magyar Mérnöki Kamara és a Magyar Építész Kamara;
 - j) Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara;
 - k) Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara;
 - l) Magyar Ügyvédi Kamara, területi ügyvédi kamarák;
 - m) Országos Magyar Vadász Kamara;
 - n) Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara.

⁹ Lásd: www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 10.)

¹⁰ SZILÁGYINÉ FÜLÖP Erika (2015): A gazdasági kamarák működési feltételeinek alakulása a kezdetektől napjainkig. In KARLOVITZ János Tibor szerk.: *Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban*. Komárno, International Research Institute. 232–240. Elérhetőség <http://real.mtak.hu/24054/1/48SzilagyneFulopErika.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 12. 10.)

Továbbá olyan köztestületeket is, amelyek valamely szakmai tevékenységhez kapcsolódóan szerveződnek:

- a) hegyközség;
- b) Magyar Olimpiai Bizottság;
- c) Magyar Paralimpiai Bizottság;
- d) Nemzeti Versenysport Szövetség;
- e) Nemzeti Diák, Hallgatói és Szabadidősport Szövetség;
- f) Magyar Szabványügyi Testület;
- g) Önkormányzati Tűzoltóság;
- h) Magyar Kormánytisztviselői Kar;
- i) Honvédelmi Sportszövetség;
- j) Nemzeti Pedagógus Kar;
- k) Országos Polgárőr Szövetség;
- l) Pálinka Nemzeti Tanács.

A Magyar Tudományos Akadémia (a továbbiakban: Akadémia vagy MTA) önkormányzati elven alapuló, jogi személyként működő köztestület, amely a tudomány művelésével, támogatásával és képviseletével kapcsolatos országos közfeladatokat lát el.¹¹ Az Akadémia¹² közfeladatai körében számos eljárást folytat, így különösen tudományos minősítési rendszert működtet, amelynek keretében a Magyar Tudományos Akadémia doktora, továbbá a Magyar Tudományos Akadémia levelező és rendes tagja címet adományoz. Az adományozás feltételeit és eljárási szabályait az *Akadémia szabályzata* határozza meg.¹³ Emellett az MTA a tudományos utánpótlást ösztöndíjrendszer fenntartásával segíti, amelynek fedezete az Akadémia költségvetésében elkülönítetten szerepel; kiemelkedő tudományos eredményeket elérő kutatók részére – saját forrásaiból vagy egyetemleges közérdekű kötelezettségvállalás alapján – határozott időre tudományos ösztöndíjat, díjakat alapíthat, díjkitűzést tehet, amelynek feltételeit és részletes rendjét az Akadémia szintén szabályzatban állapítja meg.¹⁴

A Magyar Művészeti Akadémiáról a 2011. évi CIX. törvény rendelkezik. E törvény szerint a Magyar Művészeti Akadémia (a továbbiakban: MMA) az önkormányzás elvén alapuló köztestület, amely a művészettel – különösen az irodalommal, a zenével, a képző- az ipar- és tervezőművészettel, valamint az építészettel, a fotó-, a film-, az előadó-, a népművészettel –, továbbá a művészet elemzésével, támogatásával, oktatásával, hazai és nemzetközi bemutatásával, közkinccsé tételével és a magyar művészek képviseletével összefüggő országos közfeladatokat lát el.

Az MMA az MTA-hoz hasonlóan pályázatok kiírásával, díjak és ösztöndíjak adományozásával ösztönzi a hazai művészeti életet. A pályázatok feltételeit, eljárási szabályait az MMA saját hatáskörben határozza meg.¹⁵ Emellett az MMA ellátja a Magyar Építészeti Múzeum és Műemlékvédelmi Dokumentációs Központ fenntartói feladatait is.

¹¹ 1994. évi XL. törvény a Magyar Tudományos Akadémiáról 1. §-a.

¹² 1994. évi XL. törvény a Magyar Tudományos Akadémiáról 3. § (1) bekezdése.

¹³ Lásd: <https://mta.hu/doktori-tanacs/tajekoztato-az-mta-doktora-tudomanyos-cimre-torteno-palyazat-benyujtasahoz-105291> (A letöltés dátuma: 2018. 12. 15.)

¹⁴ Lásd: <https://mta.hu/palyazatok/az-osszes-palyazat-105933> (A letöltés dátuma: 2018. 12. 15.)

¹⁵ Lásd: www.mma.hu/palyazatok (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)

A szakmai kamarák egy részéről már szoltunk a korábbi fejezetekben. Alapvetően az adott tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és onnan való törlés mint hatósági feladat képezi a kamarák egyik fontos közigazgatási tevékenységét. Szintén közigazgatási, ám nem hatósági, de közigazgatási természetűek ugyanakkor a fegyelmi és az etikai eljárások. Ezeknek a szabályait az adott szakmai kamarára vonatkozó jogi szabályozók határozzák meg.

Emellett – ahogy arra már utaltunk – vannak olyan köztestületek is, amelyek valamely szakmai tevékenységhez kapcsolódóan szerveződnek: a Magyar Olimpiai Bizottság (a továbbiakban: MOB) a Nemzetközi Olimpiai Bizottság által kizárólagos nemzeti olimpiai bizottságként elismert, az olimpiai mozgalommal kapcsolatos szervezett versenysporttal összefüggő országos közfeladatokat ellátó köztestület, amely a civil törvény szerinti nyilvántartásba vétel nélkül közhasznú szervezetnek minősül, és amelyet a Fővárosi Törvényszék tart nyilván.¹⁶

A versenyengedélyek egységes tartalmát és formáját a Magyar Olimpiai Bizottság az amatőr és a hivatásos sportolói versenyengedély kiadásának feltételeiről szóló miniszteri rendeletben foglaltakra figyelemmel határozza meg.¹⁷

A MOB kizárólagos jogokat gyakorol az alábbi területeken:

- a sportágak és a sportolók nevezése és sportszakemberek akkreditálása a nyári és téli olimpiai játékokra, a nyári és téli ifjúsági olimpiai játékokra, valamint az európai ifjúsági olimpiai fesztiválra, a NOB és az Európai Olimpiai Bizottság által elismert sporteseményekre, játékokra, továbbá a nyári és a téli európai ifjúsági olimpiai fesztiválokra;
- a NOB szabályzataiban meghatározott olimpiai tulajdonelemeknek – különösen az olimpiai szimbólumnak, zászlónak, jelmondatnak, lángnak, fáklyának, az „olimpia” és „olimpiai” elnevezésnek –, valamint azok bármely nyelvű fordításának bármilyen módon és formában történő megjelenítése, felhasználása, illetve ezek mások általi bármilyen módon és formában történő megjelenítésének, felhasználásának engedélyezése, valamint az ezzel kapcsolatos vagyoni jogok gyakorlása, illetve az ezekkel való rendelkezés. Az olimpiai tulajdonelemek megjelenítésének tekintendők az olimpiai tulajdonelemekhez hasonló, azokkal összevethető, azokra közvetett, de egyértelműen azonosítható formában utaló megjelenítések.¹⁸

3. Összegzés

Az egyes köztestületek eljárásai vonatkozásában a meghatározott feladataik ellátásához kapcsolódóan az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Az ágazati törvények egyértelműen rögzítik a köztestületek feladatait, így azok eljárásjogi rendszere az Ákr. ismeretében egyértelmű, világos.

¹⁶ 2004. évi I. törvény a sportról 38. § (1) bekezdése.

¹⁷ 2004. évi I. törvény a sportról 3. §.

¹⁸ 2004. évi I. törvény a sportról 38. § (3) bekezdése.

Vákát oldal

VI. rész

Az autonóm államigazgatási szervek, a kormányhivatalok és az önálló szabályozó szervek nem hatósági eljárásai

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 1. § (3) bekezdése értelmében – követve a törvény sorrendiségét – *autonóm államigazgatási szervnek* minősül:

- a Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: KH);
- az Egyenlő Bánásmód Hatóság (a továbbiakban: EBH);
- a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH);
- a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH);
- a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI).

Ezek a szervek sajátos jogállású szervek, ugyanis – ahogy az elnevezésből is látszik – autonóm jellegűek, azaz nem tagozódnak a kormányzati hierarchiába, kizárólag az Országgyűlésnek vannak alárendelve, és működésük szabályait az adott ágazatra vonatkozó törvény határozza meg.

A Ksztv. 1. § (4) bekezdése határozza meg a *kormányhivatalnak minősülő szerveket*, így nevesíti:

- a Központi Statisztikai Hivatalt (a továbbiakban: KSH);
- az Országos Atomenergia Hivatalt (a továbbiakban: OAH);
- a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalát (a továbbiakban: SZTNH);
- a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatalt (NKFIH).

A Ksztv. 70. §-a értelmében a kormányhivatal törvény által létrehozott, a Kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv, amelynek felügyeletét a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt miniszter látja el. A kormányhivatal törvényben meghatározott feladatkörében nem utasítható. Tekintettel arra, hogy a kormányhivatal betagozódik a kormányzati hierarchiába, beszámolási kötelezettséggel is a Kormánynak tartozik, de a Ksztv. előírása szerint tájékoztatja az Országgyűlés feladatkörében érintett bizottságát is. A tájékoztatást a kormányhivatal honlapján közzé kell tenni.

A kormányhivatal vezetőjét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a kormányhivatal felügyelő miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel.¹

¹ Lásd a Ksztv. 71. § (4) bekezdését.

Végezetül témánk szempontjából az *önálló szabályozó szervek* emelendők ki. Ezek a Ksztv. 1. § (6) bekezdése alapján:

- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH);
- a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: MEKH).

Az önálló szabályozó szervekről az Alaptörvény 23. cikke akként rendelkezik, hogy azokat az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására hozhatja létre. Az önálló szabályozó szerv vezetőjét a miniszterelnök vagy – a miniszterelnök javaslatára – a köztársasági elnök nevezi ki sarkalatos törvényben meghatározott időtartamra. Az önálló szabályozó szerv vezetője kinevezi helyettesét vagy helyetteseit. Tekintve, hogy az önálló szabályozó szerv nem tagozódik a kormányzati hierarchiába, az Országgyűlésnek tartozik beszámolási kötelezettséggel.

A legfontosabb jellemzője ezeknek a szerveknek mégis inkább az, hogy az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet adhat ki. Természetesen ennek a rendeletnek is be kell tagozódnia a jogforrási hierarchiába, így az törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Az Alaptörvény azt is megengedi, hogy az önálló szabályozó szerv vezetőjét a rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesíthesse.

1. Az autonóm államigazgatási szervek eljárásai

1.1. Az autonóm államigazgatási szervek eljárásainak szabályozástörténeti előzményei

Ahogy arra az általános bevezetőben már utaltunk, az autonóm államigazgatási szervek olyan, államigazgatási feladatot ellátó szervek, amelyek nem tagozódnak be a kormányzati hierarchiába, hiszen velük szemben alapvető elvárás a függetlenség, politikai semlegesség, a politikai befolyástól való mentesség. Az alábbiakban megvizsgáljuk az említett szervek létrejöttének és szabályozásának legfontosabb jellegzetességeit.

A KH kezdetektől fogva a *közbeszerzési szakigazgatási ágazat* központi intézménye volt. A rendszerváltást követően viszonylag hamar sor került az első közbeszerzési törvényünk elfogadására, lényegében már az Európai Unióhoz való csatlakozásunkra való felkészülés szellemében. A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény elfogadását megelőzte a közbeszerzésekről szóló törvény koncepciójáról, valamint az azzal összefüggő feladatokról szóló 1100/1994. (XI. 2.) Korm. határozat, amely szervezeti értelemben két alternatívát tudott elképzelni a hazai közbeszerzési szervezetrendszer kialakítását tekintve: vagy a közbeszerzéssel összefüggő vitás ügyekben első fokon, vagy önálló szervezetet, amely a törvény alapján létrehozott, a Kormánynak nem alárendelt, független jogi személy, vagy másik alternatívaként a szakterület bekerült volna a Gazdasági Versenyhivatal feladatai közé. Az 1996 szeptemberében hatályba lépett törvény végül a Közbeszerzések Tanácsa felállítása mellett döntött. A Közbeszerzések Tanácsa (a továbbiakban e pontban: Tanács) autonóm jogállású közigazgatási szervként nem tagozódott az államigazgatási hierarchiába, ezért évente beszámolót készít(ett) az Országgyűlésnek

a közbeszerzések tisztaságával és átláthatóságával kapcsolatos tapasztalatairól, valamint tevékenységéről.

A törvény akkori 11. § (1) bekezdése akként rendelkezett, hogy a közbeszerzési törvényben meghatározott célok érvényesülésének biztosítása érdekében létrejön a Közbeszerzések Tanácsa, amely csak az Országgyűlésnek van alárendelve. Ezt a függetlenséget az is kifejezte, hogy a Tanács önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv lett, költségvetését az éves központi költségvetésben elkülönítetten kellett előirányozni. A Tanács akkor 21 tagból állt, az egyes közérdekű célokat, az ajánlatkérőket és az ajánlattevőket azonos számú tag képviselte. A közbeszerzések területére azóta is jellemző szervezeti megoldásként létrejött a közbeszerzési jogorvoslati fórum, a *Közbeszerzési Döntőbizottság*, amely a Tanács mellett működött,² és amelynek a működését a Tanács költségvetéséből kellett biztosítani, eljárására a közbeszerzési törvény eltérő rendelkezésének hiányában az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseit kellett alkalmazni.

Ez a szervezeti megoldás a mai napig fennmaradt,³ azzal, hogy közben létrejöttek egyéb, közbeszerzési szakfeladatot ellátó szervek is, azonban a közigazgatási eljárásjogi értelemben vett közbeszerzési jogorvoslati hatóság a Közbeszerzési Döntőbizottság maradt.

Időközben az elnevezések is változtak, így létrejött a Közbeszerzési Hatóság 2011-ben, de megmaradt a Hatóság Tanácsa és természetesen a Döntőbizottság is.⁴ Ezen a sajátos szervezeti megoldáson aztán nem változtatott a 2015-ben hatályba lépett és ma is hatályos törvényünk, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) sem.

A Tanács kezdetben egy 12 pontban meghatározott feladatkört látott el, ezek között voltak egyebek mellett a saját, illetve a Döntőbizottság szervezetének kialakításával, tájékoztatással kapcsolatos – például a Közbeszerzési Értesítő kiadása –, illetve különböző nyilvántartás-vezetési feladatok is. Ez a feladatkör aztán folyamatosan bővült a közbeszerzési törvények egymás után megjelenő generációjában, és mára a KH hatósági feladatok, illetve hatóságinak nem minősülő, azonban meghatározó joghatással járó eljárásokat is lefolytat.

Az *EBH-ra* vonatkozó szabályokat az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény nevesíti. A törvény egészen 2011 végéig nem rendelt semmilyen sajátos jogállást az esélyegyenlőségi hatósághoz, hiszen mindössze annyit mondott, hogy az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését közigazgatási szerv ellenőrzi, amely az említett törvényben meghatározott feladatkörében nem volt utasítható, ugyanakkor a hatóság költségvetése a felügyeletét ellátó miniszter költségvetési fejezetén belül helyezkedett el, noha önálló cím alatt. 2012-ben aztán az eljárási szabályok törvényi szintre emelése mellett létrejött az EBH, amelynek alapvető feladata az egyenlő bánásmód követelménye érvényesülésének ellenőrzése lett. A törvény kimondta, hogy az új autonóm államigazgatási szerv független, csak a törvénynek van alárendelve és feladatkörében nem utasítható, a feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el, számára feladatot pedig csak törvény állapíthat meg. A hatóság költségvetése anynyiban változott, hogy immáron fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv lett, amelynek költségvetése az egyenlő bánásmód biztosításáért és társadalmi

² Lásd a hivatkozott törvény 19. § (1) bekezdését.

³ A hatályos Kbt. értelmében a Hatóság keretében a Tanács és a Közbeszerzési Döntőbizottság működik.

⁴ Lásd ehhez a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényt.

felzárkózásért felelős miniszter költségvetési fejezetén belül helyezkedett el önálló cím alatt. 2013-ban aztán a költségvetési függetlenség is megvalósult, hiszen az EBH-költségvetés átkerült az Országgyűlés fejezetébe.⁵

A GVH-val már foglalkoztunk az Ákr. hatálya alól kivett eljárások keretében, ezért itt csak röviden szólunk a *versenyjogi autonóm jogállású szerv* eljárásjogi jellemzőiről. A GVH alapításáról a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény rendelkezett 1991. január 1-jei hatállyal.

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény értelmében⁶ a GVH ellátja az említett törvényben és a külön törvényben meghatározott versenyfelügyeleti és egyéb feladatokat, továbbá mindazokat a feladatokat is, amelyeket az Európai Unió joga a tagállami versenyhatóság hatáskörébe utal.

Ezeket a feladatokat a GVH alapvetően közigazgatási hatósági jogkörben eljárva látja el, azonban számos egyéb feladat ellátásával támogatja versenyjogi szabályok érvényre juttatását.

Az autonóm jogállásból fakadóan a GVH a feladatai ellátása során csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el, és számára feladatot kizárólag törvény írhat elő. A korábbi szervekhez hasonlóan a GVH is önálló, gazdasági szervezettel rendelkező központi költségvetési szerv, amely a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezetet alkot.

A GVH a verseny társadalmi elfogadottsága, a vállalkozások jogkövető magatartásának előmozdítása, a versenybarát, illetve a tudatos fogyasztói döntéshozatalt biztosító szabályozási környezet megalkotásának elősegítése, valamint a fogyasztói tudatosság növelése érdekében különböző ágazati (például fogyasztóvédelmi, oktatási) szempontok figyelembevételével hozzájárul a versenykultúra és a tudatos fogyasztói döntéshozatal kultúrájának fejlesztéséhez, a verseny, valamint a fogyasztói döntéshozatal közgazdasági és jogi kérdéseivel foglalkozó szakmai közelet fejlődéséhez.

Az Alkotmánybíróság a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatban először emelte ki az információs önrendelkezési jog jelentőségét, majd az információs jogok leképeződésének egyik kiemelkedő állomása volt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, amely „az információs szabadságjogok törvénye, vagyis a személyes adatok védelmén túl az információs szabadság garanciáit is tartalmazza és a két szabadságjog felügyeletével az adatvédelmi biztost bízta meg, aki speciális ombudsmanként 1995-től meg is kezdi működését”.⁷

A NAIH az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény alapján autonóm államigazgatási szerv,⁸ amelynek feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése, továbbá a személyes adatok Európai Unión belüli szabad áramlásának elősegítése.

⁵ Lásd ehhez az Egyenlő Bánásmód Hatóság Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 63/2011. (X. 7.) KIM utasítást.

⁶ Lásd a hivatkozott törvény 33. §-át.

⁷ Lásd a NAIH 2017. évre vonatkozó beszámolóját. Elérhetőség www.naih.hu/naih-eves-beszamoloi.html (A letöltés dátuma: 2018. 12. 05.) 12.

⁸ Lásd a hivatkozott törvény 38. §-át.

A 2012. január 1-jei hatállyal létrejött NAIH független, csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, a feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el. A NAIH számára – az eddig említett szervezetekhez hasonlóan – feladatot csak törvény állapíthat meg, és költségvetése is a korábbiakban említettekhez hasonlóan alakul, hiszen a NAIH is fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez.

Az adatvédelem tekintetében történelmi jelentőségű pillanat volt 2018 májusa, hiszen „véget ér az elsődleges nemzeti szabályozás uralma, és egy egységes, közvetlenül ható uniós jogi rendelkezés veszi át a legfőbb (bár tegyük hozzá, nem kizárólagos) szabályozó szerepét”.⁹

Az *NVI* a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény alapján szintén autonóm jogállású szerv, eljárásairól az Ákr. hatálya alól kivett eljárások kapcsán már szintén szóltunk. Az említett autonóm államigazgatási szervekhez hasonlóan az *NVI* is független, csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, a feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el, számára feladatot csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján megalkotott jogszabály írhat elő. Emellett a költségvetési jellegű függetlensége is biztosított, hiszen az *NVI* is fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez.¹⁰

1.2. Az autonóm államigazgatási szervek eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Általánosságban azt érdemes kiemelnünk, hogy az autonóm államigazgatási szervek a sajátos jogállásukból következően jellemzően sajátos szervezetrendszerrel is rendelkeznek, és sajátos eljárási szabályokat alakítottak ki az elmúlt évtizedekben. Az bizonyos, hogy valamennyi általunk vizsgált, idesorolt szerv jelentősége kiemelkedő az adott ágazati vagy szakpolitikai területen, és bár létrehozásuk óta történtek jogszabály-módosítások, koncepcionális paradigmaváltásoknak nem voltak kitéve. Ennek következtében ezeken a területeken jól kimunkált eljárási szabályok érvényesülnek, kiforrott jogalkalmazási metodikával együtt.

Ad a) A Közbeszerzési Hatóság (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

Ahogy arra már utaltunk, a közbeszerzési szervezetrendszer zászlóshajója a KH, amelynek rendeltetése a közbeszerzési törvényben meghatározott célok érvényesülésének biztosítása. A Kbt. preambuluma értelmében a törvény elfogadására a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának,

⁹ Lásd a NAIH 2017. évre vonatkozó beszámolóját. Elérhető: www.naih.hu/naih-eves-beszamoloi.html (A letöltés dátuma: 2018. 12. 05.) 14.

¹⁰ Lásd a hivatkozott törvény 53–54. §-át.

valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljából került sor – összhangban a közbeszerzések terén Magyarország által kötött nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió irányelveivel. A Kbt. szerint a KH feladata, hogy a közérdeket, az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit figyelembe véve, hatékonyan közreműködjön a közbeszerzési politika alakításában, a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében, elősegítve a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltését.¹¹ A KH feladatai jelentős mértékben felduzzadtak az elmúlt évtizedekben, és már egész terjedelmes – az a)–v) pontokban felsorolt – feladatköre van,¹² amelyet most nem tudunk részletesen elemezni, így elsősorban azokkal az eljárásokkal foglalkozunk, amelyek a közbeszerzési jogalkalmazók vonatkozásában *jogalakító természetűek* lehetnek.¹³

A KH egyik legfontosabb feladata a *jogalkalmazók támogatása* és a közbeszerzési folyamatok megismertetése. Ennek keretében számtalan tájékoztató jellegű dokumentumot tesz közzé a honlapján és ingyenesen elérhető applikációjában. Eljárásait tekintve vannak olyanok, amelyek ugyan nem hatósági jellegűek, azonban kiemelt jelentőségük van a közbeszerzések szereplői számára. A Kbt. a *tájékoztatás körében* előírja például a KH számára gazdasági szereplők közbeszerzési eljárás alapján vállalt szerződéses kötelezettségének jogerős bírósági határozatban megállapított vagy a gazdasági szereplő által elismert megszegése esetén a szerződésszegés tényének, leírásának lényeges jellemzői közzétételét is a honlapon, három évig. Ennek azért van jelentősége, mert ilyenkor az ajánlattevő a közbeszerzési eljárásokban való részvételt kizáró ok hatálya alá kerülhet.¹⁴

Szintén egy sajátos tevékenységnek tekinthető a *hirdetmények ellenőrzése* is. „A hirdetményellenőrzés a közbeszerzési eljárás folyamatába épített első ellenőrzési pont szerepét tölti be. Az ellenőrzés célja, hogy a hirdetmények az Európai Unió közbeszerzési irányelvei, a Kbt. és az adott közbeszerzésre vonatkozó egyéb magyar jogszabályok előírásainak megfelelő (továbbá az adott hirdetményen belül koherens) tartalommal, az előírt határidők betartása mellett kerüljenek megjelenésre” – áll a Közbeszerzési Hatóság honlapján. A hirdetmények ellenőrzése a Kbt., illetve a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet szerint folyik. A KH ilyen sajátos, hatósági ellenőrzésnek nem minősülő ellenőrzést akkor folytat, amennyiben az ellenőrzés kötelező vagy az ajánlatkérő azt kéri. Ha az ajánlatkérő azt kéri, a KH ellenőrzi az ajánlatkérő által összeállított, a közbeszerzési eljárás megindításához szükséges egyéb közbeszerzési dokumentumokat (a továbbiakban: közbeszerzési dokumentumok) is. Az eljárásért kétféle díjat kell fizetni: ellenőrzési díjat – amely igazgatási szolgáltatási díjnak minősül –, valamint rendszerhasználati díjat a KH honlapján történő közzétételéért. Az ellenőrzés során lehetőség van hiánypótlás előírására is. A hiánypótlásra nyitva álló határidő eredménytelen eltelte esetén a hirdetmény ellenőrzéséért felelős szervezeti egység a kérelmet visszavontnak tekinti. Ennek az aktusnak azért is van jelentősége, mert ilyenkor például nem tud megkezdődni a közbeszerzési eljárás,

¹¹ Lásd a Kbt. 187. § (1) bekezdését.

¹² Lásd a Kbt. 187. § (2) bekezdését.

¹³ Lásd a további eljárások tekintetében a KH honlapját (www.kozbeszerzes.hu).

¹⁴ Lásd a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontját.

mivel a Kbt. szerint a közbeszerzés megkezdése a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást megindító vagy meghirdető hirdetmény feladásának időpontja.¹⁵

Végezetül ki kell emelnünk azt is, hogy a KH számos *nyilván tartási és ahhoz kapcsolódó közzétételi feladatot* is ellát, így többek között közzéteszi az ajánlatkérők nyilván tartását, hiszen a Kbt. alapján az ajánlatkérők kötelesek a Kbt. hatálya alá tartozásukról, valamint adataikban bekövetkezett változásról a KH-t értesíteni. E kötelezettség elmulasztása esetén – vagy ha az érintett szervezet Kbt. hatálya alá tartozása kétséges – a KH elnöke a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezi. Hasonlóképpen közzéteszi – a Miniszterelnökség által lefolytatott hatósági eljárás eredményeként – a *felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók* adatait.¹⁶

Ebbe a csoportba sorolhatjuk továbbá az *eltiltott ajánlattevők listájának* közzétételét is. A Kbt. szerint¹⁷ az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt az alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, akit a közbeszerzési eljárásokban való részvételtől jogerősen eltiltottak, az eltiltás ideje alatt. Amennyiben ugyanis a Közbeszerzési Döntőbizottság a határozatában jogsértés megtörténtét állapítja meg, eltilthatja az ajánlattevőt, alvállalkozót vagy a közbeszerzési eljárásban részt vett más szervezetet vagy személyt a közbeszerzési eljárásban való részvételtől.

Összességében azt lehet megállapítani, hogy a KH jelentős, a jogalkalmazókat segítő tevékenységet lát el, különös tekintettel a közzétételi, tájékoztatási kötelezettségekre. A Döntőbizottság hatósági eljárás keretében jár el, illetve a hatóság is ellát bizonyos hatósági tevékenységeket. Emellett van jónéhány olyan eljárása, amely a közbeszerzési piac alakulására hatást gyakorolhat. Ezeknek az eljárásoknak a hatékonysága önmagában nehezen vizsgálható, ugyanis a közbeszerzési intézményrendszer folyamatosan bővül. A közbeszerzési szakpolitikai feladatok ellátásában, illetve a közbeszerzési szakpolitika formálásában nagyon sok egyéb szerv is közreműködik (például a Döntőbizottság eljárását hivatalból kezdeményezők vagy az érdekképviselők, az uniós ellenőrző szervek). Az bizonyos, hogy a hazai közbeszerzési jogalkotó és a közbeszerzési intézményrendszer valamennyi intézménye folyamatosan dolgozik a Kbt.-ben és a kapcsolódó jogszabályokban megfogalmazott célok érvényre juttatása és a közbeszerzési eljárások tekintetében érintettek folyamatos tájékoztatása érdekében.

Ad b) Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

Az EBH legfontosabb feladata az egyenlő bánásmód követelménye érvényesülésének ellenőrzése. Ezt a feladatot a Hatóság elsődlegesen *közigazgatási hatósági eljárás keretében* látja el. Ennek támogatására az EBH számos „tudásmegosztó, tájékoztató, a joghoz jutást elősegítő szakmai és kapcsolódó nemzetközi tevékenységet” is ellát – áll az EBH honlapján.¹⁸

¹⁵ Lásd a Kbt. 3. § 23. pontját.

¹⁶ Lásd ehhez a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 14/2016. (V. 25.) MvM rendeletet.

¹⁷ Lásd a Kbt. 62. §-a (1) bekezdésének g) pontját.

¹⁸ Lásd: www.egyenlobanasmod.hu/index.php/hu/eves-tajekoztato/tajekoztato-az-egyenlo-banasmod-hatosag-2017-evi-tevekenysegerol (A letöltés dátuma: 2018. 12. 02.)

Az EBH a hatósági eljárások előkészítéséhez kapcsolódóan 2009-ben létrehozta a megyei egyenlőbánásmód-referensi hálózatot. A megyei referensek „személyes tanácsadással, az egyenlő bánásmód követelményének sérüléséhez kapcsolódó kérelmek előkészítésének és benyújtásának támogatásával, szakmai és médiapartnerségekkel helyben biztosítják az ügyfelek tájékoztatását és segítik elő diszkriminációs ügyekben a jogorvoslati lehetőségek igénybevételét”.¹⁹

Ad c) A Gazdasági Versenyhivatal (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

A Gazdasági Versenyhivatal szervezeti és működési szabályzatáról szóló 13/2014. (X. 22.) GVH utasítás (a továbbiakban e pont vonatkozásában: SZMSZ) alapján a GVH számos olyan feladatot is ellát, amely a fentiekben nevesített alapvető célkitűzések megvalósítását szolgálják. Ezek közül az alábbiakat emelnénk ki.²⁰

Az SZMSZ 38. §-a alapján a GVH a véleményezési feladatainak, valamint a tisztességes verseny szabadságát, illetve a tudatos fogyasztói döntéshozatalt biztosító szabályozási környezet megalkotásának elősegítése érdekében a piaci folyamatok követése vagy az eljárásai során észlelt, a gazdasági versenyre, illetve fogyasztók érdekeire hátrányos szabályozási megoldások azonosítása és az ezek kiigazítása érdekében való aktív fellépés, összefoglaló néven *versenypártolás* hatékony és eredményes ellátása céljából az elnök meghatározza azokat a prioritást élvező szabályozási területeket, szabályozási problémákat, szempontokat, amelyeket a szabályozási javaslatok, tervezett intézkedések véleményezése, illetve az aktív versenypártoló fellépés mérlegelése során elsődlegesen figyelembe kell venni. Ezeket az SZMSZ *versenypártolási prioritásoknak* nevezi. A versenypártolási tevékenységre vonatkozóan éves *versenypártolási terv* készül – a versenypártolási prioritásokra is figyelemmel.

Szintén kiemelt gazdaságpolitikai jelentősége van a *versenykultúra-fejlesztésnek* is. Ennek megvalósítása éves versenykultúra-fejlesztési munkaterv alapján történik.²¹

Eljárásjogi értelemben ez azért is fontos, mert a munkaterv egyebek mellett tartalmazza az adott évben tervezett támogatások tervét, és abban támogatásonként rögzíteni kell a tervezett támogatás tárgyát, a támogatásra rendelkezésre álló, illetve szükséges keretösszeget, a pályázatok elbírálásának *javasolt szempontrendszerét és módszerét*. A munkaterv jóváhagyásáról mindig az elnök dönt.

Végezetül kiemelnénk két olyan eljárást, amely szintén nem hatósági természetű, azonban a versenyjogi szakigazgatási terület hatékony működését messzemenőleg meghatározza. Az egyik az úgynevezett *piacelemzések és ágazati vizsgálatok* lebonyolítása, az éves piacfeltérési munkaterv alapján, a másik pedig *a nem hatósági ügyekben megvalósuló információ iránti megkeresések lebonyolítása*,²² amely elsődlegesen a különböző nemzetközi

¹⁹ Elérhető: www.egyenlobanasmod.hu/index.php/hu/eves-tajekoztato/tajekoztato-az-egyenlo-banasmod-hatosag-2017-evi-tevekenysegerol (A letöltés dátuma: 2018. 12. 02.) Lásd a további eljárások tekintetében az EBH honlapját (www.ebh.hu).

²⁰ Lásd a további eljárások tekintetében a GVH honlapját (www.gvh.hu).

²¹ Lásd az SZMSZ 44. §-át.

²² Lásd az SZMSZ 46. §-át.

és tagállami versenyhatóságokkal kötött együttműködési megállapodások keretében érkező információ iránti megkeresések teljesítését jelenti.

Ad d) A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

Az egyéb autonóm jogállású szervekhez hasonlóan a NAIH is elsődlegesen hatósági eljárásokat folytat le, azonban a már említett, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény további eljárási módozatokat is nevesít. Ezek közül kiemeljük a legjelentősebbeket.²³

Elsőként egy olyan eljárástípusra térnénk ki, amelyre abban az esetben kerülhet sor, ha a hivatkozott törvény szerint a hatósági eljárás lefolytatása nem kötelező. Ilyen esetben a NAIH hivatalból úgynevezett *vizsgálati eljárást* folytat le.²⁴ A vizsgálati eljárás megindítását bejelentéssel bárki térítésmentesen kezdeményezheti, a törvényben meghatározott objektív határidőn belül, arra hivatkozva, hogy személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be – vagy annak közvetlen veszélye fennáll. A bejelentő kilétét a NAIH csak abban az esetben fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem lenne lefolytatható. Ha a bejelentő kéri, kilétét a NAIH akkor sem fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem folytatható le.

A NAIH a bejelentést köteles – az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás eseteitől eltekintve – megvizsgálni,²⁵ illetve a vizsgálatához szükséges bizonyítási eljárási cselekményeket elvégezni. Ennek érdekében különböző eljárási cselekményeket eszközölhet, így például a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes adatot megismerheti, beléphet az adatkezelés helyszínéül szolgáló helyiségbe, hozzáférhet az adatkezelési műveletek végzéséhez használt eszközökhöz, írásbeli és szóbeli felvilágosítást kérhet, a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható adatról, iratról másolatot kérhet, vagy felkérheti az adatkezelő hatóság felügyeleti szervének vezetőjét vizsgálat lefolytatására.²⁶ A vizsgálati eljárás eredményeként a NAIH alapvetően kétféle döntést hozhat: vagy megállapítja, hogy az általános adatvédelmi rendeletben és a hivatkozott törvényben meghatározott jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be – vagy annak közvetlen veszélye áll fenn –, és megteszi a hivatkozott törvényben meghatározott intézkedéseket, vagy megállapítja, hogy nem következett be jogsérelem, illetve annak közvetlen veszélye sem áll fenn, és a vizsgálatot lezárja.²⁷ Nagyon fontos garanciális szabálya ugyanakkor a törvénynek, hogy amennyiben a bejelentést a NAIH alaptalannak találja, a bejelentőt tájékoztatnia kell az őt megillető bírósági jogorvoslathoz való jog gyakorlásának lehetőségéről is.

Amennyiben a NAIH a személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatos jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye fennállását állapítja meg, az adatkezelőt

²³ Lásd a további eljárások tekintetében a NAIH honlapját (www.naih.hu).

²⁴ Lásd a hivatkozott törvény 51/A. §-át.

²⁵ Lásd a hivatkozott törvény 53. §-át.

²⁶ Lásd a hivatkozott törvény 54. §-át.

²⁷ Lásd a hivatkozott törvény 55. §-át.

a jogsérelem orvoslására, illetve annak közvetlen veszélye megszüntetésére szólítja fel.²⁸ Ilyenkor az adatkezelőnek meg kell tennie a felszólításban megjelölt szükséges intézkedéseket, és azokról – valamint egyet nem értése esetén az álláspontjáról – köteles tájékoztatni a NAIH-ot.

A törvény azt is lehetővé teszi, hogy a felügyeleti szervvel rendelkező adatkezelő hatóság esetében a NAIH felszólítás hiányában is közvetlenül ajánlást tegyen, ha a jogsérelem orvoslása, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyének megszüntetése álláspontja szerint ilyen módon hatékonyabban megtörténhet.²⁹

Amennyiben a NAIH a vizsgálata alapján azt állapítja meg, hogy a jogsérelem, illetve annak közvetlen veszélye valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz fölösleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adatkezeléssel összefüggő kérdések jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a jogsérelem, illetve annak közvetlen veszélye jövőbeni elkerülésének érdekében ajánlást tehet a jogszabályalkotásra, illetve a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnek, illetve a jogszabály előkészítőjének. Az ajánlásban a NAIH javasolhatja a jogszabály, illetve a közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy megalkotását.³⁰

A NAIH a bejelentés alapján lefolytatott vizsgálatról jelentést készíthet, ha az ügyben a hatóság által hatósági eljárás vagy bírósági eljárás megindítására nem került sor. A nyilvános jelentés ilyenkor tartalmazza a vizsgálat során feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.³¹ A jelentés nem minősül közigazgatási döntésnek, ezért az bíróság vagy más hatóság előtt nem támadható meg.

2017-ben a NAIH tényleges vizsgálati eljárás alá összesen 1033 ügyet vont, amelyek közül 585 (56%) adatvédelmi, 448 (44%) pedig információszabadság tárgyú volt. A NAIH az 1033 vizsgálat alá vont ügyben 2018 januárjáig összesen 564 vizsgálatban állapított meg részben vagy egészben valamilyen jogellenes adatkezelési gyakorlatot. A megállapított jogsértések száma 82-vel növekedett 2016-hoz képest. A jogsérelmet megállapító ügyek közül 279 a személyes adatok kezeléséhez és 285 a közadatok nyilvánosságához volt köthető. A megállapított jogsértések száma az adatvédelmi ügyek esetében nőtt (30 eset) és az információszabadságot érintően is növekedett (52 eset).³²

A NAIH 2017. évi beszámolója alapján a joggyakorlat számára kiemelt jelentőségűek az érdemi jogi állásfoglalást, tájékoztatást tartalmazó *konzultációs ügyek* is, amelyek száma évről évre növekszik. 2017-ben 1370 konzultációs ügyre került sor.

Szintén a nem hatósági ügyek csoportjába tartoznak a különböző *együttműködési eljárások*. Ennek keretében a NAIH együttműködik különböző társhatóságokkal, így harmadik országok hatóságaival és nemzetközi szervezetekkel, főként nemzetközi jogsegély vagy kölcsönös segítségnyújtás keretében, ha a harmadik ország vagy nemzetközi szervezet

²⁸ Lásd a hivatkozott törvény 56. § (1) bekezdését.

²⁹ Lásd a hivatkozott törvény 56. § (2)–(3) bekezdését.

³⁰ Lásd a hivatkozott törvény 57. §-át.

³¹ Lásd a hivatkozott törvény 59. §-át.

³² Lásd a NAIH 2017. évre vonatkozó beszámolóját. www.naih.hu/naih-eves-beszamoloi.html (A letöltés dátuma: 2018. 12. 05.) 9.

és Magyarország közötti közigazgatási jogsegélyegyezmény, más nemzetközi szerződés, jogszabály vagy az Európai Unió jogi aktusa ezt lehetővé teszi.³³

Végezetül a NAIH *tanúsítási tevékenységet* is ellát az általános adatvédelmi rendelet 42. cikkében meghatározottak szerint. A tanúsítást a NAIH az adatkezelő, illetve az adatfeldolgozó kezdeményezésére az adatkezelővel, illetve az adatfeldolgozóval kötött megállapodás alapján folytatja le. A tanúsítás lényege, hogy ennek segítségével az adatkezelő igazolhatja az érintettek és a felügyeleti hatóságok felé az adatvédelmi szabályoknak való megfelelést.

A tanúsítás lefolytatására vonatkozó megállapodás megkötésének feltételeit, a tanúsításért nyújtandó ellenszolgáltatást az elvégzendő tevékenység mértékével arányosan a hivatkozott törvény értelmében a NAIH állapítja meg. Amennyiben a NAIH a tanúsításról tanúsítványt vagy európai adatvédelmi bélyegzőt állít ki, közzéteszi az annak használatára jogosult adatkezelő, adatfeldolgozó megnevezését, valamint azokat az adatkezelési műveleteket, amelyekre a tanúsítvány vagy az európai adatvédelmi bélyegző kiterjed.³⁴

Ad e) A Nemzeti Választási Iroda (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

A választási eljárásról szóló törvény szerint a választási irodák³⁵ ellátják:

- a választás előkészítésével, lebonyolításával kapcsolatos szervezési feladatokat;
- gondoskodnak a választópolgárok, jelöltek és jelölőszervezetek tájékoztatásáról, választási információs szolgálatot működtetnek;
- ellátják a választási bizottságok titkársági feladatait, döntésre előkészítik a választási bizottságok hatáskörébe tartozó ügyeket;
- biztosítják a választási bizottságok működésének és a szavazás lebonyolításának tárgyi és technikai feltételeit;
- megszervezik a választási szervek tagjainak oktatását;
- gondoskodnak a választási iratok kezeléséről, biztonságos őrzéséről, illetve megsemmisítéséről;
- ellátják az igazgatási és informatikai próbákkal kapcsolatos feladatokat;
- az adatvédelem és az informatikai biztonság követelményeinek biztosításával feladatkörükben eljárva működtetik a választás előkészítéséhez és lebonyolításához szükséges választási információs rendszereket;
- a technikai háttér biztosításával segítséget nyújtanak a szavazatok összesítéséhez, a választás eredményének megállapításához;
- ellátják a jogszabályokban meghatározott egyéb feladatokat.

Az NVI e feladatok mellett³⁶ gondoskodik:

- a központi névjegyzék vezetéséről;
- a választás lebonyolításához szükséges közbeszerzési eljárások lefolytatásáról, a termékek, szolgáltatások beszerzéséről;

³³ Lásd a hivatkozott törvény 65. §-át.

³⁴ Lásd a hivatkozott törvény 69. §-át.

³⁵ Lásd a hivatkozott törvény 75. §-át.

³⁶ Lásd a hivatkozott törvény 76. § (1) bekezdését.

- az informatikai rendszer kialakításáról és biztonságos működtetéséről;
- a választás központi logisztikai feladatainak ellátásáról;
- a választás pénzügyi lebonyolítása központi feladatainak ellátásáról;
- a választáshoz kapcsolódó adatok biztonságos tárolásáról;
- a választások hivatalos honlapjának működtetéséről;
- az igazgatási és informatikai próbák megszervezéséről;
- a választás lebonyolításához szükséges központi nyomtatványok előállításáról és szállításáról.

Emellett kutatásokat végez a választások története, a választási rendszerek nemzetközi összehasonlítása és a választási eljárás módszerei és eszközei fejlesztési lehetőségeinek témakörében, együttműködik más államok választási szerveivel, illetve javaslatot tehet a választásokat érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, véleményezi a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetét.

Szintén kiemelendők az NVI tájékoztatáshoz kapcsolódó közzétételi kötelezettségei is, amelyek elsődlegesen a névjegyzékekkel, a szavazással és a választás eredményével összefüggő közérdekű adatok közzétételét jelentik.³⁷

2. A kormányhivatalok eljárásai

2.1. A kormányhivatalok eljárásainak szabályozástörténeti előzményei

A *KSH-ról* mint közigazgatási intézményről általában kevés szó esik a közigazgatási szakirodalomban. A hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény értelmében³⁸ a KSH kormányhivatalként működő központi költségvetési szerv, amely szakmailag független. A KSH függetlenségét a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök nem sértetik, az elnök a törvényben meghatározott feladatkörében nem utasítható. A költségvetési függetlenség biztosítása érdekében a KSH költségvetése a központi költségvetésről szóló törvényben önálló fejezetet képez.

Az *OAH* szintén sajátos közigazgatási szerv, amelynek jogállása tekintetében az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény rendelkezései az irányadók. A törvény 6. § (2) bekezdése szerint a törvényben foglalt kormányzati feladatok végrehajtásáról a Kormány az Országos Atomenergia Hivatal, valamint egyes ágazati miniszterek útján gondoskodik. A törvény aztán végig csak az *atomenergia-felügyeleti szervként* nevesíti az OAH-ot. A jogállását tekintve egy olyan kormányhivatal, amelynek felügyeletét a törvényben nevesített miniszter látja el.

Az *SZTNH-ra* vonatkozó alapvető szabályok a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvényben találhatók. Az SZTNH a szellemi tulajdon védelméért felelős kormányhivatal, amely működését saját bevételeiből fedezi.

³⁷ A részleteket illetően lásd az NVI honlapját (www.valasztas.hu).

³⁸ Lásd a hivatkozott törvény 7. § (1) bekezdését.

Az NKFIH egy viszonylag új kormányhivatal, hiszen az azt intézményesítő törvény – a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény – is csak néhány éves múltra tekint vissza. Az NKFIH költségvetése a központi költségvetésről szóló törvényben önálló költségvetési fejezetet képez.

2.2. A kormányhivatalok eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Ad a) A Központi Statisztikai Hivatal (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

A hivatalos statisztikáról szóló törvény szerint³⁹ a KSH ellát minden olyan feladatot, amelyet törvény vagy törvény felhatalmazása alapján más jogszabály a hatáskörébe utal. Ennek keretében elsődlegesen különböző statisztikai adatgyűjtési és adatelemzési feladatokat lát el – így például a gazdaság, a társadalom és a környezet állapotának és folyamatainak hivatalos statisztikai adatokkal történő bemutatása érdekében –, ehhez kapcsolódó különböző statisztikai módszertanokat dolgoz ki – így például az Alaptörvény 36. és 37. cikkében foglalt, a bruttó hazai termék számítási módjára vonatkozóan.⁴⁰

A hivatkozott törvény arról is rendelkezik, hogy a hivatalos statisztikai tevékenység célja, hogy statisztikai információk nyilvánosságra hozatalával valósághű, tárgyilagos képet adjon a társadalom, a gazdaság, a környezet állapotáról és annak változásairól az állami szervek, az önkormányzatok, a gazdasági szervezetek – beleértve a pénzügyi piacokat –, a civil szervezetek, a tudományos tevékenységet végzők, a közvélemény, a média szereplői, valamint a nemzetközi szervezetek, különösen az Európai Unió intézményei számára.⁴¹ A törvény értelmében az úgynevezett *Hivatalos Statisztikai Szolgálat* tagjainak a hivatalos statisztikai tevékenységet az Európai Statisztikai Rendszer működésével összhangban kell ellátni, amelynek során a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjainak mindenkor meg kell felelniük az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexében és a hivatalos statisztikáról szóló törvény szerinti elveknek.⁴²

A hivatalos statisztikai tevékenység ellátása a Hivatalos Statisztikai Szolgálat feladata, amelynek az a szervezet lehet csak a tagja, amely közfeladatának részeként hoz nyilvánosságra hivatalos statisztikai adatokat, és amelynek szervezete és működése megfelel a Nemzeti Statisztika Gyakorlati Kódexében és az Európai Statisztikai Rendeletben foglaltaknak.⁴³ A KSH a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagja, és a KSH elnöke látja el Magyarország főstatisztikusi feladatait. Ezzel összefüggésben érdemes kiemelni egy *akkreditációs eljárástípust*, amely során a KSH elnöke a Nemzeti Statisztika Gyakorlati Kódexben és az Európai Statisztikai Rendeletben foglaltaknak való megfelelést állapítja

³⁹ Lásd a hivatkozott törvény 8. §-át.

⁴⁰ A részletszabályokat illetően lásd a hivatkozott törvény szabályait, illetve a KSH honlapját (www.ksh.hu).

⁴¹ Lásd a hivatkozott törvény 3. §-át.

⁴² Lásd ehhez az európai statisztikákról és a titoktartási kötelezettség hatálya alá tartozó statisztikai adatoknak az Európai Községek Statisztikai Hivatala részére történő továbbításáról szóló 1101/2008/EK, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendeletet, a közösségi statisztikákról szóló 322/97/EK tanácsi rendelet és az Európai Községek statisztikai programbizottságának létrehozásáról szóló 89/382/EGK, Euratom tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 2009. március 11-i 223/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet.

⁴³ Lásd a hivatkozott törvény 4. §-át.

meg, és azt 5 évente felülvizsgálja, kivéve azt az esetet, amikor a felülvizsgálat alkalmával megállapítják, hogy a szervezet nem felel meg az említett előírásoknak. Ilyenkor ugyanis az adott szervezet vonatkozásában egyéves felülvizsgálati időszak lép életbe, és annak lejártával a szervezeti megfelelőséget ismételten ellenőrzik. Ha a feltételek ilyenkor sem teljesülnek, a KSH elnöke az akkreditációt visszavonja, és megszünteti a szervezet Hivatalos Statisztikai Szolgálatban való tagságát.⁴⁴

Noha nem a hatósági eljárásokon kívüli eljárástípusokba tartozik, mégis röviden utalnánk arra, hogy amennyiben az adatszolgáltató kötelező hivatalos statisztikai adatszolgáltatást nem vagy nem az előírt határidőre teljesíti – vagy a hivatalos statisztikai célú adatátvételre, adatátadásra vonatkozó kötelezettségét megszegi –, a fővárosi és megyei kormányhivatal közigazgatási bírsággal sújtja.⁴⁵ Hasonló szankcionálási lehetőséget biztosít a törvény akkor is, ha a fővárosi és megyei kormányhivatal megállapítja, hogy a jogi személy vagy személyiségi joga szerint jogképes szervezet a kötelező adatszolgáltatás esetén a valóságnak nem megfelelő adatot szolgáltat vagy az adatszolgáltatással kapcsolatban a valóságnak meg nem felelő felvilágosítást ad.⁴⁶ Ilyen esetekben a Hivatalos Statisztikai Szolgálat a hatósági eljárás során ügyfélnek minősül, és a honlapján nyilvánosságra hozhatja az eljárás során elmarasztalt jogi személy és személyiségi joga szerint jogképes szervezet adatszolgáltató nevét, székhelyét, telephelyét és adószámát és a kiszabott bírság összegét, amennyiben a végleges hatósági határozat hozatalára sor került, feltéve, hogy a határozat felülvizsgálatára irányuló bírósági eljárás jogerősen lezárult, illetve a határozat bírósági felülvizsgálatának megindítására nyitva álló határidő eltelt. A nyilvánosságra hozott adatok egy évig maradhatnak elérhetőek.⁴⁷

Végezetül ki kell emelnünk a KSH *statisztikai számjel megállapításához vagy módosulásához kapcsolódó eljárásait*.

A hivatkozott törvény értelmében a *statisztikai számjel* a jogi személyek, valamint a gazdasági tevékenységet folytató természetes személyek és személyes joga szerint jogképes szervezetek nyilvántartásában használt azonosító.⁴⁸ A statisztikai számjel elemeiről és nomenklatúráiról szóló 21/2012. (IV. 16.) KIM rendelet szerint a statisztikai számjel első eleme (1–8. számjegy) a törzsszám, a gazdasági szervezetek egyedi azonosítója, amely megegyezik az adószám első nyolc számjegyével, a második eleme (9–12. számjegy) a főtevékenység szakágazati kódja, amelyet a gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása NACE Rev.2 rendszerének létrehozásáról és a 3037/90/EGK tanácsi rendelet, valamint egyes meghatározott statisztikai területekre vonatkozó EK-rendeletek módosításáról szóló Európai Parlament és Tanács 1893/2006/EK rendelete szerint kell meghatározni,⁴⁹ illetve harmadik eleme (13–15. számjegy) a gazdasági szervezetek gazdálkodási forma szerinti osztályozása (GFO).⁵⁰

⁴⁴ Lásd a hivatkozott törvény 5. §-át.

⁴⁵ Lásd a hivatkozott törvény 32. §-át.

⁴⁶ Lásd a hivatkozott törvény 33. §-át.

⁴⁷ Lásd a hivatkozott törvény 34. §-át.

⁴⁸ Lásd a hivatkozott törvény 38. §-át.

⁴⁹ A gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása NACE Rev.2 rendszerének magyar megnevezése: gazdasági tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszere, rövidítve TEÁOR'08.

⁵⁰ Lásd a hivatkozott rendelet 2–4. §-át.

A KSH az erre a célra létrehozott elektronikus rendszer útján haladéktalanul közli az egyéni vállalkozói tevékenységgel kapcsolatos ügyekben eljáró hatósággal, a cégbíró-sággal, a civil és egyéb cégnek nem minősülő szervezetek nyilvántartását vezető bírósággal, valamint állami adó- és vámhatósággal az eljárás során meghatározott statisztikai számjelet, illetve – az ok megjelölésével – a statisztikai számjel megállapításának megtagadását.⁵¹

Ad b) Az Országos Atomenergia Hivatal (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

A törvény értelmében az atomenergia-felügyeleti szerv alapvető feladata az atomenergia békés célú, biztonságos és védett alkalmazásával – különösen a nukleáris létesítmények és radioaktív hulladék-tárolók nukleáris biztonságával és védettségével – a nukleáris és más radioaktív anyagok, ionizáló sugárzást kibocsátó berendezések biztonságával és védettségével, a nukleáris fegyverek elterjedése elleni tevékenységgel, a nukleáris veszélyhelyzet kezelésével kapcsolatos hatósági feladatok, valamint az ezekre vonatkozó tájékoztatási tevékenység ellátása, illetve összehangolása.⁵²

Az atomenergiáról szóló törvény igen széles körben határozza meg az OAH által ellátandó feladatokat. Ezek egy jelentős része hatósági természetű, azonban találunk jónéhány olyat is, amely valamely hatósági eljárás előkészítéséhez kapcsolódik vagy éppen mellőzi a hatósági jelleget. A teljesség igénye nélkül ez utóbbi csoportból szeretnénk kiemelni néhányat.⁵³

Az atomenergiáról szóló törvény hatálya alá tartozó építményekkel, létesítményekkel kapcsolatos mérnöki, építészeti, illetve építészeti-műszaki tervezési szakértői tevékenységet végezhet, aki az atomenergia-felügyeleti szervnél igazolja e tevékenység gyakorlására való alkalmasságát, és aki az atomenergia-felügyeleti szerv e célból létrehozott nyilvántartásában szerepel. A szakmagyakorlásra alkalmasság megállapítását az engedélyes kérelmezi, és a szakmagyakorlásra alkalmasság abban az esetben állapítható meg, ha képzettsége, szakképzettsége, továbbá nemzetközi tudományos elismertsége alapján alapos okkal feltelezhető, hogy a szakmagyakorlásra alkalmas.⁵⁴

Az OAH emellett különösen figyelemmel kíséri a nemzetközi fejlődés általános irányait, a műszaki fejlesztési eredményeket, illetve a hatáskörébe tartozó jogszabályok érvényesülését, és megállapításaik alapján intézkedéseket kezdeményezhet. Az OAH feladatkörébe tartozik a közvélemény tájékoztatása is az atomenergia alkalmazásának biztonságáról és a nukleáris védettségről, saját tevékenységéről, fontosabb döntéseiről és azok megalapozásáról, az alkalmazott biztonsági, védettségi és biztosítéki követelményekről – a vonatkozó információk honlapján való közzététele útján. Végezetül ellátja a számára jogszabályban meghatározott nukleáris baleset-elhárítási feladatokat, valamint együttműködik a nemzetközi és tagállami hatóságokkal.⁵⁵

⁵¹ Lásd a hivatkozott törvény 38. § (4) bekezdését.

⁵² Lásd a hivatkozott törvény 17. § (1) bekezdését.

⁵³ A további eljárásokról lásd az OAH honlapját (www.oah.hu).

⁵⁴ Lásd a hivatkozott törvény 18/D. § (1) bekezdését.

⁵⁵ Lásd a hivatkozott törvény 8. § (4) bekezdését.

Ad c) A Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalának (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény 115/G–L. §-ában foglaltak alapján az SZTNH feladat- és hatáskörébe tartozik:

- az iparjogvédelmi hatósági vizsgálatok és eljárások lefolytatása;
- a szerzői és a szerzői joghoz kapcsolódó jogokkal összefüggő egyes feladatok ellátása;
- az állami dokumentációs és információs tevékenység a szellemi tulajdon területén;
- a szellemi tulajdon védelmét szabályozó jogszabályok előkészítésében való részvétel;
- a szellemi tulajdon védelmére irányuló kormányzati stratégia kidolgozása és érvényesítése, az ehhez szükséges állami intézkedések kezdeményezése, illetve végrehajtása;
- a szellemi tulajdon területén folyó nemzetközi, illetve európai együttműködés szakmai feladatainak ellátása;
- a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítésével kapcsolatos hatósági és szakértői feladatok ellátása;
- a korai fázisú vállalkozásokat támogató vállalkozások által igénybe vehető adóalapkedvezményhez kapcsolódó nyilvántartási feladatok ellátása.

Természetesen az eljárások túlnyomó többsége hatósági természetű. Ezeket a szabadalmi törvény és külön jogszabályok határozzák meg. Az iparjogvédelmi hatósági eljárások körébe elsődlegesen az alábbiak sorolandók:

- szabadalmi, növényfajtaoltalmi, használati mintaoltalmi, topográfiaoltalmi, formatervezési mintaoltalmi, védjegy- és földrajzi árujelzőoltalmi, valamint kiegészítő oltalmi bejelentések vizsgálata, e bejelentések alapján az oltalom megadása és nyilvántartása, valamint a megadott jogokkal összefüggő eljárások lefolytatása;
- nemzetközi szabadalmi, ipari mintaoltalmi, védjegy- és eredetmegjelölési bejelentések vizsgálata és továbbítása, valamint a nemzetközi szerződésen alapuló regionális iparjogvédelmi együttműködésből, egyéb nemzetközi szerződésből, továbbá európai közösségi jogszabályból a nemzeti iparjogvédelmi hatóságra tartozó kutatási, vizsgálati, továbbítási, nyilvántartás-vezetési és egyéb eljárási cselekmények elvégzése.

Ezeket elsődlegesen azért emeljük ki, mert az SZTNH *hatósági eljárásai a korábbi gyakorlattal ellentétben nem tartoznak az Ákr. hatálya alá*, ahogyan azt az Ákr.-hez íródott miniszteri indokolás is nyomatékosítja: „A Polgári Törvénykönyv az iparjogvédelmi és szerzői jogi törvények anyagát nem integrálja, noha a szellemi tulajdon jogviszonyaiban keletkező alanyi jogok (és megsértésük szankcióinak többsége) egyértelműen magánjogi jellegűek. A Ptk. hangsúlyt helyez ugyanakkor arra, hogy a szellemi alkotások és egyéb szellemi javak védelmének magánjogi természetét a kódex is kifejezze, és ezért megfogalmazza saját szabályainak a külön törvényekhez kapcsolódó háttérnorma jellegét (Ptk. 2:55. §). Következésképpen az ilyen – perkisegítő-permegelőző – ügyeket nem lehet a közigazgatási hatósági eljárások körébe bevonni; az általános eljárási kódexek szabályainak – szűk keretek közötti – alkalmazhatósága nem jelenti, hogy az eljárások a Javaslat hatálya alá tartoznának,

így az új eljárási kódex a szellemi tulajdonnal összefüggő eljárásokat nem tekinti hatósági ügynek, tehát azok felsorolása – kivett eljárásként – nem is szerepel a normaszövegben.”

Természetesen az SZTNH-nak számos *egyéb, nem hatósági jellegű feladata* is van, így többek között a vámhatóság megkeresésére tájékoztatást ad az iparjogvédelmi jogosult személyéről a szellemi tulajdon-jogok megsértése miatt indult vámigazgatási eljárásban, ellátja a kutatás-fejlesztési tevékenység előzetes minősítésének feladatait, valamint közreműködik olyan szakkérdések eldöntésében, amelyek a tevékenység kutatás-fejlesztésnek való minősítését, valamint egyes költségeknek a kutatás-fejlesztési tevékenységhez való hozzárendelhetőségét érintik. Emellett ellátja a korai fázisú vállalkozásokat támogató vállalkozások által igénybe vehető adóalap-kedvezményre való jogosultság igazolásához kapcsolódó nyilvántartásba vétellel, továbbá a nyilvántartásból való törléssel összefüggő feladatokat, illetve a hivatal elnöke külön törvény alapján ellátja a Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara törvényességi felügyeletét is.

Az SZTNH a korábbiakban említettekhez hasonlóan számos *tájékoztatási feladatot* is ellát, így például a szellemi tulajdonnal kapcsolatos állami dokumentációs és információs tevékenység körében a szellemi tulajdon védelmével kapcsolatos dokumentációs és tájékoztató szolgáltatásokat nyújt, és természetesen együttműködik a nemzetközi és a tagállami hatóságokkal.⁵⁶

Ad d) A Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

Az NKFIH a vonatkozó ágazati törvény értelmében számos olyan eljárást folytat le, amely nem minősül hatósági eljárásnak, azonban a korábbiakban említettekhez hasonlóan jogalakító hatású lehet. Ezek közül kiemelendő, hogy az NKIH⁵⁷ a *Nemzeti Kutatási Fejlesztési Innovációs Alap* (a továbbiakban: NKFI Alap) terhére finanszírozott kutatás-fejlesztési és innovációs pályázatokat kezelő szerve feladatai keretében pályázati kiírást tesz közzé, ellátja a pályázati kiírás szerinti értékelés és döntéshozatal megszervezését és lebonyolítását, dönt a támogatásról, támogatói okiratot ad ki, támogatási szerződést köt, nyomon követi és ellenőrzi a nyertes pályázatokat. Emellett dönt az NKFI Alap terhére hazai közfinanszírozású támogatás odaítéléséről törvény, kormányrendelet, kormányhatározat, nemzetközi szerződés és egyedi támogatási kérelem alapján, a feladatkörében érintett irányító hatósággal megkötött megállapodásban meghatározottak szerint közreműködik a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Programnak és a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Programnak a Partnerségi Megállapodás 1. számú célkitűzését szolgáló költségvetési támogatásával kapcsolatos egyes feladatok ellátásában, így például a támogatási döntés előkészítésében, a támogatói okirat kibocsátásában, visszavonásában, a támogatási szerződés megkötésében, megszüntetésében és a szerződés megszűnésével összefüggő feladatokban, a támogatói okirat és a támogatási szerződés módosításában, az ellenőrzéssel összefüggő feladatok végrehajtásában vagy éppen a szabálytalanságok kivizsgálásában. A korábbi szervekhez hasonlóan az NKFIH is ellátja a kutatás-fejlesztés

⁵⁶ A további eljárásokról lásd az SZTNH honlapját (www.sztnh.hu).

⁵⁷ Lásd a hivatkozott törvény 10. §-át.

és innováció területén folyó nemzetközi, illetve európai integrációs együttműködés szakmai feladatait, illetve gondoskodik a feladatkörébe tartozó kutatás-fejlesztési és innovációs programok és pályázatok értékeléséből származó eredmények, valamint e programok és pályázatok nyerteseire vonatkozó, az információs önrendelkezési jogról és az információ-szabadságról szóló törvény szerint közérdekű adatnak minősülő adatok nyilvánosságáról, valamint működteti a tevékenységéhez kapcsolódó adatbázist és nyilvántartási rendszert.

3. Az önálló szabályozó szervek eljárásai

3.1. Az önálló szabályozó szervek eljárásainak szabályozástörténeti előzményei

Az önálló szabályozó szervek csoportjába alapvetően két, közigazgatási eljárásjogi szempontból is jelentős szervtípust sorolunk.

Az NMHH jogállására vonatkozó szabályokat a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény határozza meg.⁵⁸ A hírközlési ágazat tekintetében a Hatóság feladata a hírközlési piac zavartalan, eredményes működésének és fejlődésének, a hírközlési tevékenységet végzők és a felhasználók érdekei védelmének, továbbá a tisztességes, hatékony verseny kialakulásának, illetve fenntartásának elősegítése az elektronikus hírközlési ágazatban, valamint a hírközlési tevékenységet végző szervezetek és személyek jogszabályoknak megfelelő magatartásának felügyelete. Emellett a Kormány nem polgári célú frekvenciagazdálkodással kapcsolatos közigazgatási feladatait is az NMHH látja el.

Ennek megfelelően az NMHH számára feladatot csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály írhat elő, és a Közbeszerzési Hatósághoz hasonlóan ez is sajátos szervezeti felépítésű szerv, hiszen a törvény kimondja, hogy az NMHH önálló hatáskörrel rendelkező szervei a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala. A Hatóság a feladatát és a hatáskörét önállóan, a jogszabályoknak megfelelően gyakorolja, tőle hírközlési hatósági hatáskört elvonni nem lehet.

A MEKH jogállását teljesen önálló törvényben határozták meg, mégpedig a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvényben. A MEKH az állam villamosenergia-, földgáz- és távhőellátással, víziközmű-szolgáltatással, valamint hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjszabályozásának előkészítésével kapcsolatos feladatait ellátó, önálló szabályozó szerv, amely csak jogszabálynak van alárendelve.⁵⁹ A hivatal fejezetet irányító szervi jogállással bíró központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez,⁶⁰ a feladatai ellátásával és a működésével összefüggő kiadásokat saját bevételeiből fedezi.

⁵⁸ Lásd a hivatkozott törvény 109. §-át.

⁵⁹ Lásd hivatkozott törvény 1. § (1) bekezdését.

⁶⁰ Lásd a hivatkozott törvény 1. § (3) bekezdését.

3.2. Az önálló szabályozó szervek eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Ad a) A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

Az NMHH a legtöbb feladatát *hatósági eljárás keretében* valósítja meg a szervein keresztül. Emellett a feladatai között fellelhetők olyanok is, amelyek nem kifejezetten hatósági természetűek.⁶¹ Ezek egy részét tárgyaljuk az innovációs és technológiai szakigazgatási terület keretében az audiovizuális kérdéskört érintő eljárások között, ezért itt csak néhány sajátos szabályt emelünk ki. A Médiatanács a médiaszolgáltatók, a kiegészítő médiaszolgáltatást nyújtók, a sajtótermékek kiadói, a műsorterjesztők és a közvetítő szolgáltatók szakmai önszabályozó szervezeteivel és alternatív vitarendező fórumaival – azaz önszabályozó szervezetekkel – a vonatkozó jogi szabályozók céljainak, alapelveinek hatékony megvalósítása, az önkéntes jogkövetés előmozdítása, a médiaigazgatás közhatalmi jogérvényesítési rendszerének rugalmasabbá tétele érdekében együttműködik.⁶² Ennek keretében a Médiatanács a jogszabályoknak megfelelően létrehozott és a jogszabályoknak megfelelően működő önszabályozó szervezettel együttműködési megállapodás jellegű közigazgatási szerződést köthet az alábbiakban kifejezetten meghatározott hatósági hatáskörébe tartozó ügyek önszabályozó szervezettel történő megosztott ellátása, illetve jogszabályban *hatósági hatáskörként nem szabályozott, de a törvény szabályaival összhangban álló, médiaigazgatáshoz, médiapolitikához kapcsolódó feladatok együttműködésben történő ellátása érdekében*.⁶³ Az említett közigazgatási szerződésben a Médiatanács felhatalmazhatja az önszabályozó szervezetet, hogy nyilvántartott tagsága és magatartási kódexet magukra kötelező érvénnyel elfogadó médiaszolgáltatók, műsorterjesztők, közvetítő szolgáltatók vagy sajtóterméket kiadók tekintetében meghatározott hatósági ügytípusok körében a konkrét hatósági hatáskörgyakorlást megelőzően *önigazgatási feladatokat lásson el nem hatósági feladatként*. Ezen túlmenően arra is lehetőséget biztosít a törvény, hogy a közigazgatási szerződés keretében a jogszabályokban nem szabályozott, de a médiaigazgatáshoz és a médiapolitikához szorosan kapcsolódó feladatok, tevékenység-, illetve szolgáltatásfejlesztésre vonatkozó elvek, közérdekű programok, továbbá bármilyen egyéb, médiával összefüggő célok együttműködésben történő megvalósítására is sor kerülhessen.

Az önszabályozó szervezet közigazgatási szerződésben meghatározott tevékenysége feletti felügyeletet a Médiatanács látja el.⁶⁴

Az önszabályozó szervezet és a Médiatanács által kötött közigazgatási szerződés kötelező tartalmi eleme az önszabályozó szervezet által kialakított, az önigazgatási feladatellátást meghatározó szakmai, magatartási kódex.⁶⁵ Ilyen közigazgatási szerződése van a Médiatanácsnak a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesületével,⁶⁶ a Magyar

⁶¹ A további eljárásokról lásd az NMHH honlapját (www.nmhh.hu).

⁶² Lásd a hivatkozott törvény 190. § (1) bekezdését.

⁶³ Lásd a hivatkozott törvény 190. § (2) bekezdését.

⁶⁴ Lásd a hivatkozott törvény 201. § (1) bekezdését.

⁶⁵ Lásd a hivatkozott törvény 194. § (1) bekezdését.

⁶⁶ Lásd: http://nmhh.hu/dokumentum/153680/mte_szerzodes_egyseges_szerkezet_120912.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 22.)

Elektronikus Műsorszolgáltatók Egyesületével⁶⁷ vagy az Önszabályozó Reklám Testülettel (a továbbiakban: ÖRT).⁶⁸ Témánk szempontjából mindegyik szerződés vizsgálata hasznos lenne, de a terjedelmi korlátokra figyelemmel csak az utóbbi jellegzetességeit tekintjük át eljárásjogi értelemben.

Mindenekelőtt érdemes az öngazgatás kérdéskörével röviden foglalkoznunk: az ÖRT honlapjának tanúsága szerint „a reklám önszabályozása a reklámra vonatkozó etikai szabályok megalkotása és érvényesítése az önszabályozás révén, amikor is a reklám szakma szereplői (reklámozó-hirdető vállalatok, kommunikációt készítő ügynökségek és az azt közvetítő médiumok) megfogalmazzák a reklámozásra vonatkozó elveket, szabályokat és annak érvényesítéséről – önszabályozó szervezet létrehozása és fenntartása révén – gondoskodnak. A reklám szakmai önszabályozása a reklámszakma megoldása arra, hogy részletes törvényi szabályozás helyett inkább együttműködés útján kezeljék a kereskedelmi célú közleményekkel kapcsolatos kérdéseket. Az önszabályozással a reklámszakma bizonyítja, hogy képes önmaga felelős szabályozására azáltal, hogy aktívan támogatja a kereskedelmi célú közleményeknél a legmagasabb etikai normákat, és védi a fogyasztók érdekeit.”

A fentiekben már hivatkozott magatartási kódex az ÖRT esetében a Magyar Reklám-etikai Kódex. Eljárásjogi szempontból ez a dokumentum is tartalmaz érdekes megállapításokat, de az eljárási szabályok részletes kimunkálásának lehetünk tanúi az ÖRT etikai ad hoc bizottságának eljárási szabályzatában is.⁶⁹ A kérelemre induló panasz eljárás akkor kezdeményezhető, ha valakinek a jogát vagy jogos érdekét a Magyar Reklám-etikai Kódex szabályaival ellentétes magatartás sérti. A szabályzat meghatározza a kérelem tartalmi elemeit, a kérelem előterjesztésére nyitva álló határidőt, az első fokú eljárás részletes szabályait, a döntés tartalmi elemeit, a jogorvoslat, illetve a reklámok előzetes kontrolljára vonatkozó szabályokat. Az ilyen eljárás a Médiatanács közigazgatási *hatósági eljárását megelőző, előkészítő eljárás*. Noha a szakmai szervezetek által egyedi határozatok nem kötik a Médiatanácsot, ugyanakkor a Médiatanács ajánlásai megfogalmazásakor, valamint az egyedi határozatai meghozatalakor figyelembe veszi azokat.

Emellett sajátos eljárástípus a Média- és Hírközlési Biztos által lefolytatott *panasz eljárás*. A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény IV. részének III. fejezete szerint a hatóság részeként működő Média- és Hírközlési Biztos (a továbbiakban: Biztos) működik közre az elektronikus hírközlési szolgáltatást, illetve médiaszolgáltatást igénybe vevő felhasználókat, előfizetőket, nézőket, hallgatókat, fogyasztókat, illetve sajtótermékek olvasóit megillető, elektronikus hírközléssel és a médiaszolgáltatásokkal, sajtótermékekkel kapcsolatos méltánylást érdemlő érdekek érvényesülésének elősegítésében.⁷⁰ A hivatkozott törvény 140. § (1) bekezdése szerint a valamely médiaszolgáltatás, sajtótermék, valamint elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos olyan magatartás észlelése esetén, amely nem minősül a médiaigazgatásra vagy az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabály megsértésének, és nem tartozik a Médiatanács, az Elnök vagy a Hivatal hatáskörébe, de a médiaszolgáltatást, a sajtóterméket, illetve az elektronikus hírközlési szolgáltatást igénybe vevő felhasználók,

⁶⁷ Lásd: http://nmhh.hu/dokumentum/153678/meme_szerzodes_egyseges_szerkezet_120912.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 22.)

⁶⁸ Lásd: www.ort.hu/hu/tarsszabalyozas/szerzdes (A letöltés dátuma: 2018. 11. 22.)

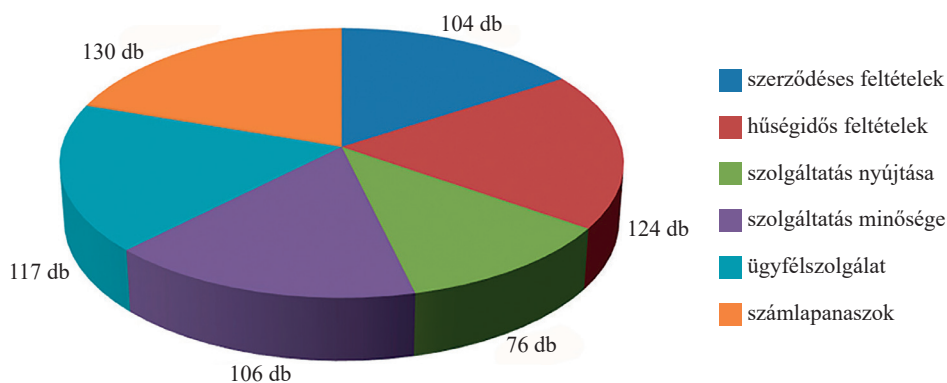
⁶⁹ Lásd: www.ort.hu/hu/ort/ort (A letöltés dátuma: 2018. 11. 22.)

⁷⁰ Lásd a hivatkozott törvény 139. § (1) bekezdését.

előfizetők, fogyasztók, valamint nézők, olvasók vagy hallgatók méltányolandó érdekének sérelmét okozza vagy okozhatja, az, akit érdeksérelem ért vagy akinél érdeksérelem bekövetkezésének közvetlen veszélye – a törvény terminológiájával élve érdeksérelem – áll fenn vagy a fogyasztói, előfizetői, felhasználói vagy nézői, hallgatói, olvasói érdekek képviselőjét ellátó egyesület a Biztos hivatalánál panasszal élhet.

A törvény a Biztos eljárására vonatkozó szabályok között ki is mondja, hogy ez az eljárás nem minősül hatósági eljárásnak, és a Biztos csak az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó panaszok esetén alkalmazhat a törvényben kógensen meghatározott módon hatósági eszközöket.⁷¹

Az eljárási szabályok eltérők lehetnek abból a szempontból is, hogy elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó panaszról van-e szó – ilyenkor ugyanis például a hatósági eljárás hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályait lehet alkalmazni –, az a médiaszolgáltatásokra, illetve sajtótermékekre vonatkozik-e – ilyenkor például sajátos módon az említett érdeksérelem igazolása egy egyeztetési eljárás keretében történik, sőt a javaslatoknak a tervezetét is egyeztetni az érintettekkel.⁷² A Biztos 2017. évi panaszokra vonatkozó tájékoztatása és tapasztalatainak összefoglalása alapján⁷³ megállapítható, hogy 2017. évben 520 panasz érkezett a Biztos hivatalához, és 462 esetben került sor eljárás megindítására, ennek döntő többsége elektronikus hírközlési szolgáltatással összefüggő érdeksérelem tárgyában – 496 panasz – érkezett a Biztos hivatalához. A 2016. évben 612 panasz érkezett, amelyből 541 esetben került sor eljárás megindítására.⁷⁴



2. ábra

A panaszok 2017-es megoszlása azok tárgya szerint

Forrás: <http://nmhh.hu> (A letöltés dátuma: 2018. 12. 07.)

⁷¹ Lásd a hivatkozott törvény 141. § (1) bekezdését.

⁷² Lásd ehhez például a BH/31822/2017. számú panaszügyben lefolytatott egyeztetési eljárásról: http://nmhh.hu/cikk/191712/Jelentes_a_Media_es_Hirkozlesi_Biztos_hivatala_elott_a_BH318222017_sz_panaszgyben_lefolytatott_egyeztetesi_eljarasrol. (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)

⁷³ Lásd: http://nmhh.hu/cikk/192910/Panaszeljarasok_es_tapasztalatok_a_2017_evben (A letöltés dátuma: 2018. 12. 07.)

⁷⁴ *Panaszeljárások és tapasztalatok a 2016. évben* (2017). Elérhető: http://nmhh.hu/cikk/172975/Panaszeljarasok_es_tapasztalatok_a_2016_evben (A letöltés dátuma: 2018. 12. 06.)

A panaszok 60%-át a biztos elfogadta, és a panaszügyek csaknem kétharmadában (60%) született a panaszosok számára kedvező intézkedés, amelyek keretében a szolgáltatók részben vagy egészben helyt adtak a panaszosi kéréseknek, illetve figyelembe vették az előfizető méltányos érdekeit.

Ad b) A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

A hivatkozott ágazati törvény értelmében a MEKH ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály a hatáskörébe utal. Így ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, ellátja a földgázellátásról szóló törvény, a földgáz biztonsági készletezéséről szóló törvény, a villamos energiáról szóló törvény, a távhőszolgáltatásról szóló törvény, a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény, valamint a hulladékról szóló törvény és az e törvények felhatalmazása alapján kiadott jogszabályok hatálya alá tartozó szervezetek, személyek ezen jogszabályok szerinti tevékenységének felügyeletét. Emellett a MEKH látja el a hivatalos statisztikáról szóló törvényben foglaltak szerinti, az energiasztisztika előállításával kapcsolatos feladatokat, valamint az ahhoz kapcsolódó nemzetközi adatszolgáltatási tevékenységet.⁷⁵ A MEKH 2017. évi beszámolója alapján a hivatalos statisztikai szolgálat tagjaként több mint 8000 szervezettől gyűjtött és dolgozott fel energiasztisztikai adatokat, emellett havi, féléves és éves rendszerességgel továbbít energiasztisztikai adatokat az Európai Unió statisztikai szerve, az EUROSTAT, valamint a Nemzetközi Energiaügynökség számára.

Természetesen számos *hatósági feladatot is* ellát, azonban itt is fellelhető számos olyan feladat, amely nem minősül hatósági természetűnek, azonban a közigazgatáson kívüli szereplők jelentős részének mindennapjait befolyásolja.⁷⁶ Az autonóm jogállású szervek sajátos működési jellegzetességeiből adódóan a MEKH számos olyan feladatot ellát, amely a különböző energetikai tárgyú jogszabályokban meghatározott személyek számára előírt *kötelezettségek teljesítését* szolgálják, így például a honlapján közzéteszi a hivatal elnökének egységes szerkezetbe foglalt rendeleteit és azokat az információkat, amelyek nyilvánosságra hozatalát jogszabály elrendeli.⁷⁷

Emellett ez a szerv is számos *együtműködési is adatszolgáltatási kötelezettséggel* járó feladatot lát el,⁷⁸ így például együttműködik a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró szervezetekkel, a külföldi szabályozó hatóságokkal, az Energiaszabályozók Regionális Egyesületével, illetve az egységes elektronikus közmű-nyilvántartást üzemeltető szervezettel.

Igen jelentős a MEKH *közérdekű igényérvényesítési jogosultsága* is, hiszen a már említett ágazati törvényekben meghatározott feladatkörében pert indíthat a felhasználók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt az ellen, akinek tevékenysége e törvények vagy

⁷⁵ Lásd a hivatkozott törvény 3. §-át.

⁷⁶ Részletesebben lásd a MEKH honlapján (www.mekh.hu).

⁷⁷ Lásd a hivatkozott törvény 4. §-át.

⁷⁸ Részletesen lásd a hivatkozott törvény 5/A–5/C. §-át.

az azok végrehajtására kiadott jogszabályok rendelkezéseibe ütközik, és a jogsértő tevékenység a felhasználók széles, a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti.⁷⁹

4. Összegzés

A jelen részben vizsgált közigazgatási szervek szervezetiileg és jogállásukat tekintve is eltérnek a hagyományos kormányzati struktúrába rendelt szervezetektől. Az Országgyűlés által 2018 decemberében elfogadott T/3610. számú törvényjavaslat szól a kormányzati igazgatásról, amelynek 2. § (3) bekezdése értelmében a Ksztv. 1. § (4) bekezdésében jelenleg nevesített kormányhivatalok a továbbiakban *kormányzati főhivatal* megnevezés alá kerülnek. A tervezet jogállási kérdéseket tekintve nem változtat a kormányhivatalok jelenlegi jellemzőin, inkább csak kiegészíti, egységesíti azokat.

Az általunk vizsgált szervek az adott szakpolitikai terület sajátosságából vagy nemzetközi kötelezettségekből adódóan *nem az általános közigazgatási szabályok alapján kapcsolódnak a kormányzati végrehajtáshoz*, hiszen az önálló szabályozó és az autonóm jogállású szervek esetében alapvető elvárás a függetlenség, de ennek biztosítása a kormányhivatalok (főhivatalok) esetében is számos ponton megvalósul, így például – ahogyan említettük – a törvényben meghatározott feladatkörükben nem utasíthatók.

Ez a kapcsolat jelentős mértékben meghatározza e szervek eljárásait is: tekintettel arra, hogy e szervek az állam valamilyen sajátos feladatát látják el, a szervezetek nagy többsége hatósági feladatokat lát el. Ezek a hatósági feladatok vagy *az Ákr. hatálya alól kivett hatósági eljárások, vagy az Ákr. szabályaihoz képest számos speciális jellemzőt szabályozó különös eljárási szabályban testet öltő eljárások*.

Emellett természetesen e szervek is számtalan olyan eljárás lefolytatására kötelezettek, amelyek az adott szervezet működéséhez kapcsolódnak, azaz tipikusan belső eljárásnak tekinthetők. Az önálló szabályozó szervek esetében emellett megjelenik egy *sajátos jogalkotási feladat* is, amelynek elemzésével nem foglalkoztunk, ugyanis kötetünk mellőzi a jogalkotási eljárások értékelését, azonban egy mondat erejéig mégis utalnánk arra – ahogyan azt például a audiovizuális politika kapcsán is kiemeltük –, hogy az osztott szabályozási tárgykörök a gyakorlatban nem kedveznek az egységes jogalkotási elvek megfogalmazásának, különös tekintettel a miniszter és az önálló szabályozó szerv közötti ágazati stratégiai feladatmegosztás tekintetében.

Noha nem jogalkotási természetű kérdés, az említett szervek részéről igen gyakran alkalmazott eszköz – az adott szakigazgatási ágazat tekintetében – az érintettek számára *jogalkalmazási támogató dokumentumok* kibocsátása. Ezek elnevezésüket tekintve különbözők lehetnek, útmutatók, elnöki tájékoztatók, állásfoglalások stb.

Szorosan ehhez kapcsolódóan megállapítható, hogy az említett szervezetek igen széles körű tájékoztatási tevékenységet látnak el, a legtöbb esetben a nyilvánosan elérhető honlaptartalmak a hatályos rendelkezéseket tartalmazzák, áttekinthetők és számottevő információt tartalmaznak.

Szintén érdemes kiemelnünk, hogy ezek a szervezetek az adott ágazat vezető szervezeteinek tekinthetők, ezáltal különös szerepük van az adott ágazati szakpolitika tényleges

⁷⁹ Lásd az elemzett törvény 5/I. §-át.

végrehajtásában, értve ez alatt számos esetben az uniós előírásoknak való megfelelést is. Ennek okán e szervezetek legtöbbször *széles körű együttműködési tevékenységet* folytatnak a külföldi államok szerveivel, a nemzetközi és a hazai szervezetekkel.

A szabályozásukat áttekintve lényeges különbségek fedezhetők fel a szabályozás mélységét illetően, ennek egyfelől az adott szakigazgatási területre jellemző szabályozási kultúra, másfelől pedig az adott szerv létrejöttének időpontja lehet a determinálója. *Eljárásjogi szempontból* a legfontosabb probléma abban jelentkezik, hogy az ágazati szabályozás általában kevesebb figyelmet szentel a hatósági és a hatóságinak nem minősülő eljárások szabályainak konzekvens elkülönítésére. A vonatkozó jogszabályok ugyanis általában arról rendelkeznek, hogy egy bizonyos esetben kell-e alkalmazni az Ákr.-t, vagy sem, és ha igen, miként, vagy éppen az Ákr. zárja ki a hatálya alól az adott eljárástípusokat. Néhol a hatósági eljárások szabályai között találhatunk nem hatóságiakat is, amelyek megnehezítik a hatósági eljárási szabályok mellőzhetőségének eldöntését.

A nem hatósági eljárási szabályok másik jellemzője a kevésbé kidolgozottság, és ezért néhol a részletszabályok alacsonyabb szintű jogszabályokban vagy jogszabálynak nem minősülő szabályokban való megjelenését is eredményezik. Ezek közül talán a legszembevetőbbek a különböző etikai vagy magatartási szabályok, valamint az ezek betartatásához kapcsolódó nem hatósági eljárások.

A hatékonyság szempontjából a gyakorlat azt igazolja vissza, hogy e szervek nem hatósági természetű közigazgatási eljárásai többnyire gyorsan, eredményesen lebonyolíthatók, és bár előfordulnak sajátos szervezeti megoldások is, amikor egy szervezeten belül több önálló döntési kompetenciával is bíró szervezet működik, úgy véljük, hogy ezek a megoldások és a hozzájuk rendelt eljárások átgondolt szakpolitikai fejlődés eredményei.

Itt érdemes utalnunk arra is, hogy e szervezetek sajátos jellegéből adódóan a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) az ilyen szervek tekintetében is akként rendelkezik, hogy nem a közigazgatási és munkaügyi bíróság, hanem *a törvényszék* hatáskörébe tartozik a törvény eltérő rendelkezésének hiányában a központi államigazgatási szervekről szóló törvény szerinti önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv és kormányhivatal közigazgatási tevékenységével kapcsolatos per.⁸⁰

⁸⁰ Lásd a Kp. 12. § (2) bekezdését.

György István

VII. rész

A közzszolgálati eljárások

1. A közzszolgálati eljárások szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

A közzszolgálati eljárások története szervesen egybekapcsolódik a *közzszolgálati jog* vagy másképpen a közzszolgálati pragmatika szabályozási történetével. Önálló közzszolgálati eljárásról – a múlthoz hasonlóan – ma sem beszélhetünk, helyette azt figyelhetjük meg, hogy a jogalkotó a közzszolgálati pragmatika egyes elemeinek működéséhez (ha úgy tetszik, anyagi normáihoz) eljárási szabályokat, esetleg eljárási rendet alkotott (például a fegyelmi vétség és a fegyelmi büntetések mellett meghatározta a fegyelmi eljárás rendjét).

Erre tekintettel tehát a jelenkori közzszolgálati eljárások gyökereit is a *két világháború között* kiteljesedett, fejlett közzszolgálati jogi szabályozásban kell keresni. Köztudott, hogy egységes közzszolgálati törvényt ekkor sem alkottak, sem a szélesebb értelemben felfogott közzszolgálat egészére, sem a közigazgatásban alkalmazott tisztviselőkre. Ugyanakkor törvények és szabálygyűjtemények sokaságával állapították meg az egyes pragmatikaelemek normáit.¹ Így ha valamely közzszolgálati jogintézményhez kapcsolódó eljárási szabályokat keresünk, úgy vagy az arról szóló törvényt (szabálygyűjtemény részét), vagy a tudományt kell segítségül hívnunk.

Magyary Zoltán klasszikus művéhez² nemcsak azért fordulhatunk, mert összefoglalóan megtalálhatjuk benne az akkor alkalmazott közzszolgálati eljárási szabályokat, hanem azért is, mert megismerhetjük Magyary véleményét az egyes közzszolgálati eljárások dogmatikai elhelyezkedéséről. A közigazgatási eljárásokról szóló 86. §-ban Magyary így fogalmaz: „A történeti fejlődés mind nálunk, mind a külföldön úgy alakult, hogy a közigazgatás az egész területére érvényes szabályokat tartalmazó egységes közigazgatási eljárási jog helyett előbb egyes olyan konkrét *különös eljárási jogokat* állapított meg, amelyek tárgyak természetűe, vagy a védelmet kereső érdek jelentősége miatt sürgették a részletes szabályozást.”³ A szerző a közigazgatási hatóságok előtti büntető eljárások vagy a községi bíraskodás

¹ A legátfogóbb szabályozás talán az eredetileg 1874-ben alkotott, de állandóan korszerűsített *Pénzügyi Szolgálati Szabályok* címet viselő szabálygyűjtemény volt, amelyet – nevével ellentétben – szinte a közigazgatás egészére alkalmaztak. (Eredeti címe: *A magyar királyi pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó szolgálati szabályok gyűjteménye; A pénzügyi törvények és szabályok hivatalos összeállítása* (1874). Buda, Magyar Királyi Pénzügyminisztérium.

² MAGYARY 1942.

³ MAGYARY 1942, 593.



mellett ide sorolja a fegyelmi eljárást az állami hivatalnokokkal szemben, illetve a fegyelmi eljárást az önkormányzati tisztviselőkkel szemben, amiket később *A fontosabb különleges közigazgatási eljárások* címet viselő pontban részletesen be is mutat.⁴ Láthatjuk tehát, hogy Magyary alapvetően abból indult ki, hogy az eljárási jog a közigazgatás és az emberek együttműködésének alaki szempontból való jogi szabályozása, így egy közigazgatási szerv és a köztisztviselője (hivatalnoka) közötti eljárás is *csak közigazgatási eljárás* lehet (még ha mutat is eltéréseket az általános közigazgatási eljáráshoz képest, amelynek első szabályozását a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk jelentette). Magyary álláspontjával természetesen nem kívánunk vitába szállni, a közzszolgálati eljárások jogi természetével kapcsolatos nézetünket a hatályos szabályozás bemutatásakor fejtjük ki.

A közzszolgálati eljárások száma nem jelentős, úgy véljük, hogy *három fontosabb típusa* érdemel megkülönböztetett figyelmet:

- a kiválasztási eljárás;
- a fegyelmi (kártérítési) eljárás;
- és a közzszolgálati jogvita.

Ebben a részben tehát csak e három eljárást vizsgáljuk, s mindjárt leszögezzük, hogy a közzszolgálati jogvita csak a legújabb kori jogalkotásunkban vált a közzszolgálati törvények jogintézményévé, Magyary Zoltán még nem tesz róla említést. Azt is rögzítjük a vizsgálat kezdetekor, hogy csak a *szűkebb értelemben vett közigazgatási tisztviselőkre* vonatkozó szabályokat elemezzük, miközben tudjuk, hogy a közalkalmazottakra, a hivatásosokra és az igazságszolgáltatás területén alkalmazottakra eltérő rendelkezések voltak a múltban és vannak a jelenben is.⁵ Ebben a fejezetben a kiválasztási eljárás és a fegyelmi eljárás rövid történetét mutatjuk be.

a) A *kiválasztási eljárás* a jogviszony keletkezését, a kiválasztást segítő eszközök, módszerek összefoglaló elnevezése. A közzszolgálat történetében számtalan formája alakult ki, a személyiségkutató elbeszélgetéstől és a gyakornoki rendszertől kezdve, a pályázati eljárásen át egészen a versenyvizsgáig. Abban a tudomány képviselői mindig egyetértettek, hogy a leghatékonyabb s egyszersmind legdemokratikusabb eszköz a *pályázati eljárás*, szükség szerint kiegészítve a vizsgáztatással, amely több pályázó esetén értelemszerűen versenyvizsgajelleget ölt. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy a közigazgatás területén sohasem volt általánosan kötelező.

Már Magyary is arról panaszkodik, hogy bár a legtöbb kiválasztási eljárást – köztük a pályázati rendszert és a felvételi vizsgát (versenyvizsgát) – ismerik a magyar közigazgatásban, de *egyik sem általánosan kötelező*, s nem is állnak a fejlettség magas fokán. Az állások jelentős részét pályázati eljárás nélkül töltik be (ahogy szemléletesen fogalmaz: „kéz alatt”), és még annak a kötelezettségnek sem tesznek mindig eleget, hogy a kinevezéseket közzzétegyék a hivatalos lapban, ugyanis a közzzététel nem érvényességi feltétele a kinevezésnek. A versenyvizsgát pedig csak a honvédségnél alkalmazzák, a közigazgatásban nem.

⁴ MAGYARY 1942, 595–599.

⁵ A közzszolgálati dolgozók szűkebb és tágabb értelemben vett csoportosításáról lásd: GYÖRGY István (2019): A közzszolgálati alkalmazottak csoportosítási lehetőségei. In HAZAFI Zoltán szerk.: *Kormányzati személyzet-politika*. Budapest, Dialóg Campus. 13–19.

A helyzet alapvetően nem változott a második világháborút követően sem, pedig a vezető kutatók állandóan szorgalmazták a pályázati eljárás kötelező alkalmazását.⁶ Az *államszocializmus idején* ez érthető is, hiszen azokban az évtizedekben, amikor a politikai megbízhatóság fontosabb volt a szakmai tudásnál, a nyilvános pályázat megnehezítette volna a „kéz alatti” kiválasztást. De a pályázati eljárás a rendszerváltás előtti években sem vált kötelezővé, amikor pedig a képesítési előírások ismét a legjelentősebb kritériummá váltak.

A *rendszerváltást követően* rövid ideig úgy tűnt, hogy pályázati eljárás végre általánosan kötelező lehet. Erre utalt, hogy a későbbi köztisztviselői törvény előkészítéséért felelős Belügyminisztériumban még 1989-ben megfogalmazták az *Egy koncepció a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra)* címet viselő anyagot, amelyet aztán 1990-ben megerősítettek, s amely kötelezővé tette volna a pályázati rendszert. A széles körű egyetértést követően a kötelező pályáztatás a törvényjavaslat eredeti szövegébe is bekerült, igaz, akkor már csak az egyik változatként, a másik változat pusztán lehetővé, de nem kötelezővé tette az eljárást. Az Országgyűlés végül az utóbbi változatot fogadta el. Később a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) egyik módosítása ugyan főszabályként előírta a kötelező pályázati eljárást az érdemi ügyintézői és vezetői kinevezések esetében, de ugyeszen annyi kivételt engedélyezett, amelyek segítségével minden közigazgatási szervtípusnál el lehetett kerülni a demokratikus megmérettetést. A ma hatályos megoldás – amelyet a következő fejezetben ismertetünk – ismét csak *lehetőségként szabályozza a pályázati eljárást*.

b) A *fegyelmi eljárás* közszolgálati pragmatikánkban mindig kellő súlyt és részletes szabályozást kapott. (Itt kell megjegyeznünk, hogy bár a közszolgálati tisztviselők anyagi-kártérítési felelősségét is mindig szabályozták jogforrások, maga az eljárás módja többnyire nem különbözött jelentősen a fegyelmi eljárástól, így külön nem is tárgyaljuk ezt az eljárást.) Jelentősebb vita csak két kérdésről bontakozott ki az idők folyamán. Az egyik arról, hogy a közszolgálati dolgozók *minden rétegére* vonatkozóan legyen-e fegyelmi eljárás. Tekintettel arra, hogy az e rész tárgyát képező, szűkebben vett közigazgatási tisztviselőkre vonatkozóan soha nem kérdőjelezték meg a szükségességét, csak jelezzük, hogy pusztán a munkaviszonyhoz nagyon közelálló közalkalmazotti jogviszonyban állók esetében születtek eltérő megoldások (ma sem szabályozza a közalkalmazotti törvény ezt az eljárást).

A másik kérdés inkább elméleti jellegű, de a jogintézmény lényegét illető fontos dilemma. Az ugyanis, hogy a fegyelmi eljárás a közszolgálati tisztviselőket terhelő valamilyen *helytállási kötelezettség* vagy a pályabiztonságot növelő *garanciális jogosultság*. Magyar Zoltán – gondosan mérlegelve a kérdést – meggyőző választ adott. Az természetesen vitathatatlan, hogy a fegyelmi felelősségre vonásnak és a fegyelmi büntetésnek van szankciós jellege, arra az esetre, ha a tisztviselő fegyelmi vétséget követ el, és más úton nem lehet „javítani” a magatartásán, s akár el is kell távolítani a közigazgatásból. Ebből következően széles mérlegelési lehetőséget kell biztosítani a fegyelmi jogkör gyakorlójának, hogy elrendeli-e a fegyelmi eljárást, vagy anélkül is vissza lehet téríteni a tisztviselőt a helyes maga-

⁶ Emeljük ki a témakör kiemelkedő alakjának e körben írt két fontos tanulmányát: LŐRINCZ Lajos (1986): *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája; LŐRINCZ Lajos (1995): *A személyzetpolitika modernizációja a közigazgatásban*. In *A korszerű közigazgatás. Országos Közigazgatási Napok, 2. 1995. április–június*. Budapest, Magyar Közigazgatási Kamara. 64–72.

tartás követésére. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy a fegyelmi eljárás kellő védelmet is nyújt a tisztviselőnek, hiszen tisztességes eljárásban kell megvizsgálni, hogy magatartása valóban kötelességszegő volt-e, s milyen volt a vétkességének foka.⁷ Véleményünk szerint a szorosan vett eljárási szabályok garanciális jellegűek abban az értelemben, hogy megvédik a közszolgálati tisztviselőket a hatalmi pozícióban lévő szolgálatadóval szemben. Hiszen biztosítják számára azokat a jogokat (például meghallgatás, iratbetekintés, bizonyítási eljárás kezdeményezése, jogi képviselő igénybevételének lehetősége), amelyek nélkül kiszolgáltatottá válnának a közigazgatási szervvel szemben.

A két világháború között az állami tisztviselők fegyelmi eljárását alapvetően a már említett Pénzügyi Szolgálati Szabályok rendezték. Minden közigazgatási szervnél, amelynek fegyelmi jogköre volt, háromtagú fegyelmi bizottságot kellett alakítani, amely – a főnök által elrendelt eljárás esetén – meghozta az eljárás folyamán szükséges intézkedéseket, megállapította tisztviselő kötelességszegő magatartását és a vétkesség alakzatát, s szükség esetén kiszabta a megfelelő fegyelmi büntetést. A Pénzügyi Szolgálati Szabályok – ellentétben a hatályos törvények rendelkezéseivel, amelyek csak általában adják meg a fegyelmi vétség fogalmát (a közszolgálati jogviszonyból eredő kötelezettség megsértése) – 3 csoportba sorolta a fegyelmi vétségeket: a legsúlyosabb, a súlyos és az egyszerű vétségek. Csak néhány példán keresztül szemlélítve: a legsúlyosabb vétségek közé tartozott a kötelességszerű hűség megsértése, a hivatalos hatalommal való visszaélés, illetve ajándék követelése vagy elfogadása, súlyos szolgálati vétség volt a megbotránkozásra okot adó erkölcstelen magatartás, a tiltott mellékfoglalkozás űzése vagy a felekkel való durva bánásmód. A többi apróbb vétség egyszerű szolgálati vétségnek minősült.

Az önkormányzati tisztviselők fegyelmi eljárását az 1929. évi XXX. törvénycikk IV. része rendezte, természetesen hasonló tartalommal, mint az állami tisztviselők esetében a Pénzügyi Szolgálati Szabályok, azzal, hogy – Magyary szerint – a törvény rendelkezései korszerűbbek voltak, hiszen több mint 50 évvel később születtek a szabályoknál.

2. A közszolgálati eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

A közszolgálati eljárások jogági hovatartozása erősen vitatott a szakirodalomban, s nem teremt tiszta helyzetet a legújabb jogalkotás sem. A kiindulópont annak vizsgálata lehet, hogy maga a közszolgálati jog – amelynek a törvényei és más jogforrásai szabályozzák a közszolgálati eljárásokat – önálló jogágnak minősíthető-e, vagy valamely más jogág részeként fogható fel. A kérdésben való állásfoglalás ugyanis értelemszerűen a közszolgálati eljárások jogági hovatartozását is meghatározza. Ennek a tanulmánynak nem lehet a feladata, hogy bemutassa a közszolgálati jog önálló jogágiságára vonatkozó nézeteket, érveket és ellenérveket, erre más tanulmányok korábban már vállalkoztak.⁸ Nem elemezzük tehát,

⁷ MAGYARY 1942, 413–416., 593–595.

⁸ Összefoglaló jellege miatt említjük: GYÖRGY István (2018): Munkajog, a munka közjoga vagy közszolgálati jog? In AUER Ádám – BERKE Gyula – GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus. 265–275.

hogy a közszerológáti jog miéért a közigzzerátási jog része, vagy miéért nem,⁹ illetve miéért a munkajog része, vagy miéért nem.¹⁰ Azt természetesen rögzítenünk kell, hogy álláspontunk szerint a közszerológáti jog a jogrendszernek a *közjogba tartozó önálló jogága*.¹¹ Ebből az állállásból jelenthetjük ki, hogy a közszerológáti eljárások jogági hovatartozását övező, nézetünk szerint jelenleg rendkívül ambivalens helyzet feloldásához is a közszerológáti jog önállósága elismerésén keresztül vezet az út. Miéért ambivalens a helyzet, és mi lehet a megoldás?

A Kúria elemzőcsoportjának összefoglaló véleménye alapján a közigzzerátási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (2) bekezdése a közszerológáti jogvitát is közigzzerátási jogvitának minősíti. Ez érthető is, hiszen az összefoglaló vélemény – mint jeleztük – a közszerológáti jogot a *közigzzerátási jog részének* tekinti. De ha ez igaz lenne, akkor nemcsak a közszerológáti jogvitára, hanem valamennyi közszerológáti eljárásra a közigzzerátási jog szabályait, így – egyebek mellett – az általános közigzzerátási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény rendelkezéseit kellene alkalmazni. Nem lenne erre tekintettel különbség a hierarchián kívüli kapcsolatokat (hatóság-ügyfél viszonyt) rendező hatósági eljárás és az egy közigzzerátási szerv két jogalanya közötti közszerológáti viszony között. Tehát – legyünk konzekvensek – alakszerű határozatokat kellene hozni minden közszerológáti eljárásban, így a pályázati és a fegyelmi eljárásokban is. Ebben a megoldásban minden kétséget kizáróan a Kp. szabályai szerint kell eljárni a közszerológáti jogviták esetén.

Ha azonban azoknak lenne igaza, akik szerint a közszerológáti jog a *munkajog része*, értelemszerűen a közszerológáti eljárások egyikére sem lehetne alkalmazni az Ákr. rendelkezéseit, de tegyük hozzá mindjárt: a Kp. szabályait sem. A munkajog magánjogba tartozására is tekintettel a közszerológáti jogvitában ugyanúgy a polgári perrendtartás szabályai szerint kellene eljárni, mint a munkaügyi jogvitákban.

A megoldás tehát a közszerológáti eljárások szabályozása és a közszerológáti jogvita elbírállása oldaláról is az (nem kifejtve most a többi elméleti indokot), hogy a *közszológáti jogot önálló jogágnak* és a területén szabályozott eljárásokat sajátos, közszerológáti eljárásoknak kell tekinteni. Ekkor teljességgel érthető, hogy az Ákr. alkalmazhatósága fel sem merül, s a közszerológáti eljárások szabályait az eljárások alapvető célja alakítja, így a kiválasztási eljárásban a lehető legalkalmasabb pályázók kiválasztása, a fegyelmi (kártérítési) eljárásban pedig a lehető legtisztességesebb elbánás és a legmegfelelőbb döntés meghozatala. Nincs szükség ezekben az eljárásokban az Ákr. szerinti alakszerű határozatok meghozatalára és fellebbezési lehetőség biztosítására. De természetesen minden közszerológáti eljárásban szükség van a bírósági felülvizsgálatra, a közszerológáti jogvitára. Kérdés, hogy milyen szabályok alapján. Álláspontunk szerint a közszerológáti jog meghatározó sajátosságaira tekintettel (a jogág közjogba való tartozása, a közfeladat ellátása, a szológálatadó állami vagy önkormányzati szerv jellege, a közszerológáti alkalmazottak többletjogai és többletkötele-

⁹ Lásd: Kúria Közigzzerátási–Munkaügyi Kollégium Közigzzerátási joggyakorlat-elemző csoport (2014): *Közigzzerátási perjog. Összefoglaló vélemény*. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/kozigzzeratasi_perjog.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 15.)

¹⁰ Lásd: Kiss György (2000): *Munkajog*. Budapest, Osiris; GYULAVÁRI Tamás szerk. (2016): *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös – ELTE; HAJDÚ József – KUN Attila szerk. (2014): *Munkajog*. Budapest, Patrocinium; KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2014): *A közszerológáti jog önálló jogágiságának fejlődéséről*. Budapest, Közigzzerátási és Igazságügyi Minisztérium.

¹¹ GYÖRGY 2018, 274.

zettségei, fokozott felelőssége, a szigorú alá-fölé rendeltségi szolgálati viszonyokat kialakító kógens jogi normák) nem lehet a közszolgálati jogvitára a polgári perrendtartás rendelkezéseit alkalmazni, ugyanakkor nem indokolt egy elkülönült közszolgálati jogvita-perrend kialakítása sem. Minderre tekintettel *fent lehet tartani a jelenlegi megoldást*, egy kiegészítéssel. A közszolgálati eljárásokat továbbra is a közigazgatási köztisztviselőkre vonatkozó törvények és rendeletek szabályozzák, a közszolgálati jogvita pedig maradjon a Kp. hatálya alatt, de azzal, hogy a közszolgálati eljárások *nem* közigazgatási eljárások, a közszolgálati jogvita pedig *nem* közigazgatási jogvita. A Kp. tehát véleményünk szerint ne tartalmazzon egy elméletileg erőteljesen vitatható minősítést, egyszerűen csak mondja ki, hogy a rendelkezéseit a közszolgálati jogvitára is megfelelően alkalmazni kell.

Mindezen általános megjegyzéseket követően tekintsük át a bevezetőben is jelzett három közszolgálati eljárás szabályozási céljait, sajátosságait és hatékonysági problémáit.

Elemzésünket a hatályos jogszabályok alapján végezzük, nem tévesztve szem elől, hogy az Országgyűlés elfogadta a kormányzati igazgatásról szóló törvényt (amely jelen írás idején kihirdetés alatt áll, így csak a törvényjavaslat száma – T/3610 – ismert). E törvény azonban témánk tárgyaiban várhatóan nem hoz alapvető változásokat.

a) A kiválasztási eljárás

A rövid történeti áttekintésből kitűnhetett, hogy a kiválasztási eljárások szabályozása meglehetősen mostoha sorsú volt a magyar közszolgálati rendszerben. A szóba jöhető módszerek közül csupán a pályázati eljárás és a versenyvizsga került a jogalkotó látókörébe, az utóbbi azonban nem a nemzetközi gyakorlatban elfogadott értelemben. Ugyanis a *versenyvizsgát* a Ktv. egyfajta alkalmassági követelményként írta elő (szerencsére csak néhány évig) a magyar állampolgárság, a meghatározott iskolai végzettség vagy a nagykorúság mellett, így annak semmilyen köze nem volt sem a betöltendő munkakörhöz, sem a legjobb pályázó kiválasztásához. Még egyszer feltűnt e jogintézmény a Ktv.-ben, de csak oly módon, hogy a törvény megengedte a versenyvizsga alkalmazását a kiválasztás során, ám részletszabályokat nem tartalmazott, így a közigazgatási szervek természetesen nem merték használni a módszert. A jelenlegi hatályos jogszabályaink nem tartalmaznak semmilyen rendelkezést a vizsga lehetőségéről, így annak eljárási rendjéről sem lehet beszélni.

A *pályázati eljárás* nem ennyire mellőzött pragmatikaelem, de messze nem a kellő súlyán kezelt és szabályozott kiválasztási módszer. Ugyanis – egyetértve a korábban hivatkozott Lőrincz Lajos nézetével – a pályázati rendszer csak akkor tudná betölteni a funkcióját, ha általánosan kötelező lenne, legalább a vezető és az érdemi feladatokat ellátó közigazgatási tisztviselőknél. A sajnálatos helyzet azonban az, hogy a közigazgatásban kizárólag a jegyzők kinevezésekor alkalmazandó kötelezően a pályázat kiírása. Ez azért is érthetetlen, mert a szélesebb értelemben vett magyar közszolgálat számos területén jól beváltan működik a kötelező pályázat. Ebbe a körbe tartoznak a bírák, az ügyészek és a legnagyobb létszámot jelentő közalkalmazottak is. Mindhárom réteg esetében csak a törvényben meghatározott, meglehetősen szűk körű kivétel fennálltakor lehet eltekinteni a pályázati eljárás lefolytatásától. A teljesség kedvéért jegyezzük meg, hogy a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainál és hivatásos katonáknál sem általánosan kötelező a pályázat,

csak akkor alkalmazták, ha azt jogszabály egyes beosztásokra nézve elrendeli, vagy a kinevezésre jogosult parancsnok így dönt.

Érdemes megjegyezni, hogy a szakirodalomban nem találhatók olyan jelentős munkák, amelyek ne támogatnák a kötelező pályázat alkalmazását a közigazgatási tisztviselők kiválasztásakor. Mindenki *egyért* ugyanis azzal, hogy a pályázati eljárás:

- demokratikus és átlátható, mert a nyilvános közzététellel bárki tudomást szerezhet egy megnyíló közigazgatási munkaköréről;
- tisztességes, mert nem engedi (vagy legalább is megnehezíti) a protekciót, a patronázst;
- hatékony, mert pályázati feltételek megfogalmazásával, a pályázat során alkalmazható módszerek (főként versenyvizsga) segítségével a legjobb szakemberek kiválasztását eredményezheti.

A *látens* módon terjedő *ellenérvek*, így például az, hogy a pályázati eljárás lassú és költséges, kisebb településeken nem várható nagyszámú pályázó, ezért fölösleges az alkalmazása, álláspontunk szerint nem állhatnak arányban az elérhető eredménnyel. A kormányzati személyzeti politikának – a pályázati eljárás felsorolt előnyei mellett – azért is kellene változtatnia a kiválasztási szabályokon, hogy még a látszatát is elkerülje annak, hogy bármilyen megfontolásokra (köztük a politikai szempontokra) tekintettel akarná mellőzni a kötelező pályázati rendszert.

Rátérve a pályázati eljárás *hatályos szabályozására*, mindenekelőtt rögzítenünk kell, hogy a törvényi rendelkezéseket valamennyi közigazgatási tisztviselő vonatkozásában a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) tartalmazza. Ugyanis az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) szerint a pályázati eljárás tekintetében a Kttv. rendelkezéseit az állami szolgálati jogviszonyra nézve teljes mértékben alkalmazni kell. A szabályozás rövidegére tekintettel legegyszerűbb, ha pontosan idézzük a Kttv. szakaszát:

„45. § (1) Jogszabály vagy az államigazgatási szerv döntése alapján a kinevezés meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet. Pályázati eljárás esetén kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt.”

A szöveg nem hoz létre semmilyen eljárási rendet, így a szolgálatadó szervnek kell azt kialakítani. Álláspontunk szerint ez nem jó megoldás, különösen, ha arra gondolunk, hogy a kiválasztás, illetve a jogviszony létrejötte milyen döntő jelentőségű egy zárt rendszerű közszolgálati pragmatikában. Azt el kell ismerni, hogy a pályázat tekintélyét biztosító legfontosabb rendelkezés bekerült a törvénybe, tehát ha a pályázatot kiírják, annak megkerülésével már nem lehet kinevezni senkit. Ugyanakkor olyan alapvető eljárási kérdésekben *nem ad a törvény eligazítást*, mint hogy:

- hol és mennyi időre kell közzétenni a pályázati felhívást;
- mit kell a felhívásnak tartalmazni;
- mennyi idő áll a pályázók rendelkezésére a pályázat benyújtására;
- melyek a pályázat kötelező tartalmi elemei;
- mennyi idő alatt kell a pályázatot elbírálni;
- ki jogosult a pályázat elbírálására, alkalmaznak-e bírálóbizottságot;
- lehet-e versenyvizsgát tartani, és milyen szabályokkal;
- egyáltalán meg kell-e hallgatni a pályázókat;

- mennyi időn belül kell a pályázókat értesíteni az eredményről;
- van-e jogorvoslat, és hová lehet fordulni.

Ezeknek a rendelkezéseknek a hiánya is azt sugallhatja a közigazgatási szerveknek, hogy a jogalkotó különösebben nem szorgalmazza a pályázati eljárás alkalmazását. Minderre tekintettel a pályázati eljárás teljességgel *alulszabályozottnak* minősíthető. Ez az állítás még akkor is igaz, ha tudjuk, hogy a közigazgatási szervek igénybe vehetik a személyügyi központ (jelenleg a Belügyminisztérium Közzszolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatóság) segítségét a kiválasztási eljárás során, amely lebonyolítja helyettük a meghirdetés (toborzás) és a kompetenciavizsgálat feladatát. A személyügyi központ eljárását kormányrendelet szabályozza,¹² de az abban foglalt eljárási rendet a közigazgatási szerveknek nem kell követniük, ha saját maguk bonyolítanának le pályázati eljárást. Emiatt a rendelet által kialakított – szintén nem túl alapos – pályázati eljárási szabályokat nem ismertetjük, de megjegyezzük, hogy e jogforrás nem könnyíti meg a közigazgatásba vágyó azon szakemberek helyzetét, akik az elolvasásával szeretnének releváns információkhoz jutni. Elegendő csak annyit megjegyeznünk, hogy a rendelet egy már rég megszűnt intézményt nevez személyügyi központnak, illetve a rég hatályon kívül helyezett Ktv.-re hivatkozva határozza meg a személyi hatályát.

Az elmondottak alapján a közzszolgálati pályázati eljárásra vonatkozó szabályokat, s így magát az eljárást sem tekintjük *sem eredményesnek, sem hatékonynak*.

Végül a teljesség kedvéért jegyezzük meg, hogy az idézett törvényi rendelkezésben szereplő *meghívásos eljárás* előzmény nélküli és teljességgel szabályozatlan a magyar közzszolgálati rendszerben. Ezért az alkalmazhatóságáról, eredményességéről és hatékonyságáról nem tudunk képet alkotni.

Álláspontunk szerint a közzszolgálati kiválasztási eljárás hatékonyságát, s erre tekintettel az egész közigazgatási tisztviselői kar minőségét emelné az *általánosan kötelező*, kivételt nem vagy csak rendkívül szűk körben ismerő, részletesen szabályozott pályázati eljárási rendszer bevezetése. Az már csak másodlagos kérdés, hogy a rendelkezéseket a közigazgatási tisztviselők jogállásáról szóló törvény (törvények) tartalmazza-e, vagy a részletkérdésekre szülessék kormányrendelet. A szabályoknak ki kellene térni a néhány bekezdéssel feljebb felsorolt tartalmi elemekre, amelyek közül kettőt – fontosságára tekintettel – kiemelünk. Egyrészt javasoljuk, hogy a pályázat elbírálásában egy *független szakembereket is tartalmazó értékelőbizottság* vegyen részt, amelynek a véleménye kösse a kinevezési jogkör gyakorlóját (például csak a rangsorban első három közül választ-hasson). Másrészt a kormányrendeletben szereplő kompetenciavizsgálat kiegészítésével a kiválasztási eljárásban *legyen kötelező a vizsga*, amely több pályázó esetén versenyvizsgajelleget ölt.

¹² A kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv által lefolytatott pályázattatás rendjéről, annak szervezéséről és lebonyolításáról, a pályázati eljárás alól adott mentesítésről, a kompetencia-vizsgálatról és a toborzási adatbázisról, valamint a pályázati eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartás szabályairól szóló 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet.

b) *A fegyelmi eljárás*

A kiválasztási eljárással szemben a fegyelmi (és kártérítési) eljárás *részletesen szabályozott* a magyar közhatali jogban. Ami a közhatali tisztségviselőket illeti (s e ki-fejezés alatt a kormánytisztségviselőket, a közhatali tisztségviselőket és az állami tisztségviselőket is értjük), a szabályozás itt kétszintű: a legfontosabb rendelkezéseket a Kttv. és az Áttv.¹³ tartalmazza, a részletszabályokat pedig a közhatali tisztségviselővel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Fer.). A szabályozási konstrukció lényege, hogy az Áttv. néhány pontosító rendelkezés mellett a fegyelmi eljárásra a Kttv. és a Fer. szabályainak alkalmazását rendeli el az állami tisztségviselőkre nézve is. Az eltérések alapvetően a fegyelmi büntetésekre vonatkoznak, és abból fakadnak, hogy különböznek egymástól a Kttv. és az Áttv. előmeneteli szabályai. A kétszintű szabályozással egyetértünk, csupán megjegyezzük, hogy helyenként nem látjuk tisztán az elvi alapját annak, hogy valamely rendelkezés miért került a törvénybe, egy másik pedig a kormányrendeletbe. Példaként említjük, hogy az eljárás megszüntetése a törvényben szerepel (nagyon helyesen), de az esetleg ugyanoda vezető eljárás felfüggesztés „csak” a Fer.-ben.

Ahogy a múltban, úgy a hatályos szabályokban is összekapcsolódik a *fegyelmi és az anyagi-kártérítési felelősségi eljárás*. Amíg a két felelősségtípus anyagi szabályait a Kttv. külön-külön fejezetekben rendezi, eljárási normákat csak a fegyelmi felelősséghez kapcsolva találunk. A kártérítési felelősségről szóló fejezet végén a törvény kimondja, hogy a kártérítési felelősség megállapítására a fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a kártérítési eljárás megindítására az elévülésre vonatkozó rendelkezések irányadók (azaz 3 év áll rendelkezésre az eljárás megindítására, szemben a fegyelmi eljárással, ahol az eljárás megindítására nyitva álló szubjektív határidő csak 3 hónap, míg az objektív határidő itt is 3 év).

Az eljárás *célja* annak megállapítása, hogy a közhatali tisztségviselő elkövetett-e fegyelmi vétséget, azaz megszegte-e vétkesen a szolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét. A jól szabályozott eljárás tehát egyszerre ad lehetőséget a szolgálatadónak, hogy a fegyelmi vétség alapos gyanúja esetén megfelelő eszközei legyenek az eset összes körülményének tisztázására és az arányos fegyelmi büntetés kiszabására, valamint a közhatali tisztségviselőnek, hogy tisztességes eljárásban, megfelelő eljárási garanciák betartásával ítélik meg a magatartását. A fegyelmi vétség fogalmának meghatározása körében meg kell jegyeznünk, hogy a jogalkotó sem a fegyelmi felelősségről szóló részben, sem az értelmező rendelkezések között nem magyarázza meg, hogy mit ért vétkesség alatt, és utaló szabállyal sem könnyíti meg a jogalkalmazók dolgát. Tisztában vagyunk vele, hogy idáig sem a Kttv. sem a Kttv. alkalmazása során nem okozott gondot az értelmező rendelkezés hiánya, de kíváncsian várnánk annak a bíróságnak a döntését és indokolását, amely előtt egy kormánytisztségviselő azzal érvelne keresetében, hogy magatartása nem volt vétkes, hiszen nincs olyan – a jogviszonyában rá vonatkozó – rendelkezés, ami meghatározná a vétkesség tartalmi elemeit.

A fegyelmi eljárás – mint közhatali eljárás – rendkívül sok elemében *hasonlít a közhatali eljáráshoz*. Ennek oka feltehetően az, hogy ebben az eljárásban sem egyenlő

¹³ A Kttv. a 155–159. §-okban, az Áttv. a 3. § (4)–(5) bekezdésében. A továbbiakban az egyes rendelkezések szakaszszámait külön nem idézzük.

súlyú, mellérendelt viszonyban álló felek állnak egymással szemben, aminek a legnyilvánvalóbb jele, hogy a jogviszony (szolgálati viszony) egyik alanyának joga, hogy a másikra nézve súlyos, annak egzisztenciáját is jelentősen érintő döntéseket hozzon. Ebből az egyenlőtlenségből következik, hogy az eljárást részletesen kell szabályozni, és a fegyelmi eljárás alá vont közigazgatási tisztviselőt garanciális jogokkal kell védelmezni.

A fegyelmi eljárás *szakaszai* is hasonlóak a hatósági eljárások szakaszaihoz, hiszen megtaláljuk az eljárás megindítását, a tényállás tisztázását (itt vizsgálati szakasz), a határozat meghozatalát (tárgyalás keretében), a végrehajtást és természetesen a jogorvoslati szakaszt. Az eljárás valamennyi részletszabályát nem ismertetjük, csak a főbb rendelkezéseket, amelyek segítségével igazolni kívánjuk iménti állításunkat.

Az *eljárás megindítása* alapvetően „hivatalból” történik, azaz a munkáltatói jogkör gyakorlója dönt erről, ha felmerül a kötelezettségszegő magatartás alapos gyanúja. Elegendő tehát az alapos gyanú, teljes bizonyosságra nincs szükség, az eljárás dolga, hogy igazolja az alapos gyanút. Az eljárás megindítása alapvetően kötelező, két kivétellel. Az egyik az, ha az objektív (3 év), illetve a szubjektív (3 hónap) határidők elmúltja miatt az eljárást már nem lehet megindítani. A másik kivétel mérlegelést követően születhet, a munkáltatói jogkör gyakorlója eltekinthet az eljárás megindításától, ha a tényállás megítélése egyszerű, a kötelezettségszegést a tisztviselő elismeri és elegendő a legenyhébb büntetés, a megrovás kiszabása.

A második szakasz a *vizsgálat*, amelynek célja tehát a tényállás feltárása, annak kiderítése, hogy történt-e kötelezettségszegés, azt az eljárás alá vont követte-e el, vétkes volt-e a kötelezettségszegés, és milyen alakzatú. A vizsgálatot a munkáltatói jogkör gyakorlója által kijelölt közigazgatási tisztviselő, a vizsgálóbiztos folytatja le, akivel kapcsolatban előírás, hogy magasabb besorolású legyen, mint az eljárás alá vont tisztviselő, ennek hiányában vezetői munkakört betöltő tisztviselőt kell kijelölni. Ennek indoka az, hogy az eljárás alá vont tisztviselő méltósága megőrizhető legyen. Részletes szabályokat találunk arra nézve, ha az adott közigazgatási szervnél nem lenne alkalmas személy a vizsgálóbiztosi feladatok ellátására.

A vizsgálat során a vizsgálóbiztos a tényállás tisztázása érdekében *bizonyítási eljárást* folytat le, amelyben – hasonlóan a közigazgatási eljáráshoz – szabadon választhatja meg a bizonyítás módját és szabadon értékelheti a rendelkezésre álló bizonyítékokat. Ennek során tanúkat hallgathat meg, iratokat szerezhethet be, szakértőt vehet igénybe, szemlét tarthat. Fontos eleme a vizsgálatnak az eljárás alá vont meghallgatása, amelyen lehetőséget kell adni számára, hogy megismerhesse a kötelezettségszegéssel kapcsolatos megállapításokat és azok bizonyítékait, észrevételeket tehesen, további bizonyítást javasolhasson (amelynek a biztos nem köteles eleget tenni), az ügy irataiba betekinthessen. A vizsgálatról jegyzőkönyvet kell felvenni. Garanciális rendelkezés, amely szerint a tisztviselő az eljárás során jogi képviselőt vehet igénybe, továbbá – s ez már közszolgálati jogi sajátosság – kérésére az eljárásba be kell vonni a közigazgatási szervnél működő érdekképviselői szerv képviselőjét.

A vizsgálat ideje alatt *kétféle felfüggesztésre* kerülhet sor, amelyek közül az egyik, az állásból felfüggesztés sajátosan közszolgálati jellegű, a másik azonban, maga az eljárás felfüggesztése, hatósági eljárásban is működik. Az első: a vizsgálóbiztos javaslatára a munkáltatói jogkör gyakorlója közigazgatási tisztviselőt felfüggesztheti az állásából (ami azt jelenti, hogy nem végezhet munkát, és nem tartózkodhat a hivatalban), ha jelenléte a tényállás tisztázását gátolná (tartani lehet attól, hogy bizonyítékokat semmisít meg),

vagy a kötelezettségszegés súlya és jellege indokolja a távoltartását (súlyos gazdasági bűncselekmény elkövetésével vádolják). A második: a fegyelmi eljárás is felfüggeszthető, ha a tisztviselő a fentebb említett meghallgatáson nem tud részt venni, és önhibáján kívül arra is képtelen, hogy a védekezését előterjessze (külföldön van, beteg), illetve a kötelezettségszegő magatartás miatt büntető- vagy szabálysértési eljárás indult, s az eljárás jogerős befejezését be kell várni, mert enélkül a tényállás nem tisztázható (a bonyolult gazdasági bűncselekmény feltárására nincs kellő szakképzettség a hivatalban).

A vizsgálati eljárást a vizsgálóbiztos *jelentése* zárja le, amelyben rögzíti az eljárás valamennyi lényeges elemét, a megállapított tényállást az azt igazoló bizonyítékokkal, valamint a véleményét arról, hogy az eljárás alá vont elkövette-e a terhére rótt kötelezettségszegő magatartást, vétkes volt-e, és milyen fokban.

Ezen a ponton az eljárás kettéválhat. Ha ugyanis a tisztviselő a vizsgálati szakaszban a kötelezettségszegést elismeri és a tárgyalás tartásáról lemond, a tényállás megítélése egyszerű, végül a büntetés célja tárgyalás nélkül is elérhető (a tisztviselő megbánta a vétség elkövetését), a munkáltatói jogkör gyakorlója *tárgyalás nélkül* is kiszabhatja a büntetést, kivéve a legsúlyosabb hivatalvesztést. Minden más esetben tárgyalást kell tartani.

A *fegyelmi tárgyalás* során az ügy érdeméről a háromtagú fegyelmi tanács határoz. A tanács elnöke a munkáltatói jogkör gyakorlója, a tagjai pedig az eljárás alá vonttal legalább azonos besorolású (vezetői munkakört betöltő) tisztviselői. A tárgyaláson a közigazgatási szervet a vizsgálóbiztos képviseli, a tisztviselő jogi és érdekképviselői képviselője továbbra is rendelkezésre áll. A tárgyaláson bármilyen bizonyítási eljárás lefolytatható, beleértve a vizsgálat során már fogatosítottakat is. Szükség esetén több tárgyalási napot lehet tartani, a korlát az, hogy az első tárgyalástól számított 30 nap alatt zárt ülésen, indokolt írásbeli határozatot kell hozni. *Háromféle határozat* születhet:

- az eljárás megszüntetése (ha időközben megszűnt a tisztviselő jogviszonya, az eljárást az objektív és/vagy a szubjektív határidő eltelte ellenére folytatták le, a tisztviselő a terhére rótt fegyelmi vétséget nem követte el, vagy annak elkövetése nem volt bizonyítható, felelősségre vonást kizáró ok áll fenn);
- eltekintés a fegyelmi büntetés kiszabásától, ha a körülmények alapján a legenyhébb büntetés kiszabása is indokolatlan;
- fegyelmi büntetés kiszabása: megrovás, az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása, az előmeneteli rendszerben visszavetés egy fizetési fokozattal, illetve egy besorolási fokozattal, címtől való megfosztás, vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezés, hivatalvesztés (az Áttv.-ben ugyanezek a büntetések, az eltérő előmeneteli kategóriák alkalmazásával).

A *fegyelmi határozat végrehajtása* sajátosan alakul, azt ugyanis azonnal végre kell hajtani, kivéve, ha ellene keresetet nyújt be a közigazgatási tisztviselő. A kereset jogerős elbírálásáig a határozatot nem szabad végrehajtani, kivéve a hivatalvesztés fegyelmi büntetést. Ez a kivétel érthető, hiszen hivatalvesztést csak igen súlyos kötelezettségszegések esetén szoktak kiszabni, amikor a tisztviselő jelenléte a közigazgatási szervnél demoralizáló hatású lehet. Ugyanakkor a hivatalvesztés büntetése azon munkáltatói intézkedések közé tartozik, amelyről ha a bíróság megállapítja a jogellenes voltát, a tisztviselő kérheti az eredeti munkakörében történő továbbfoglalkoztatását. S itt jelentkezhet egy súlyos *jogalkalmazási probléma*. Ugyanis a bírósági felülvizsgálat akár évekig eltarthat, erre tekintettel

a közigazgatási szerv közben teljesen jogszerűen kinevezhet mást az adott munkakörbe. Ha a bíróság a visszahelyezésről dönt, egy munkakörre két tisztviselője is lesz a munkáltatónak. E probléma feloldása csak úgy képzelhető el, hogy a szolgálatadó a per jogerős lezárásáig csak határozott időre nevezi ki az új tisztviselőt. Erre azonban törvényi előírás híján nem köteles, s ha a munkáltató nem elég előrelátó, nehézségekkel találhatja szemben magát.

A fegyelmi eljárás utolsó szakasza a *jogorvoslat*, vagy másképpen jogvita, amelyet a következő pontban tárgyalunk. Itt csak annyit rögzítünk, hogy természetesen a fegyelmi határozat ellen jogorvoslatnak van helye.

Álláspontunk szerint a fegyelmi eljárás *kellően szabályozott*, csak kismértékben módosítandó szabályanyag, amely *kellő eredményességgel és hatékonysággal* szolgálja a kötelezettségszegések elleni fellépést és a tisztviselők jogainak érvényesítését.

Amint említettük, a fegyelmi eljárást rendező normák számtalan hasonlóságot mutatnak az Ákr.-ben található eljárási szabályokkal. Erre tekintettel a jogszabályszerkesztés ökonómiájának elvére figyelemmel felmerülhet *utaló szabályok* alkalmazása. Példaként említhetjük a bizonyítási eljárások feltűnő egyezését, ami lehetővé tenné, hogy a Kttv. (illetve a helyébe lépő új törvény a kormányzati igazgatásról) csak felhívjon az Ákr. 31–36. pontjainak megfelelő alkalmazására.

Az esetleges jogalkalmazási problémák elkerülése érdekében – akár értelmező rendelkezésekkel, akár utaló szabállyal – szükséges lenne a *vétkesség* fogalmának és alakzatainak meghatározása.

c) A közszolgálati jogvita

A közszolgálati jogviszony egyik lényegi jellegzetessége a felek (jogalanyok) jogainak és kötelességeinek a munkajogviszonyhoz mért szélesebb köre. Ezek érvényesülése (érvényesítése) azonban csak akkor biztosított, ha a jogalanyok számára hatékony jogvédelem áll rendelkezésre.¹⁴ Az első kérdés annak tisztázása, hogy a jogvita – s döntően a bíróság előtti felülvizsgálat – *milyen eljárási rendben*, milyen törvény szabályai szerint folyjék. 2017. december 31-ig a közszolgálati jogi és a munkajogi perek azonos bírói fórum előtt (közigazgatási és munkaügyi bíróságok) és azonos törvény, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény rendelkezései szerint folytak. 2018. január 1-je óta azonban az eljárási szabályokat a Kp. tartalmazza (megjegyezzük: ekkor lépett hatályba az új polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény is), így a két jogág jogvitáit eltérő eljárásban döntik el a ma még meglévő közigazgatási és munkaügyi bíróságok (köztudott, hogy a Kormány egyetértett a közigazgatási bírósági rendszer – rendes bírósági szervezettől elkülönített – felállításával, a tervek szerint 2020. január 1-től¹⁵). A 2. pont elején a közigazgatási eljárások jogági hovatartozásának kérdését már megvizsgáltuk. Ott kifejtettük, most csak rögzítjük azt a véleményünket, hogy *sem a közszolgálati eljárásokat, sem a közszolgálati jogvitát nem tekintjük közigazgatási eljárásnak, illetve jogvitának, hanem sui generis közszolgálati*

¹⁴ A közszolgálati jogvitáról részletes elemzést ad a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen folyó átfogó kutatás első eredményeit összefoglaló könyv vonatkozó fejezete: PETROVICS Zoltán (2019): A közszolgálati jogvita. In Kiss György szerk.: *A közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus. 257–270.

¹⁵ Lásd a közigazgatási bíráskodás rendszerének elkülönített szervezeti keretek között történő működéséhez szükséges egyes intézkedésekről szóló 1477/2018. (X. 2.) Korm. határozatot.

joginak. Ezzel együtt elfogadható megoldás a Kp. – pontosított szövegű – alkalmazása, s majd a közigazgatási bíróságok előtti eljárás. (Tekintettel arra, hogy e részben a figyelmünk csak a közigazgatási tisztviselőkkel kapcsolatos közszolgálati eljárásokra terjed ki, nem elemezzük a Kp. – meglehetősen bizonytalan megfogalmazását arról, hogy kiket tekint közszolgálati jogviszonyban állóknak, s kiket, miért zár ki e fogalom alól.¹⁶)

A *közszolgálati jogviták fogalmi körét* ugyanakkor álláspontunk szerint a Kp. pontosan megfogalmazza. Így annak tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog (esetünkben a közszolgálati jog) által szabályozott egyedi döntésének, illetve egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotási törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezésének a jogszerűsége. A vizsgált aktusok az érintett jogalanyok jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekmények, de jogvita tárgya lehet valamely – az e körbe tartozó – cselekmény elmulasztása is. Jogvita indulhat ezek alapján valamely munkáltatói egyedi döntés (például rossz besorolás, szabadság ki nem adása, fegyelmi eljárásban határidők be nem tartása), illetve a közigazgatási szerv vezetője által kiadott, a Kttv.-ben szabályozott kérdéseket rendező közszolgálati szabályzat jogellenes rendelkezése (például rendkívüli munkavégzés szabálytalan meghatározása) ellen.

A közszolgálati jogvita *fórumrendszere* eltérő a kormánytisztviselők és állami tisztviselők, illetve a köztisztviselők esetében. Előbbi kettőnél a törvény által meghatározott esetekben először a Közszolgálati Döntőbizottsághoz (a továbbiakban: KDB) kell fordulni, s csak azt követően nyílt meg a bírósági felülvizsgálat, más esetekben azonnal a bírósághoz lehet fordulni. A köztisztviselőknél nincs közbenső közigazgatási fórum, azonnal keresetet lehet indítani, ha a törvény megengedi. Ezt az utóbbi megjegyzést magyarázva: a törvény főszabályként nem engedi meg, hogy a tisztviselők (bármilyenek is legyenek) közigazgatási jogvitát kezdjenek, ha a sérelmesnek tartott döntést a munkáltató *mérlegelési jogkörben* hozta, kivéve, ha egy adott döntés esetén a törvény kivételt enged. Példák: ha a munkáltató nem engedélyezi a tisztviselő számára, hogy munkavégzésre irányuló további jogviszonyt létesítsen, nincs helye jogvitának, de ha megszüntetik a szolgálati jogviszonyát, mert elvesztette a főnöke bizalmát, nyitva áll a jogorvoslat, mert ebben az esetben a törvény azt megengedi. Ezzel a megoldással egyetértünk, hiszen a mérlegelési jogot nem lenne helyes elvonni a munkáltatói jogkör gyakorlójától.

Ennyire már nem értünk egyet a fórumrendszer *közszolgálati rétegek alapján történő megkülönböztetésével*, méghozzá két vonatkozásban sem. Egyfelől: bár helyeselhetőnek véljük, hogy a jogalkotó beillesztett egy közigazgatási felülvizsgálati fórumot a bírósági eljárás előtt, hiszen a közszolgálati szakemberekből álló döntőbizottság képes elsimítani a felmerült jogvitát anélkül, hogy a bírósági rendszert kellene terhelni, ugyanakkor nem látjuk az indokát annak, hogy ezt a megoldást *miért csak a kormánytisztviselők és állami tisztviselők esetében* alkalmazzuk, miért maradtak ki ebből a köztisztviselők. Álláspontunk szerint egy személyi körében kibővített KDB teljes mértékben alkalmas lenne valamennyi közigazgatásban alkalmazott tisztviselői réteg jogvitáinak elbírálására.

¹⁶ Kp. 4. § (7) bekezdés 3. pont.

Másfelől – az előbbi indokokra tekintettel – az is megkérdőjelezhető, hogy *miért csak a törvényben meghatározott esetekben* előzi meg a döntőbizottsági eljárás a bírói utat. Az esetek a következők:

- a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésével;
- az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással;
- a minősítés, a teljesítményértékelés megállapításaival;
- a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal;
- a kinevezés egyoldalú módosításával;
- a sérelemdíj megfizetése ügyében hozott határozattal kapcsolatos döntések.

Kétségtelen, hogy ezek fontos jogviszonyelemek, bár kérdés, hogy nincsenek-e hozzájuk mérhető súlyúak (arra is tekintettel, hogy a felsorolt esetek között van mérlegeléses és nem mérlegeléses döntés is). Gondoljunk csak az előmenetel, az illetménymegállapítás vagy a szabadságkiadás kérdéseire, ezek legalább olyan mértékben érintik a tisztviselő jogviszonyát, mint a törvényben felsorolt esetek némelyike. Álláspontunk szerint a teljesen konzekvens megoldás az lenne, ha *minden esetben megelőzné a döntőbizottsági eljárás a bíróságit*. Feltehetően szerepet játszhatott a hatályos megoldás kialakításában a döntőbizottság kapacitása, de ezen minden bizonnyal lehet változtatni, s lehet egyszerűsíteni az eljárási rendjén is kisebb súlyú ügyekben. Arról nem is beszélve, hogy a bizottság hatékony munkája esetén lényegesen csökkenhetne a bíróságok leterheltsége is.¹⁷

A döntőbizottságról és tagjainak jogállásáról a Kttv., *eljárásáról* pedig a Közszerzői Döntőbizottságról szóló 459/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KDr.) és a bizottság által 2018. március 23-án megalkotott Ügyrend rendelkezik.

A *döntőbizottság független testület* – mondja ki a KDr. 2. § (1) bekezdése –, így nyilván az eljárása is ezen az alapon kell hogy nyugodjék. Az elvet azonban álláspontunk szerint részben lerontja két tény.¹⁸ Az első az, hogy a *bizottság tagjait* a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős *miniszter nevezi ki* határozatlan időre és *menti fel indokolás nélkül* 30 napos felmentési idővel. Ez a szabály túl erősen köti a tagokat a miniszterhez, s így a kormányzati politikához. Tény, hogy a bizottságnak nem szabad elvesztenie a közigazgatási jellegét, de azt a tagok személyén és szakértelmén, nem pedig a miniszteri függőségen keresztül lehet biztosítani. Sokkal megfelelőbb lenne egy olyan rendszer, amelyben a tagokat a közigazgatásban érdekelt különféle jogállású szervek delegálnák (például a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar, a fentebb említett kibővítésre tekintettel az önkormányzati szövetségek, természetesen a minisztérium, a Nemzeti Közszerzői Egyetem), méghozzá határozott időtartamra, nem fenyegetve a felmentés lehetőségével. A függetlenséget fenyegető második veszély a *titkárság helyzetében* keresendő, az ugyanis a tagokat kinevező miniszter minisztériumi szervezetében működik, az ott foglalkoztatottak a minisztériummal állnak kormányzati szolgálati jogviszonyban. Sokkal szerencsésebb lenne, ha a titkárság alkalmazottainak munkáltatója maga a döntőbizottság és annak elnöke lenne.

¹⁷ Minderről lásd részletesebben: PETROVICS 2019.

¹⁸ A döntőbizottság eljárásáról részletes elemzést adott a kúriai joggyakorlat-elemző csoport: *A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai bírósági felülvizsgálata. Összefoglaló vélemény* (2015). Elérhető: www.kuriabirosag.hu/sites/default/files/joggyak/kdb_hatarozatai_birosagi_felulvizsgalata_osszefoglalo_velemen.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 15.)

A KDB korábbi *eljárását* meglehetősen sok kritika érte.¹⁹ Ezeknek a bírálatoknak a java-részét a jogalkotó elfogadta, s a jelenleg hatályos KDr. jelentősen különbözik a korábbi ren-deletektől. Csak példaként: ma már nem a titkárság folytatja le önállóan a bizonyítási eljárást, hanem döntően az eljáró tanács, a panaszos és a munkáltató meghallgatása kötelező, nem csak lehetőség, és így tovább.

Az eljárás részletszabályaira e körben sem térünk ki, csak az eljárási szakaszokra és a sa-játosságokra irányítjuk a figyelmet. Mindenekelőtt rögzítjük, hogy az előző bekezdésben említett egyik változás, nevezetesen az, hogy a titkárság már nem egyedül végez bizonyos eljárási cselekményeket, hanem inkább csak előkészíti az eljáró tanács munkáját, akkor lenne teljesen elfogadható, ha – amint szorgalmaztuk – a titkárság alkalmazottai a döntőbizottság tisztviselői lennének.

A KDB előtti eljárás a *tisztviselői panasz benyújtásával indul*. Itt jelentős szerepet kap a titkárság, mert annak egy alkalmazottja vizsgálja meg a panaszt és készíti elő a KDB el-nökének döntését a befogadhatóságról. Pozitív döntés esetén az eljárás megindul, az elnök kijelöli az eljáró tanácsot, a titkárságvezető pedig értesíti a munkáltatót, és felhívja nyilat-kozat megtételére, negatív döntés esetén (például hatáskör hiánya) az eljárást megszüntetik.

Bár egyik jogforrás sem használja ezt a kifejezést, a következő szakasz a *vizsgálat*, amelyben meghallgatásokra és bizonyításra kerül sor, némi leegyszerűsítéssel a titkárság ja-vaslata és előkészítése alapján az eljáró tanács érdemi tevékenységével. Jelentős rendelkezése a KDr.-nek, hogy a panaszos és a munkáltató az eljárás során bármikor köthet egymással *egyezséget* a vitás kérdések egészének vagy egy részének rendezésére, amelyet a tanács vagy jóváhagy, vagy lefolytatja az eljárást. Az eljárás sok tekintetben hasonlít a közigazgatási ha-tósági eljárásra, az eddigieken túl a KDr. szabályozza az igazolási kérelem, a döntőbizottsági eljárás felfüggesztése, az eljárás félbeszakadása, a képviselő, a panasz módosítása és vissza-vonása vagy a költségviselés jogintézményeit.

Az eljárás a *döntéssel* zárul, amelyben a KDB a panasznak részben vagy egészben helyt ad, a panaszt elutasítja, a felek által kötött egyezséget jóváhagyja vagy az eljárást megszünteti (mert például a panasz elbírálása a bíróság vagy más hatóság hatáskörébe tartozik). Ugyancsak közigazgatási eljárási hasonlóság, hogy ezt követően lehetőség van a határozat kiegészítésére, illetve kijavítására.

A közzolgálati jogvitáról szóló pont elején már említettük, hogy a KDB határozata ellen *jogorvoslatként* a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz lehet fordulni.

A közzolgálati jogvita Kp. által szabályozott *bírószági szakaszának* vizsgálata túlmutat jelen rész tárgykörén. Ezért csak jelezzük, hogy a kúriai joggyakorlat-elemző csoport hi-vatkozott összefoglaló véleménye és az NKE-kutatócsoport munkáját összegző, ugyancsak hivatkozott tanulmány a közzolgálati jogvitáról, számos megszívlelendő megállapítást tesz a bírósági eljárást szabályozó törvény rendelkezéseiről.

A közzolgálati jogvita eljárási rendelkezéseit a fentiek alapján *sem túl-, sem alulszabá-lyozottnak* nem tartjuk, álláspontunk szerint ugyanakkor a jogviták *eredményesebben és ha-tékonyabban* lezárhatók lennének a korábban megfogalmazott javaslataink elfogadásával, különösen a KDB hatáskörének erőteljes kiterjesztésével (minden közigazgatási tisztviselő minden jogvitája a döntőbizottság előtt indulhasson).

¹⁹ A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai bírósági felülvizsgálata. Összefoglaló vélemény 2015.

3. Összegzés

Az egyes közszolgálati eljárások a közszolgálati jogon belül alapvetően a közigazgatási tisztviselőkről szóló törvények és végrehajtási rendeleteik által szabályozott önálló eljárásfajták, amelyekkel összefüggésben egységes közszolgálati eljárási rendtartásról nem beszélhetünk. A közszolgálati eljárások jogági hovatartozása a tudományban vitatott, s így egyes jogszabályi megoldásokat sem övez közmegegyezés. A szakirodalomban erős a munkajogászoknak az a tábor, amely a közszolgálati jogot – s így értelemszerűen a közszolgálati eljárásokat is – a munkajog részének tekinti. Van, aki szerint a közszolgálati jog, s így az eljárások, és a közszolgálati jogvita is, a közigazgatási jog része. Ez utóbbi nézet diadalmaskodott a Kp. megszerkesztésekor, amikor a közszolgálati jogvita kikerült a Pp. hatálya alól (a munkajogászok erős értetlenkedése mellett), és a Kp. közigazgatási jogvitának minősítette.

Álláspontunk szerint a közszolgálati jog a jogrendszer közjoghoz tartozó önálló ága. Ebből következően a közszolgálati eljárások sem közigazgatási, sem munkajogi, hanem közszolgálati eljárások, s a közszolgálati jogvita sem munkajogi vagy közigazgatási jogvita. Mindez nem jelenti azt, hogy a közszolgálati eljárásokban a jogvitákat ne lehetne a Kp. közigazgatási jogvitákra vonatkozó rendelkezései alá vonni. A szabályozás során azonban rögzíteni szükséges, hogy a közszolgálati jogvitákat csak kvázi közigazgatási jogvitának tekintjük, s így csupán alkalmazzuk rájuk a közigazgatási jogvita rendelkezéseit. Ezt az álláspontunkat erősíti az a tény is, hogy a közszolgálati eljárásokat – a jogvita kivételével – *senki sem tekinti közigazgatási eljárásnak*, s így senki sem kívánja alkalmazni rájuk az Ákr. rendelkezéseit.

A közszolgálati eljárások közül három érdemel különös figyelmet: a kiválasztási és a fegyelmi eljárás, valamint a jogvita.

A kiválasztási eljárások körében megállapítható, hogy a jogalkotás – a Magyary Zoltántól Lőrincz Lajosig terjedő tudományos igény ellenére – a közigazgatási tisztviselők esetében adós maradt a pályázati rendszer kötelezővé tételével, s bár jelenleg az alkalmazására van mód, a szinte teljes szabályozatlansága a közigazgatási szerveknek szóló üzenetként is felfogható.

A fegyelmi eljárás az iméntiekkel ellentétben sem az alul-, sem a túlszabályozottság jeleit nem mutatja. Bár önálló közszolgálati eljárás, számos elemében magán hordozza a közigazgatási eljárások jellegzetességeit, sok esetben hasonló jogintézmények bukkannak fel benne (például a bizonyítási eljárás területén), amely tény felveti azt a lehetőséget, hogy az Ákr. egyes rendelkezéseit a fegyelmi eljárásban is megfelelően alkalmazzuk.

A közszolgálati jogvita szabályozása a fentebb említett jogági hovatartozáson túl is tartalmaz vitatható elemeket. Így – csak a legfontosabbakat kiemelve – felvethető, hogy a Közszolgálati Döntőbizottság a kormánytisztviselők és az állami tisztviselők mellett a köztisztviselők esetében is legyen a bírói utat megelőző ügydöntő fórum, amely nemcsak a törvényben felsorolt esetekben jár el, hanem minden olyan esetben, amikor a jogorvoslat megengedett. A Döntőbizottság tagjait ne a miniszter nevezze ki, hanem a közszolgálatban érdekelt szervek delegálják, s a bizottság titkársága se a minisztérium szervezeti keretében működjön, hanem a Bizottságében, s a munkáltatói jogokat a Bizottság elnöke gyakorolja.

A kötet szerzői

Andréka Tamás • Dr., 2003-ban a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán jogi diplomát, majd 2006-ban a Nyugat-magyarországi Egyetem Közgazdaságtudományi Karán jogász-közgazdász oklevelet szerzett. 2004–2006 között az Eötvös Loránd Tudományegyetemen kodifikátor szakjogász, majd 2010–2011 között a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen agrár- és vidékfejlesztési szakjogász képzésen vett részt. Jelenleg a Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájában PhD-hallgató. 2003 óta a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumban (jelenleg Agrárminisztériumban) dolgozik jogalkotási szakterületen, 2008 óta főosztályvezető-helyettesként, 2014 óta főosztályvezetőként.

Bándi Imre • Dr., 1988-ban született az erdélyi Kovásznában. Az érettségi megszerzését követően 2007-ben költözött Magyarországra jogi tanulmányai megkezdése érdekében. Diplomáját a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán szerezte 2012-ben – cum laude minősítéssel. 2010-től 2012-ig az Országgyűlés Hivatalának kötelékében dolgozott, országgyűlési képviselői asszisztens munkakörben. 2012-től a *Jó Állam fejlesztési koncepció* végrehajtásának összehangolásáért felelős kormánybiztos által felügyelt Magyar Közigazgatási és Szervezetfejlesztési Kutatóintézet jogi referense, majd igazgatója volt. 2016-tól a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Vagyongazdálkodási Irányítási Főosztályát vezette. 2017-től az Állami Egészségügyi Ellátó Központ tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó gazdasági társaságok szakmai felügyeletéért és irányításáért felel. Pályája során több állami tulajdonú gazdasági társaság ügyvezetői, felügyelőbizottsági és igazgatósági tagsági tisztségét látta el.

Belányi Márta • Dr., 1998-ban szerzett jogi diplomát Szegeden, majd a közigazgatási szakvizsga mellett 2003-ban jogi szakvizsgát tett. Pályájának kezdete óta a közigazgatásban dolgozik. 2010-ig Budapest Főváros Kormányhivatala és jogelőd szerveinél törvényességi felügyelettel, koordinációval és hatósági ügyekkel foglalkozott. Ezt követően a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban a fővárosi és megyei kormányhivatalok irányításával kapcsolatos feladatok ellátásában vett részt. 2013-tól Budapest Főváros Kormányhivatala igazgatójává nevezték ki, majd 2014-től a Miniszterelnökség hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkári feladatainak ellátására kapott megbízást. 2018 májusától a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar főtitkáráként dolgozik.

Bokor Csaba • Dr., jogász, adótanácsadó, nemzetközi okleveles adószakértő. A Pénzügyminisztériumban kezdte munkáját, később a Német Szövetségi Pénzügyminisztériumban (Berlin), majd a Német Állandó Képviselő Pénzügyi Osztályán (Brüsszel) is eltöltött közel egy évet. Jelenleg a NAV jogi és felügyeleti szakfőigazgatója. Az adózás rendjével

és adóigazgatással kapcsolatos széles körű oktatási tapasztalattal rendelkezik, emellett számos szakterületi cikk és könyv (társ)szerzője, lektora.

Boros Anita • Dr. habil., 2001-ben végzett a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen igazgatásszervezőként, majd 2005-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetemen jogász diplomát szerzett. 2009-ben jogi szakvizsgát tett, ezzel egyidejűleg a Károli Gáspár Református Egyetem Doktori Iskolájában az Állam és Jogtudományok Doktoraként PhD-fokozatot szerzett. 2010 óta az Andrássy Gyula Német Nyelvű Egyetem Összehasonlító Állam- és Jogtudományi Szakjogász (LL.M.) titulust is birtokolja, 2016-ban habilitált. Jelenleg a Nemzeti Közzolgálati Egyetem egyetemi docense, a Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesület elnöke, a Magyar Jogász Egylet tagja. Közel 150 db., főként önálló mű szerzője (www.mtmt.hu; mtmt azonosító: 10014088), számos önállóan jegyzett tárgy oktatója, doktorandusz hallgatók témavezetője. Több kitüntetés birtokosa (Pro Regio díj, miniszteri elismerés), hazai és nemzetközi tudományos konferencia rendszeres előadója, szervezője. Kutatási területe a közigazgatási (hatósági) eljárásjog, az európai közigazgatási eljárásjog, a közbeszerzések joga és az állami vagyongazdálkodás.

György István • jogász, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának és jogelődeinek nyugalmazott mesteroktatója, volt rektorhelyettese és dékánhelyettese. Kutatási területe a közzolgálati személyzeti politika és a közzolgálati jog, valamint ezek nemzetközi vetületei.

Horváth Tamás • Dr., 2007-ben szerzett jogi diplomát a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen, majd a közigazgatási szakvizsga mellett 2011-ben jogi szakvizsgát tett. A közigazgatásban először munkajogi területen az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál (2007–2008), majd az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőségen (2008–2011) dolgozott. Ezt követően a Miniszterelnökségen és annak jogelőd szerveinél a fővárosi és megyei kormányhivatalok irányításával kapcsolatos feladatok ellátásában vett részt (2011–2018). Jelenleg a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalban dolgozik.

Kolozsi Pál Péter • A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Gazdaság és Versenyképesség Kutatóintézetének tudományos munkatársa, a Magyar Nemzeti Bank főosztályvezetője. Közgazdász diplomáját a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen szerezte 2002-ben, doktori (PhD) dolgozatát a Párizsi Politikatudományi Intézetben védte meg 2011-ben. A közgazdasági-pénzügyi felsőoktatásban 2002 óta dolgozik. Szakterületei a likviditáskezelés és a monetáris politikai eszköztár, ezenfelül jelentős kutatói tapasztalattal rendelkezik a pénzügytan, a nemzetközi pénzügyek, illetve a közpénzügyek területén. A fenti témákban számos tudományos publikáció, könyvfejezet szerzője. 2014 óta vezeti a Magyar Nemzeti Bank pénzügyi eszköztár és devizatartalék-stratégiai főosztályát, ezt megelőzően az Állami Számvevőszék osztályvezető főtanácsosaként és elnöki megbízottjaként dolgozott.

Laza Margit • közigazgatási szakmai munkáját – többéves pedagógusi munkát követően – 1998-ban kezdte meg Budapest egyik kerületi önkormányzatánál, hatósági ügyekkel foglalkozó ügyintézőként. 2003-tól a Közép-magyarországi Regionális Államigazgatási

Hivatal és jogelődjeinél (Fővárosi Közigazgatási Hivatal, Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal) dolgozott referensként. 2011 óta Budapest Főváros XXIII. Kerület Soroksár Önkormányzatának jegyzője. 2018 decemberétől alkalmazott ügyvéd.

1998 óta a közigazgatás több ágazati területén lát el mind a mai napig is oktatói tevékenységet. 2008-ban részt vett a Council of Geopolitics egyik kutatásában, amelynek keretében az európai unió határain kívüli, nemek közötti különbségeket kutatta, elsősorban a munkavállalást érintően. 2009 óta tagja az Országos Közigazgatási Vizsgabizottságnak, amelynek keretében végzett oktatói tevékenységével több száz közigazgatási szakembert készített fel szakvizsgára – főként önkormányzati igazgatás és közigazgatási szervezési és vezetési ismeretek modulokból –, illetve szakvizsgabizottsági tagként vizsgáztat több Kormányhivatal, illetve a Nemzeti Közzolgálati Egyetem szervezésében. Jogász végzettséget a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett. Számos közigazgatási továbbképzésen és konferencián vett részt hallgatóként, illetve előadóként. A jogrendszer keretein belül kiemelten foglalkozott a közigazgatási joggal, nemzeti vagyoni joggal, illetve az Európai Unió jogával.

2016-ban a Nemzeti Közzolgálati Egyetem *A közzzolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiafejlesztése* elnevezésű program keretében e-learning szerzői és szakértői feladatokat látott el.

M. Balázs Ágnes • alapidiplomáját 2013-ban szerezte, a PPKE JÁK nemzetközi igazgatási alapszakán, majd 2015-ben az NKE KTK közigazgatási mesterszakán végzett. Jelenleg az NKE ÁKK Alkotmányjogi Intézetének tanársegédje, és a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktorjelöltje, valamint a PPKE JÁK jogász szakos hallgatója.

Menyhárt Zsolt • A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktorjelöltje, a Kilényi Géza Egyetemi Kutatóműhely kutatója, a Fialat Szakértői Rendszer szakértője. Kutatási területe az Európai Unió szakpolitika-alkotása, az európai kormányzás, az uniós közigazgatási eljárásrendek, továbbá a kohéziós politika a regionális illetve határmenti együttműködés aspektusában.

Nagy Judit • Dr., r. ezredes, tanszékvezető egyetemi docens. Jogászként a pécsi Janus Pannonius Tudományegyetemen (2002) végzett, doktori fokozatát a Károli Gáspár Református Egyetemen szerezte (2010). A Nemzeti Közzolgálati Egyetem (és jogelődje) oktatója 2002 óta. Kutatási/oktatási területe: nemzetközi rendészeti, bűnügyi együttműködés, büntetőjog, közigazgatási büntetőjog.

Nánay János András • Dr., 2006-ban jogász szakon végzett a PPKE Jog- és Államtudományi Karán. 2010-ben a BCE Közgazdasági Karán szerzett diplomát alkalmazott közgazdaságtan szakon. 2011-ben jeles minősítéssel jogi szakvizsgát tett. 2016-ban jeles minősítéssel közbeszerzési szakjogász diplomát szerzett. Több közigazgatási intézménynél, illetve ügyvédi irodában dolgozott vezető beosztásban. Jelenleg az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán folytat PhD-tanulmányokat. Kutatási területe a közbeszerzések joga és az egészségügyi, illetve gyógyszerjog.

Szabó Ildikó • Dr., 1983-ban született Kecskeméten. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karát 2008-ban végezte el, 2017-ben pedig tudományos fokozatot (PhD) szerzett summa cum laude minősítéssel. A Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Államháztartástani és Pénzügyi Jogi Intézetében 2017 óta egyetemi tanársegédként oktat. 2011 óta a Pénzügyminisztérium Adó- és Vámigazgatási Főosztályán dolgozik. 2009–2011 között a Nemzeti Adó- és Vámhivatalban dolgozott regionális és központi szinten. 2016. október 23-a alkalmából a Nemzetgazdasági Miniszter Lónyay Díjban részesítette kimagasló és példamutató szakmai tevékenysége elismeréséül. 2010-ben a Köztisztviselők Szakmai Szervezetének Díjában részesült. 2002-ben Ward Mária Emlékérmet kapott. 2016 óta a Kisebbségi Jogvédő Alapítvány Kuratóriumának tagja. Eddig 52 publikációja jelent meg angol és magyar nyelven. 27 konferencián adott elő angol és magyar nyelven. Angolul, németül és franciául beszél.

Szilváss György Péter • dr., tanársegéd, jogi végzettségét a PPKE Jog- és Államtudományi Karán szerezte 2004-ben, majd 2007-ig a Rendőrtiszti Főiskolán dolgozott tanársegédként. 2007 és 2009 között minisztériumban jogi szakreferens, azt követően újra oktató a főiskolán, majd jogutód intézményében, a Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Karán. Jogi szakvizsgáit 2008-ban fejezte be, rendszeresen részt vesz a közigazgatási és a rendészeti szakvizsgáztatásban. Elsősorban közjogi tantárgyak oktatója.

Szólík Eszter • 2013-ban a Nemzeti Közszerződési Egyetemen európai és nemzetközi igazgatásszervezőként végzett, 2015-ben közigazgatási szakvizsgát tett. 2015 és 2017 között a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Vagyongazdálkodásért Felelős Helyettes Államtitkárság titkársági referenseként tevékenykedett. 2016-ban miniszteri elismerést, szakmai tanácsadói címet kapott, jelenleg a Kilényi Géza Egyetemi Kutatóműhely tagja, a Közigazgatási Eljárási Jogi Egyesület titkára.

Tamás András • Prof. Emeritus Dr., az állam- és jogtudományok kandidátusa (1974), majd (akadémiai) doktora (1990). Több évtizedes bírói és közigazgatási (kodifikációs), illetve tudományszervezési gyakorlattal rendelkezik. Több egyetemen oktatott állam- és jogelméletet, valamint közigazgatási jogot, így többek közt az ELTE, a JATE, a KRE és a PPKE jogi karain is. Az Államigazgatási Főiskola és jogutód intézményeinek oktatója, jelenleg a Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának professor emeritusa. Több mint 150 közleménye jelent meg, számos ezek közül idegen nyelven.

Tóth Tamás • a Nemzeti Közszerződési Egyetem 2018-ban végzett hallgatója. Az egyetemi évek alatt intézeti demonstrátorként és TDK-titkárként is tevékenykedett. Többször is helyezést ért el a Tudományos Diákköri Konferencián. Jelenleg joghallgató a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Egyetemi tanulmányai mellett a Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Vezető- és Továbbképzési Központjának munkatársa.

Felhasznált irodalom

2018. első félévi hatósági statisztika (OSAP 1229) (2018). Elérhető: www.kormany.hu/hu/dok?page=5&type=308#!DocumentBrowse (A letöltés dátuma: 2018. 11. 18.)
- A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai bírósági felülvizsgálata. Összefoglaló vélemény (2015). Elérhető: www.kuriabirosag.hu/sites/default/files/joggyak/kdb_határozatai_birosagi_felulvizsgalata_osszefoglalo_velemen.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 15.)
- ÁCS Nándor (2013): A magyar választási rendszer főbb változásai 1848-tól 1989-ig. In CSERNY Ákos szerk.: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó Zrt. 19–40.
- ÁRVA Zsuzsanna (2017): A szabálysértési jog alapjai. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 172–188.
- BÁBA Iván – BALLER Barbara – HALÁSZ Iván – TÓTH Norbert (2016): *A magyar külügyi igazgatás alapjai*. Budapest, Dialóg Campus.
- BALÁZS István (2017): Jogalkalmazás a közigazgatásban, a hatósági jogalkalmazás. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 13–23.
- BALLA Zoltán (2017): *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest, Dialóg Campus.
- BERÉNYI Sándor – TARJÁN Nándor (1905): *A magyar állampolgárság megszerzése és elvesztése*. Budapest, Grill.
- BERÉNYI Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. (Autonómiák és önkormányzatok)*. Budapest, Rejtjel.
- BERÉNYI Sándor (2011): A kulturális közigazgatás általános kérdései. A közművelődési, a közgyűjteményi és a sportigazgatás. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest, Osiris. 249–281.
- Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (é. n.): *Általános tudnivalók a menekültügyi eljárásról*. Elérhető: www.bmbah.hu/jomla/index.php?option=com_k2&view=item&id=421:menekultugyi-eljaras&lang=en (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)
- BOROS Anita (2012): *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*. Budapest, CompLex.
- BOROS Anita (2013): *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*. Budapest, Menedzser Praxis.
- BOROS Anita (2018): A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. I. Új Magyar Közigazgatás, 11. évf. 1. sz. 1–7.
- BOZSIK János (1966): A BM idegenrendészeti munkájának néhány problémája. *Belügyi Szemle*, 4. évf. 5. sz. 16–21.
- BÖLÖNY József – HUBAI László (2004): *Magyarország kormányai 1848–2004*. (5., bővített és javított kiadás.) Budapest, Akadémiai.
- CHRISTIÁN László (2011): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- CSEKEY István (1937): A kormányzói jogkör kiterjesztése. *Magyar Szemle*, 29. évf. 1. sz. 5–16.

- CSEERNY Ákos – PÉTERI Attika (2017): *Választójogi és népszavazási kommentárok*. Budapest, Wolters Kluwer.
- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2012): *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Budapest, Gondolat.
- CSINK Lóránt (2016): Közvetlen demokrácia. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. (Ötödik, átdolgozott kiadás.) Budapest, HVG-ORAC. 181–196.
- CSIZMADIA Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai.
- DEZSŐ Márta (2007): Népszavazás és népi kezdeményezés. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris. 173–200.
- Dr. CSEMNICZKY László – Dr. CZAKÓ János – ÉGETŐ Csaba (2008): *Közműnyilvántartás*. (Oktatási segédlet.) Budapest, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Építés-mérnöki Kar.
- DRINÓCZI Tímea (2012): Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Jogtudományi Közlöny*, 67. évf. 10. sz. 369–383.
- ERDŐDY Gyula (2017): *A magyar szabálysértési jog alakulása és fejlődési lehetőségei jogállami környezetben*. PhD-értekezés. Pécs, PTE ÁJK.
- ERDŐS Csaba (2017): A versengő népszavazási kezdeményezések szabályozásának változásai. In CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt szerk.: *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat. 650–662.
- ERDŐS Éva (2011): A közteherviselés elvének kiterjesztő értelmezése az európai adóharmonizáció tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. 6. sz. 46–61.
- ERNYES Mihály (2002): *A magyar rendőrség története I*. Budapest, BM.
- Európai Bizottság (2017): *A SOLVIT megerősítésének cselekvési terve: Az egységes piac előnyeinek megvalósítása a polgárok és a vállalkozások számára*. Brüsszel, 2017. 05. 02. COM(2017) 255 final.
- FARKAS Ádám – PATYI András (2018): A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989–2016. In FARKAS Ádám szerk.: *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus. 87–112.
- FARKAS Ádám – PONGRÁCZ Alex (2018): Az állam fegyveres védelmének állam- és jogelméleti alapjai. In FARKAS Ádám szerk.: *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus. 9–30.
- FARKAS Ádám (2018): A honvédelmi jog polgári szabályozási előzményei Magyarországon. In FARKAS Ádám szerk.: *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus. 31–57.
- FAZEKAS Marianna (2011): A szociális igazgatás. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest, Osiris. 218–248.
- FAZEKAS Marianna (2017): Hatósági ügy – közigazgatási jogvita. (Az Ákr. és Kp. tárgyi hatályának néhány kérdése.) *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 10. sz. 453–462.
- FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus.
- FODOR László (2016): *Az okos mérés előlírásai a villamosenergia szektorban*. Elérhető: http://epa.oszk.hu/02400/02445/00039/pdf/EPA02445_ias_2016_01_217-240.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 07.)

- FONYÓ Gyula (1976): Az államigazgatási eljárás korszerűsítése elé II. *Állam és Igazgatás*, 26. évf. 10. sz. 873–888.
- FONYÓ Gyula szerk. (1976): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK.
- FÖLDÉNYINÉ LÁHM Krisztina – KÓMÁR András – STRÉDA Antal – SZEGEDI Róbert (2016): Bank-szanálás mint új MNB-funkció – az MKB Bank szanálása. *Hitelintézeti Szemle*, 15. évf. 3. sz. 5–26.
- FÖLDES Gábor (1996): Pénzügyi alkotmányosság. *Társadalmi Szemle*, 51. évf. 1. sz. 58–66.
- FÖLDES Gábor (2004): *Adójog*. Budapest, Osiris.
- GELLÉN Klára (2009): *Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv implementációja és az 1996. évi I. törvény*. Elérhető: www.akti.hu/dok/fuzet43.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 06.)
- GREGÓCZKI Etelka (2008): *Pénzügyi igazgatás*. Budapest, KSZK-MKI.
- GYÖRGY István (2018): Munkajog, a munka közjoga vagy közszolgálati jog? In AUER Ádám – BERKE Gyula – GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus. 265–275.
- GYÖRGY István (2019): A közszolgálati alkalmazottak csoportosítási lehetőségei. In HAZAFI Zoltán szerk.: *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus. 13–19.
- GYULAVÁRI Tamás szerk. (2016): *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös – ELTE.
- HAJAS Barnabás (2010): A minősített időszakok. In KILÉNYI Géza – HAJAS Barnabás szerk.: *Fejezetek az alkotmányjog köréből. A magyar államszervezet*. Budapest, Szent István Társulat. 299–312.
- HAJDÚ József – KUN Attila szerk. (2014): *Munkajog*. Budapest, Patrocinium.
- HALÁSZ Zsolt (2018): *Az Európai Unió költségvetésének szabályozása*. Budapest, Pázmány Press.
- HÁMORI Antal (2017): A fogyasztó szavatossági és jótállási igénye. *Gazdaság és Jog*, 25. évf. 12. sz. 21–23.
- HARGITAI József (1997): Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi kérdései. In BRAGYÓVA András szerk.: *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 140–143.
- HEGEDŰS Péter (2012): *A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. és a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvények összevetése*. Elérhető: www.jogiforum.hu/publikaciok/466 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 04.)
- JAKAB András – TILL Szabolcs (2016): A különleges jogrend. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. (Ötödik, átdolgozott kiadás.) Budapest, HVG-ORAC. 485–513.
- JAKAB András (2007): Közjog, magánjog, polgári jog. A dogmatikatörténet Próteuszi és az új Ptk. tervezete. *Állam- és Jogtudomány*, 48. évf. 1. sz. 3–27.
- KÁLMÁN János (2015): A pénzügyi közvetítőrendszer feletti felügyelet intézményi keretei Magyarországon. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf. 1. sz. 125–138.
- KÁNTÁS Péter – KINCSES Ildikó – KOVALIK Pál – MÉSZÁROS József – PAPP László (1998): *Szabálysértési szabályok rövid magyarázatokkal*. Budapest, HVG-ORAC.
- KÉPES György (2013): A kormány és a központi igazgatás. In KÉPES György szerk.: *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet a polgári korban. A hatalommegosztás államszervezete, 1848–1949*. Budapest, ELTE Eötvös – ELTE.
- KILÉNYI Géza (1996): Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk. *Jogtudományi Közlemény*, 51. évf. 3. sz. 110–124.

- KINCSES Ildikó – KÁNTÁS Péter (2002): *A szabálysértési jog*. Budapest, KJK-KERSZÖV.
- KIS Norbert (2018): *Az állami jogérvényesítés és a közigazgatási büntetés dilemmái*. Budapest, Dialóg Campus.
- KISS György (2000): *Munkajog*. Budapest, Osiris.
- KOLTAY András – LAPSÁNSZKY András szerk. (2011): *A médiaszabályozás kommentárja*. Budapest, CompLex.
- KOLTAY András szerk. (2015): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, Wolters Kluwer.
- KOVÁCS András (2007a): A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény és a különös eljárási szabályok viszonyrendszere. *Magyar Jog*, 54. évf. 5. sz. 283–293.
- KOVÁCS András (2007b): Közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. (Ket.) törvény hatálya alá nem tartozó egyes eljárásai 1. *Magyar Jog*, 54. évf. 7. sz. 395–403.
- KOVÁCS András György (2018): 8. § [Általános és különös eljárási szabályok viszonya]. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna szerk.: *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer. 86–98.
- KOVÁCS Árpád (2010): *Közpénzügyek*. Budapest, ELTE Eötvös.
- KÖRÖSÉNYI András szerk. (2015): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris.
- KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2014): *A közszolgálati jog önálló jogágiságának fejlődéséről*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
- Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja (2012): *A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata*. Elérhető: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/penzugyi_tamogatások_összefoglaló_velemény.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)
- Kúria Közigazgatási–Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport (2014): *Közigazgatási perjog. Összefoglaló vélemény*. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/kozigazgatasi_perjog.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 15.)
- KURUNCZI Zoltán (2017a): A nemzeti vámjogszabályok változásai 2018. január 1-jétől. *Adóvilág*, 21. évf. 13–14. sz. 56–70.
- KURUNCZI Zoltán (2017b): A vámraktárakra vonatkozó szabályok az uniós vámjogban. *Adó*, 31. évf. 6. sz. 41–50.
- LADIK Gusztáv (1941): *Tételes közigazgatási jogunk adatai*. (Harmadik kiadás.) Budapest, Attila Nyomda.
- LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. (A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai. III. kötet.) Budapest, Dialóg Campus.
- LENTNER Csaba (2010): A magyar gazdasági válság és válságkezelés néhány történeti és nemzetközi aspektusa. *Pénzügyi Szemle*, 55. évf. 3. sz. 561–584.
- LENTNER Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 330–344.
- LENTNER Csaba (2018): A pénzügyi stabilitás követelményének egyes szabályozási és felügyeleti vetületei a magyar kereskedelmi bankszektorra. *Controller Info*, 5. évf. ksz. 22–25.
- LŐRINCZ Lajos (1986): *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.

- LŐRINCZ Lajos (1995): A személyzetpolitika modernizációja a közigazgatásban. In *A korszerű közigazgatás. Országos Közigazgatási Napok, 2. 1995. április–június*. Budapest, Magyar Közigazgatási Kamara. 64–72.
- Magyar Nemzeti Bank (2018): *A Magyar Nemzeti Bank Szervezeti és Működési Szabályzata*. Elérhető: www.mnb.hu/letoltes/mnb-szmsz-2018-januar-1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Menekültügy Magyarországon (2001). *Political Capital*, 2001. 10. 26. Elérhető: https://political-capital.hu/konyvtar.php?article_read=1&article_id=457 (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)
- MOHAY Ákos (é. n.): *Kézikönyv az állami támogatásokra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról*. Elérhető: http://epa.oszk.hu/02400/02450/00009/pdf/EPA02450_atj_2011_1_033-038.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 06.)
- MOLNÁR Miklós (2011): Honvédelmi közigazgatás. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest, Osiris. 356–382.
- MÜLLER György (2011): *Magyar kormányzati viszonyok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- NAGY Gábor (2001): A szabálysértések szabályozásának története Magyarországon. In FENYVESI Csaba – HERKE Csongor szerk.: *Minúciák. Tanulmányok Tremmel Flórián professzor 60. születésnapjának tiszteletére*. Pécs, PTE ÁJK.
- NAGY Marianna (2000): *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Budapest, Osiris.
- NAGY Marianna (2011): Egészségügyi igazgatás. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest, Osiris. 197–217.
- NAGY Marianna (2012): Quo vadis Domine? Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. *Jogtudományi Közöny*, 67. évf. 5. sz. 217–226.
- NAGY Zoltán (2015): A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása. In LENTNER Csaba szerk.: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és Államháztartástan II*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft. 203–223.
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal évkönyve 2017* (2018). Budapest.
- NYIKOS Györgyi – SZABÓ Ildikó (2018): *Államháztartási ellenőrzési ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem.
- OLÁH József (2005): A honvédelmi igazgatás. In DEMCSIK Tamás – VARGA Csaba szerk.: *Magyar közigazgatási anyagi jog*. (Kari jegyzet, második kiadás.) Budapest, Szent István Társulat. 130–139.
- ORBÁN Balázs András (2012): A névviseléshez való jog – elméletben és gyakorlatban. *Közjogi Szemle*, 5. évf. 2. sz. 42–52.
- ORBÁN Balázs András (2013): Közjogi mérlegen a választási eljárási törvény. In CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András szerk.: *Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó Zrt. 83–102.
- ORMOS Mária (1990): *Civitas fidelissima. Népszavazás Sopronban 1921*. Győr, Gordiusz.
- Panasz eljárások és tapasztalatok a 2016. évben* (2017). Elérhető: http://nmhh.hu/cikk/172975/Panasz eljárások_es_tapasztalatok_a_2016_evben (A letöltés dátuma: 2018. 12. 06.)
- PAPP László (1999): Az új szabálysértési törvény általános jellemzése. In PAPP László szerk.: *Új szabálysértési jogszabályok magyarázatokkal I*. Budapest, HVG-ORAC. 15–24.

- PARÁDI József (2002): Rendvédelem kontra rendészet. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 1. évf. 1. sz. 7–12.
- PATYI András – BOROS Anita (2013): A hatóság és a szakhatóság az eljárásban. (Általános rendelkezések.) A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PATYI András – BOROS Anita szerk. (2019): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Budapest, Dialóg Campus.
- PATYI András (2012): A hatósági eljárás és jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 63–104.
- PATYI András (2013): A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai. In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I.* Budapest, Wolters Kluwer. 135–169.
- PAULOVICS Anita (2003): *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban*. Miskolc, Bíbor.
- PESTI Sándor (é. n.): *A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon*. Elérhető: www.c3.hu/scripta/szazadveg/18/pesti.htm (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)
- PETRIK Ferenc szerk. (2017): *A közigazgatási eljárás szabályai I–III. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-ORAC.
- PETROVICS Zoltán (2019): A közszolgálati jogvita. In KISS György szerk.: *A közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus. 257–270.
- SÁBIÁN Zsolt – SZABÓ András (2018): A vámellenőrzések és az áruátengedést követő ellenőrzések tapasztalatai. *Adó*, 32. évf. 8–9. sz. 98–107.
- SCHIFFNER Imola (2011): A diplomáciai és konzuli védelemhez való jog a magyar Alkotmányban. *Kül-Világ*, 8. évf. 1–2. sz. 134–142.
- SEREGDI László – SZAKÁCS János – TÖRÖS Ágnes (2015): Mikro- és makroprudenciális szabályozói eszközök európai uniós összehasonlításban. *Hitelintézeti Szemle*, 14. évf. 4. sz. 57–86.
- STAVICZKY Péter (2012): *Magyar tapasztalatok a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatérítésével kapcsolatosan, és a hazai szabályozás*. Elérhető: http://epa.oszk.hu/02400/02450/00016/pdf/EPA02450_atj_2012_4_03-13.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 06.)
- SUHA György (2015): A tiszteletbeli konzuli intézményrendszer paradigmaváltása. *Külügyi Szemle*, 14. évf. 1. sz. 73–82.
- SZABÓ Ildikó (2017): Az adómegállapítás jogtörténeti kialakulása és fejlődése. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 1. sz. 32–55.
- SZALAI Éva – NAGY Marianna (1998): *Az államigazgatási eljárás és a szabálysértési jog alapjai*. Budapest, Rejtjel.
- SZAMEL Lajos (1990): *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.
- SZATMÁRI Lajos (1968): Az államigazgatás és a bíraskodás kapcsolatának és elhatárolásának egyes alapkérdései. *Állam és Igazgatás*, 18. évf. 12. sz. 1067–1080.
- SZILÁGYINÉ FÜLÖP Erika (2015): A gazdasági kamarák működési feltételeinek alakulása a kezdetektől napjainkig. In KARLOVITZ János Tibor szerk.: *Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban*. Komárno, International Research Institute.

- 232–240. Elérhető: <http://real.mtak.hu/24054/1/48SzilagyineFulopErika.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 12. 10.)
- SZÜCS István (1959): *A szabálysértés intézményének egyes kérdései*. Szeged, JATE.
- SZÜCS Mihály (2015): *E-közmű bevezetésének kérdései és nehézségei egyes elektronikus közműnyilvántartás szabályozása*. Előadás. Közlekedésfejlesztés Magyarországon Konferencia, 2015. május 12–14.
- TAMÁS András – GERENCSÉR Balázs szerk. (2008): *Magyar közigazgatási anyagi jog*. (Kari jegyzet.) Budapest, Szent István Társulat.
- TAMÁS András (2005): *Magyar közigazgatási szervezeti jog I.* (Ötödik, bővített kiadás.) Budapest, PPKE.
- UGRÓCZKY Mária (1994): Az állampolgársági eljárás és az államigazgatási eljárási szabályok viszonya. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 9. sz. 536–539.
- VALLÓ József (1937): *Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei, és eddigi tételes jogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- VARGA Zs. András (2014): Tünődések a Ket. hatályának dogmatikai alapjairól. *Magyar Jog*, 61. évf. 6. sz. 321–328.
- VARGA Zs. András (2018): *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei. A kontrollmechanizmusok elmélete*. (A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai. VII. kötet.) Budapest, Dialóg Campus.
- VEREBÉLYI Imre (1993): Kis vagy nagyméretű alapszintű önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 4. sz. 193–205.
- WETZEL Tamás (2009): A magyar migrációs jog története. *Iustum Aequum Salutare*, 5. évf. 2. sz. 205–218.
- A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról, az 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény.
1996. évi LVII. törvény – a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról
2016. évi CL. törvény – az általános közigazgatási rendtartásról
- Alkotmánybíróság 1093/B/1997. AB határozata
- Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.32.332/2013/7. számú ítélete
- Kúria Kfv.I.35.721/2011/6. számú ítélete
- T/2941. Egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról. Elérhető: www.parlament.hu/irom41/02941/02941.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)
- T/2941/7. Összegző módosító javaslat. Elérhető: www.parlament.hu/irom41/02941/02941-0007.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 21.)
- T/3354. A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról. Elérhető: www.parlament.hu/irom41/03354/03354.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 21.)
- T/714. Egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról. Elérhető: www.parlament.hu/irom41/00714/00714.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

Vákát oldal

Tárgymutató

A

adatszolgáltatás 276
adatszolgáltatási kötelezettség 58, 140
adóelkerülés elleni küzdelem 37
adó- és ellenőrzési igazgatóság 32
adó- és vámigazgatási eljárás 32
adófelügyelőség 31
adóigazgatási eljárás 28, 32
adókvető bizottság 30
adómorál 37
adónemek 33
adóperek 37
adósságrendezési bizottság 132
adótartozás végrehajtása 32
adóügy 29, 32
adó-, valamint vámigazgatási eljárás 73
adózási alapelv 37
agrártámogatások 120
a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 81
ajánlatkérők nyilvántartása 261
akkreditációs eljárástípus 267
a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 283
a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) 281
a Közzolgálati Döntőbizottságról szóló 459/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet 292
a közzolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 287
a közzolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 285
alapfokú oktatás kérdése 97
Alaptörvény 110, 205, 206, 207
a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 43

anyagi adójogi szabályozás 33
anyagi adójogi törvény 34
anyagi és eljárásjogi szabályok 24
anyakönyvi eljárás 223
Apostille 195
arányos mértékű közteherviselési kötelezettség 33
atomenergia-felügyeleti szerv 266, 269
audiovizualitás 169
autonóm államigazgatási szerv 23, 255
az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) 285
az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 283
azonnali jogvédelem kizárása 59

Á

Ákr. 12
Ákr. hatálya alól kivett eljárás 54
áldozatsegítés 162
államforma 106
államháztartási ellenőrzés 217
Állami Egészségügyi Ellátó Központ 148
állami képviselő 132
állami nyilvántartás 28
állami támogatások versenyszempontú vizsgálata 180, 183
államkincstár 30
állampolgárság 63
állampolgársági bizonyítvány 65, 76
állampolgársági eljárás 62, 65, 76
Államvédelmi Hatóság 40
állásból felfüggesztés 288
áruátengedést követő ellenőrzés 36
átruházott hatáskör 89

B

bankjegyről és érméről utánzat 55

bányászati ügy 175
 bejelentés 51
 békeidőszak 150
 belgazdaságért, gazdaságfejlesztésért,
 iparügyekért 178
 belgazdasági és a területfejlesztési
 ágazat 179
 belső piaci információs rendszer 161
 belső piaci problémamegoldó központot
 (SOLVIT) 161
 Belügyminisztérium 126
 Beruházás Előkészítési Alap 172
 Beszállítói-fejlesztési Program 179
 Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal 41
 bírósági joggyakorlat 38
 birtokvédelmi eljárás 102
 birtokvédelmi eljárások 12
 bizonyítási eljárás 288
 bizottságok 89
 biztonsági szakvélemény 134
 biztosítási intézkedés, ideiglenes biztosítási
 intézkedés 59
 bűnügyi nyilvántartás 27

C

civil információs centrum 243
 civil szervezet 154

Cs

családtámogatási rendszer 140
 csalárd módon eljáró adózó 37
 csoportos adatszolgáltatás 141

D

diplómiai hitelesítés, felülhitelesítés 195
 diplomái védelem 194
 diszkrecionális döntés 111
 döntés 111

E

EBH 257
 egészségbiztosítás 141
 egészségügyért való felelősség 143
 egészségügyi alapellátás 96, 143
 egészségügyi tevékenység 143
 egyedi ügy 23

egyenlő bánásmód 257
 egyeztetési eljárás 275
 egyezség 293
 egységes adóeljárési kódex 36
 egyszerűsített eljárás 188
 együttműködés 276
 együttműködési eljárások 264
 e-kereskedelmi súlyos jogsértés
 adatbázis 185
 elektronikus hírközlés 170
 elektronikus ügyintézés 48
 elismerés 155
 eljárás felfüggesztése 288
 eljárási bírság 210, 219, 221, 222
 eljárásjogi szabályozási rendszer 33
 eljárás megindítása 288
 eljárás megszüntetése 289
 eljárás szünetelésére, felfüggesztésére és
 megszüntetésére 58
 ellenőrzési terv 60
 ellenőrzi 141
 előirányzat 154
 előterjesztés 108
 eltekintés a fegyelmi büntetés
 kiszabásától 289
 eltöltött ajánlattevők listája 261
 energiapolitika 175
 Energiaszabályozók Regionális
 Egyesülete 276
 eredetvédelem 120
 e-Residency kártya 48
 esélyegyenlőség 257
 Et. 11
 európai adatvédelmi bélyegző 265
 Európai Emberi Jogi Bíróság 162
 Európai Fogyasztói Központ működtetése,
 illetve a Fogyasztóvédelmi Szervezetek
 Együttműködési Bizottságával 185
 Európai Statisztikai Rendszer 267
 Európai Unió Bírósága 162
 európai uniós források felhasználása 180
 Európai Unió vámjogi szabályozása 35
 EUROSTAT 276

É

építésgazdaság 174
 építésügy 223

értéknövelő beruházás 174

F

fegyelmi büntetés kiszabása 289
 fegyelmi eljárás 281
 fegyelmi tárgyalás 289
 fegyelmi vétség 287
 fegyveres erő 150
 fegyveres, harcászati cselekmények 150
 fejlesztési célleírányzatok 179
 felelős akkreditált közbeszerzési
 szaktanácsadók 261
 felhatalmazás 111
 fellebbezés 31, 149
 felnőttképzés 187
 felvigyázói feladatkör 55
 figyelmeztetés 52
 fogyasztóvédelemért és kereskedelemért
 való felelőssége 185
 folyamatos felügyelet 60
 földforgalmi eljárás 119
 főorvosi bizottság 142
 fővárosi és megyei kormányhivatal 222

G

garanciális jogosultság 281
 Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív
 Program 271
 Gazdaságfejlesztést szolgáló
 célleírányzat 180
 gazdasági erőfölénnyel való visszaélés,
 tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat 51
 gazdasági, illetőleg szakmai kamarák 247
 Gazdasági Versenyhivatal 48
 gondnokoltak és az előzetes
 jognyilatkozatok nyilvántartása 27
 GVH 258, 262

Gy

gyermek és az ifjúság védelméért való
 felelőssége 144

H

haderő 151
 hadköteles személyek 150

hatásköri, feladatköri és szervezeti
 szabályok 24
 hatékonyság 25, 189, 278
 hatósági eljárás megelőző szakasza 177
 hatósági ellenőrzés 59
 hatósági nyilvántartás 27
 hatósági ügy 22, 23
 Hazai fejlesztési programok 179
 háziorvosi ellátórendszer 96
 helyi földbizottság 119
 helyi közügy 90
 helyi közügyek 83
 helyi önkormányzatok 228
 helyi önkormányzatok adósságrendezési
 eljárása 132
 Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 81
 Helyi Önkormányzatok Európai
 Chartájában 81
 hirdetmények ellenőrzése 260
 hivatalból induló versenyfelügyeleti
 eljárás 51
 hivatalos statisztikai adatszolgáltatás 268
 Hivatalos Statisztikai Szolgálat 267
 hivatalos statisztikai tevékenység 267
 honvédelem 150
 honvédelemért felelős miniszter 152
 honvédelem területi és helyi igazgatási
 szervei 152
 Honvédelmi Minisztérium 152
 Honvéd Vezérkar 155
 hozzájárulás 173, 188
 hulladékgyűjtési és szakszolgáltatás 186

I

idegenrendészet 44
 idegenrendészeti eljárás 40
 idegenrendészeti törvény 40
 igazságügyi orvosszakértő 144
 igazságügyi szakértői névjegyzék 159
 igazságügyi szakértői testület 159
 igazságügyi szakértői testületek feletti
 törvényességi felügyelet 159
 illeték- és költségmentesség 149
 IMI-rendszer 162
 információ iránti megkeresések 262
 informatikai szakszolgáltatás 171
 infrastruktúra-beruházások 172

Internet Laboratórium 186
 Ipar 4.0. program az Ipar 4.0. Iparfejlesztési
 Stratégia 179
 iparjogvédelmi hatósági eljárások 270
 iratbetekintési jog 58
 Irinyi Terv 179

J

jegyzékkezelő eljárása 177
 jelentés 264
 jogági hovatartozás 282
 jogalakító 260
 jogalkalmazási támogató
 dokumentumok 277
 jogalkotási koncentráció 36
 jogbiztonság iránti elvárás 37
 jogellenes elkülönítés (szegregáció) 144
 jogforrási hierarchia 34
 jogforrási szintek 34
 jogi segítségnyújtás 160
 jogorvoslat 24, 27, 70, 290
 jogorvoslati határidő 24
 jogorvoslati jog 59
 jogpolitikai szándék 37
 jogszabályi környezet 34

K

kabinet 108
 kábítószer-megelőzésért és kábítószerügyi
 koordinációs 145
 katonai igazgatás területi szervei 152
 Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat 153
 Katonai rehabilitációs eljárás 156
 katonai tevékenység 150
 kényszerintézkedések 70
 képviselő-testület 88, 103
 képviselő-testület szerv 88
 kérelem 23, 58
 kérelemre induló versenyfelügyeleti
 eljárás 51
 kézbesítésre és a döntés közlésére 59
 KH 256, 259, 260
 kiegészítő jellegű helyi jogalkotás 101
 kifogás 181
 kihágás 12
 kincstár 210, 211, 213, 214, 215, 216, 217
 Kincstár 210, 211, 215

kincstár törzskönyvi nyilvántartás 216
 kiválasztási eljárás 280
 kivételes intézkedés 61
 kivett eljárás 11, 22, 27, 42
 kivett eljárások 259
 kommunikációs beszerzés 199
 komplex érzékenységi és terhelhetőségi
 vizsgálat 178
 koncessziók 177
 kontrollmechanizmus 23, 24
 konzuli védelem 194
 konzultációs ügyek 264
 kormány eljárása 114
 kormányforma 106
 kormányhivatal 255
 kormányzati eljárás 114
 kormányzati ellenőrzés 210, 217, 218, 219,
 220, 221, 222
 kormányzati főhivatal 277
 kormányzati hatáskör 109
 Költségvetési forrásokból nyújtott
 támogatások 130, 154
 könyvtári szakfelügyelet 145
 közadók kivetése 30
 közbeszerzés 223
 Közbeszerzések Tanácsa 256
 Közbeszerzési Döntőbizottság 257
 közbeszerzési eljárásokban való részvételt
 kizáró ok 260
 Közbeszerzési Hatóság 175, 257
 közbeszerzési szabályzat 90
 közbeszerzési szakigazgatási ágazat 256
 közbeszerzés megkezdése 261
 közérdekű igényérvényesítés 276
 közfoglalkoztatás 91
 közfoglalkoztatási mintaprogram 133
 közhatalmi tevékenység legitimáció 24
 közhiteles hatósági nyilvántartás 159
 közigazgatási bíráskodás 26, 38
 közigazgatási bíróság 31
 közigazgatási bírság 101
 közigazgatási bizottság 31
 közigazgatási büntetőjog 12
 közigazgatási jog 283
 közigazgatási jogvita 190
 közigazgatási per 149
 közigazgatási perrendtartás 248

közigazgatási szankciók 71
 közigazgatási szerződés 141
 közigazgatási tisztviselő 280
 közlekedés 187
 közpénzügy 202
 Központi Állami Beruházás Ellenőrzési Rendszer 173
 központi névjegyzék 27
 közreműködő szervezet 177
 közterület-használat 97
 köztestület 247
 közútkezelő 188
 közvetítői eljárás 70
 közszolgálati eljárás 279
 közszolgálati ellenőrzés 232
 közszolgálati jog 279
 közszolgálati jogvita 290
 közszolgálati jogvita fórumrendszere 291
 KSH 266, 267
 kultúráért való felelőssége 145
 külföldiek beutazásával és magyarországi tartózkodásával kapcsolatos eljárások 42
 Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hivatal 40
 különleges jogrend 152
 külön tartott eljárás 69
 külső eljárás 168
 külügyi igazgatás 194
 külügyi intézményrendszer 192
 külügyi, külpolitikai és külgazdasági tevékenységek 191

M

magatartási kódex 273
 magyar állampolgárság 63, 64, 65
 Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat 178
 Magyar Elektronikus Műsorszolgáltatók Egyesülete 273
 Magyar Építészeti Múzeum és Műemlékvédelmi Dokumentációs Központ 252
 Magyar Építész Kamara 174
 Magyar Honvédség 152
 magyar jogalkotó 35
 magyar kormány 105
 Magyar Művészeti Akadémia 252

Magyar Nemzeti Bank 77
 Magyar Olimpiai Bizottság 253
 Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete 273
 Magyar Reklámetikai Kódex 274
 Magyar Tudományos Akadémia 252
 makroprudenciális feladatkör 55
 Média- és Hírközlési Biztos 274
 meghívásos eljárás 286
 megyei egyenlőbánmód-referensi hálózat 262
 MEKH 272, 276
 menedékjogi eljárás 42
 menedékjogi és idegenrendészet 42
 menekültügyi eljárás 39
 menekültügyi és idegenrendészeti eljárás 42, 74
 Menekültügyi és Migrációs Hivatal 41
 mérlegelési jogkör 291
 miniszter 107
 miniszterelnök 107
 Miniszterelnöki Kabinetiroda 198
 miniszterelnök kabinetfőnöke 198
 Miniszterelnökség 222
 MNB elnöke rendeletei 55
 MNB-s eljárásokat 77
 munkajog 283
 műemlék 243

N

NAIH 258, 263
 nem közlekedési célú igénybevétel 174
 nemzeti jogalkotói jogkör 38
 Nemzeti Kommunikációs Hivatal 199
 Nemzeti Közszerződési Egyetem 135, 157
 Nemzeti Kutatási Fejlesztési Innovációs Alap 271
 Nemzeti Statisztika Gyakorlati Kódex 267
 nemzeti vámjogi rendelkezések 35
 Nemzetközi Energiaügynökség 276
 nemzetközi jog 194
 nemzetközi jogsegély vagy kölcsönös segítségnyújtás 264
 népszavazás 20, 22, 23
 népszavazási eljárás 20
 népszavazási törvény 21

NKFIH 267, 271

NMHH 272

„normál” jogrend 152

nukleárisbaleset-elhárítás 269

NVI 259, 265

nyilvántartási feladat 140

O

OAH 266, 269

okosmérés 176

oktatásért való felelőssége 145

oltalom alatt álló eredetmegjelölés 125

oltalom alatt álló földrajzi jelzés 125

Országos Dokumentumellátási

Rendszer 145

Orvosi Napló a keresőképtelen

biztosítottakról 142

osztott felelősségi rendszer 167

Ö

önálló eljárási szabályok 35

önálló szabályozó 256

önigazgatási feladatok 273

önkormányzati döntés 103

önkormányzati hatósági ügyek 85

önkormányzatok feladat- és hatáskör 83

Önszabályozó Reklám Testület 274

önszabályozó szervezetek 273

örvényességi felügyeleti eljárás 102

Összefonódások vizsgálatára irányuló

versenyfelügyeleti eljárás 52

össztömeget, tengelyterhelést,

tengelycsoport-terhelést és méretet

meghaladó jármű és járműszerelvénnyel 188

ösztöndíj 155

P

pályázati eljárás 280

panasz 51, 149

panasz eljárás 134, 274

panaszjog 31

pedagógiai-szakmai ellenőrzés 146

pénzügyi feltörvényszék 30

pénzügyi közvetítőrendszer felügyelet 54

Pénzügyi Szolgálati Szabályok 282

piacelemzések és ágazati vizsgálatok 262

piacfeltérési munkaterv 262

piacgazdaság 203, 204, 205

R

rendészet 127

rendészeti igazgatás 127

rendvédelem 128

rendvédelmi szervek 128

roma társadalmi integrációs 146

S

sajátos jogalkotási igény 36

SANI-rendszer 184

sportpolitika 146

statisztikai adatgyűjtés 234

statisztikai számjel megállapítása 268, 269

Sz

szabad mozgás és tartózkodás jogával

rendelkező személyek és a harmadik

országbeli állampolgárok beutazásával

és tartózkodásával kapcsolatos

eljárások 42

szabályozási igény 33

szabálysértési eljárás 69

szabálytalansági eljárás 181

szabvány 174

szakfelügyeleti ellenőrzési eljárás 145

szakfordító és tolmáczstevékenység 161

szakképzés 187

szakmai irányelvek 142

szakmai kamarák 253

szanálási hatóság 55

szankció 23, 52

Széchenyi Kártya Program 180

szellemi tulajdonhoz kapcsolódó

eljárások 12

személyiadat- és lakcímnnyilvántartás 27

szervezetalkítás 83

szervezeti függetlenség 54

széttagoltság 189

szociál- és nyugdíjpolitikáért való

felelőssége 146

szociális szövetkezet 132

szokásjog 106

Szolgáltatási Notifikációs Központ 161, 162

SZTNH 266, 270

szuverenitás 150

T

tájékoztató, felhívás ismertető, ütügyi előírás, szabvány 189

támogatási eljárás 120

támogatási jogviszony 181

támogatási szerződés 146

Támogatásokat Vizsgáló Iroda 184

Tanácsadó Testület 135, 157

tanúsítási tevékenység 265

tanúsítvány 265

TeIR 240

településfejlesztés, településrendezés 95

településképi vélemény 99

Teljesítésigazolási Szakértői Szerv 175

tényfeltáró cselekmény 177

területszervezési eljárások 101

tisztviselői panasz 293

tömeges bevándorlás 45

tömeges bevándorlás okozta
válsághelyzet 44

történelmi hagyomány 33

törvényességi felügyelet 146, 229

törvény hatálya 12

törvényhatóság 29

törzskönyvi nyilvántartás 210, 216, 217, 222

tranzitória 46

tudástár 235

tudománypolitika 187

turizmus 200

U

uniós vámjog 33, 35

utánzat 55

utóvizsgálat 53

Ú

ütügyi műszaki előírások 187

Ü

ügyintézési határidő 59, 70

üzleti döntések tisztességtelen

befolyásolása, a gazdasági erőfölénnyel

való visszaélés és a versenykorlátozó

megállapodások 51

V

választás 23

választási eljárás 20, 22

választási eljárás, a népszavazás

kezdeményezése és a népszavazási
eljárás 71

választási eljárás legfontosabb célja 24

választójoggal nem rendelkező polgárok
nyilvántartása 27

vámbevétel 34

vámellenőrzés 35

vámigazgatási eljárás 32

vámunió 34

védelmi bizottság 152

végrehajtás 289

végrehajtási intézkedés 59

vegyes eljárás 53

vendéglátás 200

versenyfelügyelet 48

versenyfelügyeleti eljárás 77

Versenyképes Közép-Magyarország

Operatív Program 271

versenykultúra-fejlesztés 262

versenypártolás 262

versenypártolási prioritások 262

versenypártolási terv 262

Versenytanács 49

versenyvizsga 280

Víziközművek Állami Rekonstrukciós

Alapja 187

vizsgálat 288

vizsgálati eljárás 263

vizsgálóbiztos 288

vizsgálóbiztos jelentése 289

Vákát oldal

Rövidítések jegyzéke

Áe.	1981. évi I. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
Air.	2017. évi CLI. törvény az adóigazgatási rendtartásról
ÁKK Zrt.	Államadósság Kezelő Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság
Ákr.	2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye
Art.	2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről
ÁSZF	Általános szerződési feltételek
Áttv.	2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
ÁVH	Államvédelmi Hatóság
Ávr./Áht. vhr.	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
Avt.	2017. évi CLIII. törvény az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról
BÁH	Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal
Be.	2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
BM SZMSZ	11/2018. (VI. 12.) BM utasítás a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
Bortv.	2004. évi XVIII. törvény a szőlőtermelésről és a borgazdálkodásról
Bp.	1896. évi XXXIII. törvénycikk a bűnvádi perrendtartásról
Btá.	1950. évi II. törvény a büntetőtörvénykönyv általános részéről
BVerfG	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
EBH	Egyenlő Bánásmód Hatóság
ElővKR.	474/2013. (XII. 12.) Korm. rendelet az elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlása érdekében az adás-vételi és a haszonbérleti szerződés hirdetményi úton történő közlésére vonatkozó eljárási szabályokról
Epvjt.	2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak választásáról
Et.	1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
EUMSz	Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

Fer.	31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról
GFC	Gazdaságfejlesztést szolgáló célelőirányzat
GVH	Gazdasági Versenyhivatal
Gyftv.	2006. évi XCVIII. törvény a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól
Haktv.	2013. évi XCVII. törvény a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról
Harmtv.	2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról
Hjt.	2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról
Hvt.	2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
Isztv.	2016. évi XXIX. törvény az igazságügyi szakértőkről
ITM	Innovációs és Technológiai Minisztérium
Jat.	2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
Kbt.	2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
Kbtk.	1879. évi XL. törvénycikk a kihágásokról
KDB	Közszolgálati Döntőbizottság
KDr.	459/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet a Közszolgálati Döntőbizottságról
KEOKH	Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hivatal
KESz.	59/1952. (VII. 1.) MT rendelet a kihágási eljárás részletes szabályairól
Ket.	2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
KFI	hazai kutatás-fejlesztési és innovációs feladatok
KH	Közbeszerzési Hatóság
Kp.	2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
Ksztv.	2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
Kttv.	2011. évi CXIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
Ktv.	1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
MEKH	Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal
MNB	Magyar Nemzeti Bank
MNBtv.	2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról
MOB	Magyar Olimpiai Bizottság

Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
MVP	Modern Városok Program
NAIH	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
NAK	Nemzeti Agrárgazdasági Kamara
Nbtv.	1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
NKEtv.	2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról
NK-fi Alap	Nemzeti Kutatási Fejlesztési Innovációs Alap
NKFIH	Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal
NMHH	Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
Nsztv.	2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás-kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról
Ntv.	1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről
NVI	Nemzeti Választási Iroda
OA	Országos Atomenergia Hivatal
OEP	Országos Egészségbiztosítási Pénztár
Ogyvt.	1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról
ONYF	Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság
OTÉK	253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az országos településrendezési és építési követelményekről
Öatv.	1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezi eljárásáról
ÖRT	Önszabályozó Reklám Testület
Ötv.	1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
Övjt.	2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról
Pp.	2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
Rbsz.	65000/1909. BM rendelet a rendőri büntető eljárás egységes szabályozása tárgyában
régi Áht.	1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról
Statútumrendelet	94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
Szabs. tv.	2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
Szmtv.	2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról
Szoctv.	1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

SZTNH	Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala
Sztv.	1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről
Támtv.	2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről
Tanács	Közbeszerzések Tanácsa
Tpvt.	1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról
TSZSZ	Teljesítésigazolási Szakértői Szerv
Unió Vámkodekx	az Európai Parlament és a Tanács 2013. október 9-i 952/2013/EU rendelete az Unió Vámkodekx létrehozásáról
ÜHG-egység	kibocsátási egységek és a légiközlekedési kibocsátási egységek
Ve.	2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról
Vhr.	290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
Vjt.	2011. évi CCH. törvény az országgyűlési képviselők választásáról
VT	Versenytanács
Vtv.	2017. évi CLII. törvény az uniós vámjog végrehajtásáról

Vákát oldal

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

www.ludovika.hu

1089 Budapest, Orczy út 1.

Telefon: (30) 426 6116

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató

Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni

Olvasószerkesztő: György László

Korrektor: Tar Krisztina

Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00812_00

ISBN 978-963-531-246-7 (nyomtatott)

ISBN 978-963-531-247-4 (pdf)

ISBN 978-963-531-248-1 (epub)

A Kélenyi Géza Egyetemi Kutatóműhely 2018-ban alakult azzal a céllal, hogy tudományos szervezeti kereteket biztosítson a tágabb értelemben vett közigazgatási eljárás vizsgálatának. A Kutatóműhely arra keresi a választ, hogy milyen formában, milyen eszközökkel tud az állam a működésén, az eljárásain keresztül hatékonyabbá, szakszerűbbé válni.

A nem klasszikus közigazgatási eljárások területén igen heterogén eljárási megoldások alakultak ki. Kutatásunk célja éppen ezért szabályozási körkép felállítása az említett, nem klasszikus közigazgatási eljárások körében, illetve ezzel együtt úgynevezett hatékonyságdiskurzus az ilyen típusú eljárások racionalizálása érdekében. Az adott jogterület vagy szakigazgatási ágazat vonatkozásában két alapvető kérdéskört vizsgáltunk: egyfelől az adott eljárás-típus(ok) szabályozástörténeti és dogmatikai előzményeit, másfelől az adott eljárástípus(ok) közigazgatási eljárásjogi jellegzetességeit.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE