



KÖZIGAZGATÁSI ÉS
INFOKOMMUNIKÁCIÓS JOGI
PHD TANULMÁNYOK

2020/I.

KÖZIGAZGATÁSI ÉS INFOKOMMUNIKÁCIÓS JOGI PHD TANULMÁNYOK

2020. évi I. SZÁM
I. ÉVFOLYAM

HU – (e)ISSN: 2732-0731

Kiadó: Tudatosan a Környezetünkért Egyesület
Felelős kiadó: Dr. Hohmann Balázs, egyesületi elnök.

Főszerkesztő: Dr. Hohmann Balázs

A Szerkesztőbizottság tagjai:

Dr. habil. Fábíán Adrián Ph.D.
Dr. Szőke Gergely László Ph.D.

Cím: Tudatosan a Környezetünkért Egyesület
7630 Pécs, Deák Ferenc u. 126.
tudatosanpecs@gmail.com

A folyóirat, valamint a benne szereplő valamennyi cikk szerzői jogilag védett, ezeknek a szerzői jogi törvény keretein kívül történő bármilyen felhasználása jogellenes és büntetendő. A megjelenítésre szánt kéziratokat kérjük a fenti e-mail címre eljuttatni. A tanulmányok lektorálás után publikálhatók. A publikáláshoz szükséges szerzői útmutató és a folyóirat keretében megjelent lapszámok megtalálhatóak a folyóirat honlapján.

KÖZIGAZGATÁSI ÉS INFOKOMMUNIKÁCIÓS JOGI PHD TANULMÁNYOK

2020. évi I. SZÁM

I. ÉVFOLYAM

TARTALOM

<i>Pál Emese: A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének munkamódszerei és jó gyakorlatai.....</i>	5-15. o.
<i>Hobmann Balázs: A köztestületek átláthatóságának egyes feltételeiről.....</i>	16-31. o.
<i>Kisfalvi Bálint: A járási rendszer kialakulása és nemzetközi vonatkozásai.....</i>	32-45. o.
<i>Vargha Éva: Integritás és a Kincstár működése.....</i>	46-70. o.
<i>Czapári Dóra: Adatkezelés során felmerülő jogviszonyok elhatárolása.....</i>	71-88. o.

ELŐSZÓ

Egy művet, kiváltképp több szerző munkáját összefogó szakmai periodikum első lapszámának megjelenését minden esetben nagy várakozások és ehhez mérten jelentős előkészületek előzik meg – mind a szerzők, mind pedig a kiadásban közreműködő személyek részéről.

Nem volt ez másképp a Közigazgatási és Infokommunikációs Jogi PhD tanulmányok megjelenetésének előkészítése során sem: szerzőink nagy igyekezettel vetették bele magukat az általuk tárgyalt témakörök vizsgálatába és kiadásért felelős Tudatosan a Környezetünkért Egyesület is igyekezett mindent megtenni azért, hogy e kiváló művek méltó körülmények között legyenek a tudományos közönség számára közzétéve.

A közigazgatás és az infokommunikációs technológiák összekapcsolódása, szinergikus pontjai napjainkra meghatározóvá, sőt irányadóvá váltak számos szakterület tekintetében. Az e témakörökhöz kapcsolódó, összetett társadalmi, jogi, gazdasági jellegű problémák és kérdések, tudományos igényű feldolgozása pedig, a világviszonylatban is felgyorsult változásokra tekintettel újabb és újabb lehetőséget biztosítanak a témakört vizsgáló szakemberek számára, a fentiek értelmezésére illetve kritikai észrevételek és javaslatok megfogalmazására.

Jelen folyóirat legfőbb célkitűzését éppen ezért abban jelölhetjük meg, hogy a tudományos pályafutásuk első felében járó fiatal kutatók számára lehetőséget biztosítson az e témakörben megfogalmazott gondolataik közreadásában.

A Kiadó nevében ezúton is köszönöm szerzőink igyekeztét, a Szerkesztőbizottság tagjainak és a lektoroknak a felkérés elfogadását és áldozatos munkájukat.

Jó szakmai „merítkezést” kívánok minden Olvasónak!

Dr. Hobmann Balázs

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETÉNEK MUNKAMÓDSZEREI ÉS JÓ GYAKORLATAI

Dr. Pál Emese Ph.D.

egyetemi adjunktus, PTE-ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

A szerző kutatási területe: helyi önkormányzatok

A szerző elérhetősége: pál.emese@ajk.pte.hu

DOI: <https://doi.org/10.47272/KIKPhD.2020.1.1>

ÖSSZEFOGLALÓ

A jogállamiság és benne a közigazgatás törvényessége biztosításának fontos elemei a helyi önkormányzatok, valamint szerveik, működésük és döntéshozataluk feletti állami kontroll, amelyben kiemelt szerepe van a fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban: kormányhivatal) által lefolytatható felügyeleti eljárásnak.

Az európai értelemben vett jogállam demokratikus helyi közigazgatása a törvényeknek alárendelt szabad önkormányzás révén valósul meg.¹ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény (a továbbiakban: Mót.v.) az Alaptörvényben foglaltakon túl rögzíti, hogy a „Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.” A törvényességi felügyeletet ellátó szerv a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének² a fővárosi, megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztályának a Törvényességi Felügyeleti Osztálya.³ Sőt a törvény az értelmező rendelkezések között szintén deklarálja, hogy a kormányhivatalon az Mót.v. értelmezésében a helyi önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi vagy megyei kormányhivatal értendő.⁴ Jelen tanulmány a kormányhivatali beszámolókbán szereplő módszerek és gyakorlatok feltárására vállalkozik.

5

KULCSSZAVAK

Helyi önkormányzatok, jogállam, kormányhivatal, törvényességi felügyelet.

¹ T/4864. sz. törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról.

<http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf> (2020.06.02.) 54. o.

² Magyarország Alaptörvénye 17. cikk (3) bek (a továbbiakban: Alaptörvény).

³ A szervezeti struktúra, illetve elnevezés tekintetében két kivétel akad a kormányhivatalok között. Az egyik Budapest Főváros Kormányhivatala, ahol Építésügyi és Örökségvédelmi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztályon belül található a Törvényességi Felügyeleti Osztály. A másik eltérő megnevezést használó Kormányhivatal a Csongrád Megyei, amelynél a Jogi és Hatósági Főosztály keretei között működő Jogi és Törvényességi Felügyeleti Osztály látja el az önkormányzatok törvényességi kontrolljához, továbbá a Kormányhivatal szervezeti működéséhez kapcsolódó jogi és koordinációs feladatokat.

⁴ Mót.v. 1.§ 2) pont

I. Bevezetés

A jogállam demokratikus helyi közigazgatása a törvényeknek alárendelt szabad önkormányzás révén valósul meg. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben önszervező és decentralizált hatalomgyakorlást jelent. A helyi önkormányzás során a választópolgárok helyi közössége demokratikus formában és módon kifejezi, valamint saját helyi önkormányzati szervezete révén megvalósítja a helyi közakaratot.⁵ Az önkormányzati rendszer kialakításakor a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák beépítésén volt a hangsúly – a történelmi hátteret megnevezve ez természetszerűen tetszik - a kialakított struktúra már ekkor magában hordozott több olyan ellentmondást (pl. az elaprózott településszerkezet és a széles feladatrendszer közötti feszültség⁶), amely később érthető módon működési zavarokhoz vezetett.

Széleskörű egyetértés volt abban, hogy a reform tehát elkerülhetetlen, amelyet a meglévő értékek megőrzésével és több új elem beillesztésével kell eszközölni, megőrizve a demokratikus jogállam alapelveinek a helyi hatalomgyakorlásban is érvényesülő szabályait.⁷ A 2012 január elsején hatályba lépett Alaptörvény változást hozott a helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll tekintetében is. Az alkotmányozó hatalom egy új, a centralizáció irányába mutató alapokra helyezte a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, a kormányhivatal és az önkormányzatok kapcsolatát, mivel a törvényességi ellenőrzés megerősítése, felügyeletté történő alakítása mellett tette a voksát. Az Országgyűlés számára a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat meghatározó sarkalatos törvény elfogadását az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény hatálybalépéséig irányozta elő.⁸

Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokat továbbra is a közigazgatás integráns részének tekinti⁹, ugyanakkor a helyhatóságok korábban túlságosan szabadnak ítélt mozgásterét szigorúbb keretek közé helyezte.¹⁰

6

⁵ Verebélyi Imre: *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1993. 17. o.

⁶ Ld. erről pl. Csefkó Ferenc: *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 1997. 98-104. o.

⁷ T/4864. sz. törvényjavaslat: i.m. 53-54. o.

⁸ Alaptörvény 31. cikk (3) bek.

⁹ 55/2009. (V. 6.) AB határozat

¹⁰ Ez a megyei önkormányzatok tekintetében talán túlságosan szigorúra sikerült. A megyék korábban is meglehetősen szerény jogalkotási hatáskörrel rendelkeztek, a fővárosi és megyei kormányhivatalok felállításával hatásköreik pedig egyre inkább szűkültek. Az állami hatáskifejtés erősödése az önkormányzati igazgatás területén a megyék vonatkozásában vált a legintenzívebbé (közszolgáltatások átszervezése, megyei listák eltörlése, vagyonuk, gazdasági társaságaik államra történő átszállása). A megyei önkormányzat jelenleg területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. [Mötv. 21. § (1) bek.]

A fokozottabb állami kontrollmechanizmus előtérbe helyezése a jogirodalomban vegyes fogadattásra talált. Egyesek szerint az erősödő centrális kontroll nem jelenti a helyi önkormányzatok jogállásának gyengítését¹¹, csupán a súlypont helyeződött át: az autonómia hangsúlyozásáról, az önkormányzatok alapvető funkcióinak kiemelésére. Míg mások a helyi önkormányzati autonómia súlyos csökkenését, az önkormányzatiság formálissá tételét látják, ami visszalépést jelent a (helyi) demokrácia korábbi szintjéhez.¹² A magam részéről úgy vélem, az a féltve őrzés, ahogyan a jogalkotó az Alaptörvény hatályba lépéséig viszonyult az önkormányzatokhoz nem vált a közigazgatás működésének javára. Hazánkban az „önállóság felfogás” többször csupán egyoldalúan az autonómiához való jogként jelent meg. Az a tényező azonban, hogy ebből fakadóan az önkormányzatoknak kötelezettségeik is lehetnek, nem volt kellőképpen hangsúlyozva. E megközelítésen a jogalkotó a szakirodalom oldaláról érkező vélemények nyomására is kétségtelenül változtatni szándékozott és változtatott. Alaptörvényi szintre emelte az önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának következményeire vonatkozó szabályozást és intézményesítette a törvényességi felügyeletet, ugyanis „fel kell(ett) adnia azt az illúziót, amely a helyi önkormányzatnak államon kívüli szerepet tulajdonított.”¹³ Másképpen *Magyary Zoltánt* idézve: „Az önkormányzat nem szünteti meg a közigazgatás egységét, sőt egyöntetűségét sem. Csak az állami közigazgatásnak sajátos alakja.”¹⁴

Az Alaptörvény a kormányhivatal vezetőjének felügyeleti jogköréről az általánosabb keretjellegű¹⁵ szabályozási funkcióhoz képest részletesebben szól. Ez ugyancsak vegyes megítélésű a szakértők között. Magyarázható egyrésztől csupán azzal, hogy az új eszközök bevezetése alkotmányos alapokat kívánt¹⁶, másrésztől továbbgondolva, ez is az önkormányzatok etatista felfogását erősítő szándék leképeződése.¹⁷ Egyébiránt a keretjellegű szabályozás elfogadható, s magam is

¹¹ Vö. Patyi András: *Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól*. In: Deli Gergely, Szoboszlai-Kiss Katalin (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas Nonprofit Kft., 2013. 385. o.

¹² Balázs István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*. 2014/3. 2-4. o.

Tilk Péter: A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben. *Új Magyar Közigazgatás* 2011/6–7. 21. o.

Jakab András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg?. *MTA Law Working Papers* 2018/1. 14. o.

¹³ Verebelyi Imre: *A tanúsi önkormányzat*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987. 175. o.

¹⁴ Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 113. o.

¹⁵ Néhány európai ország alkotmánya igen részletező az önkormányzatok tekintetében, példának okáért: Ausztria, Hollandia, Spanyolország. Ld. erről bővebben. Csefkó Ferenc-Sükösd Ferenc: *Az önkormányzatok alkotmányi szabályozásáról*. In: Ádám Antal, Kiss László (Szerk.): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállásban*. Budapest, [Magánkiadás], 1991. 69-82. o.

¹⁶ Balázs István: *Gondolatok a helyi önkormányzatokról szóló T/4864. sz. törvényjavaslatról. Jogi irányítú 2011/4. 3. o.*, Szabó Lajos: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése. *Magyar Közigazgatás* 1993/8. 469-473. o.

¹⁷ Ugyanerre a következtetésre jut Pálné Kovács Ilona is: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013. *MTA Law Working Papers*

osztom e körben Ivancsics Imre nézeteit arról, hogy a Kormánynak kell meghatározni a felügyelet részletszabályait. Mindenképpen helytálló meghivatkozni Csefkó Ferenc és Sükösd Ferenc véleményét is, miszerint egy túlságos részletező alkotmányi szabályozás nem kereteket nyújt, hanem mozgásteret nem hagy, így pedig sérti az önkormányzati önállóságot.¹⁸

Az Möt. az Alaptörvényben foglaltakon túl rögzíti, hogy a „Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal úján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.” A törvényességi felügyeletet ellátó szerv a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének¹⁹ a fővárosi, megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztályának a Törvényességi Felügyeleti Osztálya.²⁰ Sőt a törvény az értelmező rendelkezések között szintén deklarálja, hogy a kormányhivatalon az Möt. értelmezésében a helyi önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi vagy megyei kormányhivatal értendő.²¹ Jelen tanulmány a kormányhivatali beszámolókból szereplő módszerek és gyakorlatok feltárására vállalkozik.

II. Kapcsolattartás²²

Kiemelt munkamódszernek tekinthető a polgármesterekkel és a hivatali ügyintézőkkel való rendszeres kapcsolattartás, a területfelelősi jegyzői, valamint személyes konzultációk az önkormányzati vezetőkkel. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján megállapítható, hogy ez utóbbi a prevenció hatékony eszköze, illetőleg a javaslat megtételének, információ kérésének a színtere is lett.

https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalyp/2014_02_Palme_Kovacs_Ilona.pdf (2020.06.08.) 6. o.

¹⁸ Csefkó Ferenc-Sükösd Ferenc: i.m. 73. o. Az önkormányzatok alkotmányban történő szabályozásának részletességével kapcsolatosan éles ellentét van Bragyova András és Fürcht Pál felfogása között. Előbbi álláspontja szerint, hiba lenne az önkormányzatokról túl sokat és túl részletesen szólni az Alkotmányban, és csupán azoknak az alapvető elveknek a kimondására kellene szorítkoznia, amelyek függetlenek attól, hogy éppen milyen önkormányzati igazgatási rendszer kíván bevezetni a törvényhozó. Míg utóbbi szerint e tétel elfogadása a jogállam tartópillérét szolgáltatná ki a mindenkorinak. Ld. Bragyova András: *Egy új alkotmány koncepciója*. Közgazdasági és Jogi Könyvtár, 1995. és Fürcht Pál: *Az új Alkotmány önkormányzati normáihoz*. Magyar Közigazgatás 1995/1 6. sz. 330. o.

¹⁹ Alaptörvény 17. cikk (3) bek.

²⁰ A szervezeti struktúra, illetve elnevezés tekintetében két kivétel akad a kormányhivatalok között. Az egyik Budapest Főváros Kormányhivatala, ahol Építésügyi és Örökségvédelmi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztályon belül található a Törvényességi Felügyeleti Osztály. A másik eltérő megnevezést használó Kormányhivatal a Csongrád Megyei, amelynél a Jogi és Hatósági Főosztály keretei között működő Jogi és Törvényességi Felügyeleti Osztály látja el az önkormányzatok törvényességi kontrolljához, továbbá a Kormányhivatal szervezeti működéséhez kapcsolódó jogi és koordinációs feladatokat.

²¹ Möt. 1.§ 2) pont

²² A törvényességi felügyeleti eljárásban történő kapcsolattartást veszem górcső alá, de az önkormányzatokkal való speciális kapcsolattartást ír elő a Möt. 32.§ (2) bekezdés j) pont és a 2011. évi CLXXIX. törvény, a nemzetiségek jogairól (a továbbiakban: Njt.v.) 101. § (1) bekezdés e) pont képviselő képzésére vonatkozó rendelkezése.

A konfliktuskezelés gyakran alkalmazott módja az egyeztető tárgyalás, amely vagy a helyszínen, vagy igény szerint a kormányhivatalban zajlik. Ennek érdekében a kormányhivatal munkatársai rendszeresen részt vesznek testületi üléseken, ahol szakmai iránymutatással igyekeznek a jogszerű működés kereteiről tájékoztatást adni és biztosítani a testületeken belüli konfliktusok feloldását az önkormányzat alkotmányos működésének biztosítása érdekében. 2016. június 2. napjától hatályban lévő kormány megbízotti írásbeli utasításnak megfelelően, a törvényességi felügyeleti szakügyintézők kötelesek részt venni a járási hivatal székhelye szerinti települési önkormányzatok valamennyi képviselő-testületi ülésén, az illetékes járási hivatalvezetőkkel együtt. Emellett több kormányhivatal az önkormányzati tisztviselők részére folyamatos, soron kívüli és közvetlen konzultációs lehetőséget biztosít. Ez megnyilvánulhat telefonon, elektronikus levelezés formájában és személyes megbeszéléseken keresztül.

Bács-Kiskun megyében a szakmai anyagok, figyelemfelhívások gyakori módja a valamennyi vagy az érintett önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok részére elektronikusan kiküldött körlevél. A tárgyköröket az aktuális feladatok, ill. a telefonon több hivatalból, önkormányzattól érkezett kérdések határozták meg.

Baranya megyében a Kormányhivatal honlapján működtetett elektronikus felületen, a Közigazgatási Elektronikus Dokumentumtár (KED) rendszeren keresztül kerülnek kiértesítésre a jegyzők, az önkormányzatok a jogszabályi változásokról, szakmai segítségnyújtásként egy-egy jogszabály-értelmezésről. Itt történik az adatszolgáltatás kérése és a tájékoztatás is. A KED rendszer jól működő, bejaratott informatikai felület az önkormányzatokkal való kapcsolattartásra, különösen akkor, ha valamennyi önkormányzatot rövid úton kell elérni, illetve tájékoztatni.

A törvényességi felügyeleti munka a legtöbb kormányhivatalban referensi, még hozzá területfelelősi (Baranyában járási területi referensi rendszerben), illetve szakreferensi (Zala megye) vagy ágazati referensi (Győr-Moson-Sopron megye) rendszerben működik, a fővárosban pedig minden fővárosi kerületi önkormányzatnak állandó ügyintézője van a kormányhivatalban.

Ez az osztott funkció biztosítja, hogy egyrészt egy-egy szakreferens a szakmai területén mélyebb ismeretek birtokában nyújthasson gyors és magas színvonalú tájékoztatást konkrét problémák esetén akár munkatársainak is, az egyes témákhoz kapcsolódó hatályos joganyag, AB határozatok, és a Kúria határozatainak részletesebb feldolgozását, elemzését, vizsgálati szempontrendszerek kidolgozását követően. Másrészt a területi referensi beosztásnak megfelelően az érintett kormánytisztviselő sokkal több és szerteágazóbb információval rendelkezik a hozzá tartozó településekről.

Nem elhanyagolható tényező az sem, hogy a törvényességi felügyeletet ellátó szervek (elsősorban a szomszédos megyék) is állandó kapcsolat tartanak fenn egymással. Véleményem szerint e kölcsönös szakmai egyeztetés hasznosnak

bizonyulhat minden érintett számára valamennyi önkormányzatot érintő vagy egyedi ügyben. Sőt akár alkalmas lehet olyan közös állásfoglalások kibocsátására is, amelyek a jövőben mintegy precedensértékkel bírhatnak a hasonló jogsértések kezelése tekintetében.

A kormányhivatali javaslattétel esetén az írásbeli kapcsolattartás - jogszabályban meghatározott informatikai rendszerbe történő feltöltés útján, míg információkérés és a szakmai segítségnyújtás során az írásbeli kapcsolattartás papír alapon, elektronikus úton vagy az informatikai rendszerbe történő feltöltéssel. Ez utóbbi két esetben, de kizárólag ebben, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 112/2012. (VI.26.) Korm.rendelet (a továbbiakban: Vhr.) lehetőséget biztosít személyesen, hangkapcsolatot biztosító elektronikus eszközzel, elektronikus levelezés vagy rövid szöveges üzenet formájában történő kommunikációra is.²³ Amennyiben az információkérésnek az érintett nem tesz eleget, úgy kerül sor a felügyeleti eszközök –elsőként a törvényességi felhívás- alkalmazására. Ugyanakkor, és ez nagyrészt egységes képet mutat a vonatkozó hivatali gyakorlatban, ha a szóbeli megkeresésre nem érkezik reakció, úgy a referensek még felhívás kibocsátása előtt megkísérik a papír alapú vagy írásbelinek minősülő elektronikus úton történő kapcsolatfelvételt.

A 2014. évtől a kapcsolattartás fő formája az NJT Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartási modulja, amely biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter, a kormányhivatal, valamint a helyi önkormányzat közötti, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével összefüggő írásbeli kapcsolattartást.²⁴

A Nemzeti Jogszabálytár (a továbbiakban: NJT) honlapjára az önkormányzatok 2013. július 1-je óta töltik fel a rendeleteiket, és bár a rendszer gyorsabb és közvetlenebb kapcsolatot biztosít, valamint a jegyzők számára jelentős könnyebbséget jelent a jegyzőkönyvek e felületen történő megküldése, továbbá az írásbeli kommunikációt – így a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását – is jelentősen meggyorsította (pl. Győr-Moson-Sopron megyében), hiányosságok a 2017. évig előfordulnak.

Több hivatal jelezte, hogy a felület működtetése a jegyzők, önkormányzati hivatalok részéről problémásnak tekinthető, és emiatt jelentős adminisztrációs teher hárul a törvényességi felügyelet munkatársaira. Ezzel szemben a Fővárosi Kormányhivatal beszámolójából az derül ki, hogy a felület használatát az önkormányzatok elsajátították, mindennapi munkájukba beépítették a jegyzőkönyvek és rendeletek tekintetében, ám a szakmai segítségnyújtás iránti megkereséseiket az NJT felületén és papír alapon, postai úton is felterjesztik. A jegyzőkönyvek felterjesztése tekintetében ugyan egyértelmű javulás mutatható ki több megyében (Baranya, Csongrád, Vas megye) a rendeletek publikálása általában

²³ Vhr. 5. § (1)-(5) bek.

²⁴ 338/2011. (XII.29.) Korm.rendelet a Nemzeti Jogszabálytárról 8/A. § Az NJT felületén történik különböző körlevelek, tájékoztatók kiküldése és az OSAP adatszolgáltatás is.

késéssel, de több esetben jelentős határidő-túllépéssel történik. A jegyzők jellemzően nem tudják tartani a jogszabályban előírt rövid határidőt.²⁵

Gyakori hibák:

- a törvényességi felügyeleti intézkedésre nyújtott válaszok NJT. felületére történő feltöltésének elmaradása;²⁶
- ugyanazon ügyhöz tartozó „események” külön bejegyzésként történő rögzítése a rendszerbe és az ügyek összekapcsolása nem történt meg;
- a kormányhivatal által kezdeményezett ügyet az önkormányzat nem nyitotta meg határidőn belül;
- a feltöltött testületi dokumentumok tekintetében az ügy megnevezésében nem szerepel más ügytől elkülöníthető megjelölés;
- az önkormányzat nem aláírt, bélyegzővel ellátott, szkennelt dokumentumot csatolt fel vagy a dokumentum ugyan aláírt, de a hitelessége kérdéses;
- a módosító rendeletek esetén a módosítás önálló közzétételének hiánya.

E hiányosságoknak, illetve problémáknak a kiküszöbölését a hivatalok igyekeznek elősegíteni. Bács-Kiskun megyében például a törvényességi felhívásokban technikai tájékoztatást vezettek be a modul használatáról, a felületen történő válaszadásról, ill. a várt intézkedés megtételének módjáról. Ez több önkormányzat esetében elősegítette a megfelelő használatot. Jász-Nagykun-Szolnok megyében 2014-ben megyei szakmai nap került megszervezésre a rendszer bevezetésével és használatával kapcsolatban.

A jegyzőkönyv-küldésen, valamint a kormányhivatal részéről alkalmazott törvényességi felügyeleti eszközök továbbításán kívül a kapcsolattartás egyéb formái még nem teljes mértékben tevődtek át az elektronikus felületre. Az NJT rendszeren keresztüli kapcsolattartás hatékonyságának növelését a hivatalok a rendszer folyamatban levő fejlesztésétől várják. Ennek érdekében több alkalommal is eljuttatták javaslataikat az üzemeltetőhöz. 2017-ben több hivatal is a modul negatívumaként említette meg, hogy az nem alkalmas adatok gyűjtésére, statisztika készítésére, továbbá a kötelező önkormányzati feladatok teljesítéséről, vagy annak elmulasztásáról szóló adatok összesítésére. Éppen ezért szorgalmazzák a beérkezett iratokat, jegyzőkönyveket rendszerező, az adatgyűjtést elősegítő funkciók életre hívását.

²⁵ Baranya, Bács-Kiskun, Békés Csongrád megyében a 2017. évi OSAP statisztika alapján megállapítható volt, hogy az alkotott rendeletek és az Njt. rendszerben feltöltött rendeletek száma lényeges eltérést mutat.

²⁶ Bár dolgozatomban nem vizsgálom a nemzetiségi önkormányzatokat, annyit mégis megjegyeznék, hogy a legtöbb hiányosság az ő részükről tapasztalható, különösen igaz ez Baranya megyében, ahol a 2014. évi választásokon a 13 nemzetiségből 9 önkormányzatot.

III. Információkérés és javaslatétel

A Mötv.-ben nevesített információkérési jog megegyezik az ellenőrzési jogviszony tartalmával, amely – mint ahogy e dolgozatban már kifejtésre került – nem más, mint információk szerzése az ellenőrzött szerv tevékenységéről: „a kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat-és hatáskörébe tartozóan az érintettől információt, adatot kérhet, konzultációt kezdeményezhet, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni.”²⁷ Ezt a Vhr. 4.§ (1) bekezdése annyiban egészíti ki, miszerint az információkérés magába foglalja az iratbetekintési jogot is. Ez azért kardinális kérdés, mert egy ügy megítélésakor a törvényességi referensnek nem csupán a jegyzőkönyvre, vagy – a jelenlegi szabályozás szerint - annak részeként az előterjesztésre, hanem a döntéshozatal megelőző egyéb iratokra is szüksége lehet.²⁸ Az információkeresésre irányuló megkeresés önkormányzat általi negligálásának komoly következmény van, a törvény erre az esetre felügyeleti bírságot helyez kilátásba.

A javaslat jogintézménye új rendelkezés a törvényben, amely nem „klasszikus felügyeleti eszköz”, mivel itt nem konkrét jogszabálysértésre hívja fel a kormányhivatal az érintett figyelmét, hanem a működés körében tapasztalt olyan gyakorlatra, amely jogsértéshez vezethet.²⁹ A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a társulási tanács a soron következő ülésen, ha a megkeresés más határidőt nem tartalmaz, köteles megtárgyalni és arról döntést hozni. Nem köteles azt elfogadni, de az elutasítás indokait 8 napon belül közölnie kell a hivatallal.

Érdekeségként megemlíthető Bács-Kiskun megyéből a jegyzőkönyv alakiségához kapcsolódó helytelen gyakorlat megszüntetésére (névbélyegző használata), a testületi határozat végrehajthatatlan, pongyola megfogalmazása miatt a témakör újratárgyalására és egyértelmű döntés meghozatalára tett törvényességi javaslat.

A törvényességi felhívásokat több esetben javaslat, illetve információkérés előzi meg, amelynek hatására – általánosságban elmondható - hogy az önkormányzat saját hatáskörében megszünteti a jogszabálysértést. Ebből következően több hivatal gyakorlatában is csökkenő tendenciát mutat a felhívások száma.

²⁷ Mötv. 133. § (1) bek.

²⁸ A kormányhivatali gyakorlat korábban is ezt a rendszert követte, vagyis az iratbetekintést is az információkérés részének tekintették.

²⁹ Nagy Marianna – Hoffmann István (Szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2016. 545.o.

IV. Szakmai segítségnyújtás

A szakmai segítségnyújtás eszköze (amelyet 1994-től az Ötv. is nevesített) a német jogdogmatikában megjelenő és a Möt.v. koncepciójában is fellelhető együttműködő felügyelet érvényesülését szolgálja. E modellben a törvényesség megtartását a represszív és a megelőző felügyelet eszközök együttes alkalmazása hivatott biztosítani.³⁰ A kormányhivatal szakmai segítséget nyújt az érintett részére az általa alkalmazandó jogszabályok tartalmával összefüggésben az érintett jogszerű működése céljából. A Möt.v., hatályba lépésekor a szakmai segítségnyújtást még törvényességi felügyeleti eszközként definiálta. 2015. január elsejével e szakaszt hatályon kívül helyezve a jogalkotó megerősítette a törvényességi felügyelet segítő, támogató jellegét, s a szakmai segítségnyújtásra „törvényességi felügyeleti eljárás megindítása nélkül is szükség lehet.”³¹ Ettől némiképp eltér *Árva Zsuzsanna*, aki a törvényességi felügyelet „legenyhébb eszközének” nevezi a szakmai segítségnyújtást.³²

A törvényességi ellenőrzés szünetelésének idején – a várttal ellentétben – nem nőtt az önkormányzatok részéről a szakmai segítségnyújtás iránti igény. A hivatalok ekkor gyakran választották azt a megoldást, hogy jogszabálysértés észlelés esetén, de a segítségnyújtás iránti kérelem hiányában, jeleztek a jegyzőnek, hogy az az önkormányzat nevében kérje a segítségnyújtást. (Nyilván ez olyan törvénysértés esetén, amelyhez a jegyző is „hozzájárul” nem volt eredményesen járható út).³³

A szakmai segítségnyújtás természetesen a törvényességi felügyeleti jogkörön belüli jogszabályok értelmezésére terjed ki, nem általánosságban az egész jogrendszerre. A Möt.v. testületként működő szerveket is feljogosít a segítségnyújtás kérésére, de azt minden esetben meg kell előznie egy testületi döntésnek. Ezt azért fontos hangsúlyozni, mert a képviselők egyéni segítségnyújtásra nem jogosultak, ugyanakkor a hivatalok sokszor ún. jogi állásfoglalást adnak ki a képviselők számára. E gyakorlat aggályos, hiszen a jogi állásfoglalás tartalmát tekintve szakmai segítségnyújtásként fogható fel, mivel az önkormányzati képviselők által alkalmazott jogszabályok tartalmával összefüggésben kerül kiadásra. Márpedig az önkormányzati képviselő kvázi jogalkalmazóként való elismerése a segítségnyújtásra vonatkozó szabályok nyelvtani és logikai értelmezésének is ellentmond.³⁴A helyzetet némiképp

³⁰ Uo. 540.o.

³¹ Uo. 546.o

³² Vö. *Árva Zsuzsanna: A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet tapasztalatai.* In: *Árva Zsuzsanna, Szikora Veronika (Szerk.): Jogtudomány a jogfejlődés szolgálatában: Szemelvények a modern jogi kutatások köréből.* Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2017. 19. o.

³³ Vö. *Bérecsi Ferenc: A törvényességi ellenőrzés hiányának hatásai.* In: *Fábián Adrián (Szerk.): A jegyző helye és szerepe a magyar közigazgatásban.* Pécs, A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, 2010. 11. o.

³⁴ Vö. Nagy – Hoffmann (Szerk.): i.m. 546.o.

javíthatná, ha Vhr. a szakmai segítségnyújtásról, annak kötelező tartalmi elemeiről, határidejéről részletesen szólna.

A hivatalokban a szakmai segítségnyújtás preventív módszere tipikusan a szakmai értekezletek tartása, valamint a szakmai anyagok, kiadványok készítése, a kormányhivatal honlapján történő közzététele. A hivatalok által szervezett rendezvények témája a 2013. évben a rezsicsökkentéssel kapcsolatos teendők, 2014. évben a helyhatósági választások, az azt követő feladatellátás és az összeférhetetlenségi és méltatlansági esetek.

A 2012-2013-as évhez képest jelentősen nőtt (Baranya megyében pl. 80%-kal) a szakmai állásfoglalások iránti igény a rendelet-tervezetek, különösen az SzMSz szabályozásának előzetes kontrollja érdekében, valamint az adósságot keletkeztető ügyletek szakmai véleményezésére. Az egyedi szakmai segítségnyújtások tipikusan a Mötv., az Njtv., az Áht. és a nemzeti vagyontörvény egyes rendelkezéseinek értelmezéséhez, alkalmazásához kapcsolódnak. Jellemzően a legnagyobb igény a szóbeli, illetve az azonnali szakmai konzultációra van.

Szeretném felhívni a figyelmet egy olyan megoldásra, amellyel a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal gyakorlatában találkoztam. Ennek lényege, hogy a hivatal 2017-ben elindította az online Önkormányzati Helpdesk felületét a szakmai tájékoztatás érdekében, amelyen naprakész, egységes, nyilvános formában teszi közzé a kormányhivatal részéről az önkormányzatoknak kiadott tájékoztatásokat (függetlenül attól, hogy az a kormányhivatal mely szervezeti egységétől származik), valamint a jegyzők egyes kérdéseire adott, közérdeklődésre is számot tartó általánosított válaszokat.

A felügyeleti munka jelentős része még mindig preventív jellegű, ez tekinthető a leghatásosabb eszköznek. A beszámolókból levonható következtetésem, hogy a törvényességi felügyeleti munka során alapvető szerepe van az együttműködésnek. Az együttműködésben részt vevő szervek, szervezeti egységek, valamint az együttműködés módja a tárgykör és az időtényező függvénye.³⁵ A szakmai egyeztetések a legtöbb esetben eredményesek, a felvetett problémák közös átbeszélése segít az álláspontok közelítésében, megoldásában, továbbá alkalmat biztosít nemcsak a tények, hanem a tervek, lehetőségek kölcsönös megismerésére.

V. Összegzés

A helyi önkormányzatok állami felügyeletének elsődleges célja – hívja fel a figyelmet *Ivanics Imre* és *Fábián Adrián* - a törvényes önkormányzati működés biztosítása. Az állami szerveknek elő kell segíteniük az önkormányzatok feladatainak az ellátását, miközben arra törekcszenek, hogy érvényre juttassák a közigazgatás törvényességének alkotmányos alapelvét is. E megközelítésben pedig

³⁵ A Baranya Megyei Kormányhivatal 2017. évi beszámolója, Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal 2017. évi beszámolója

a Tamás András által kifejtett bizalmi viszony, amelynek alapvetően kellene jellemezni a központi és önkormányzati szervek közötti kapcsolatot, még inkább felértékelődik. A jogalkotó az Alaptörvény megalkotásakor a törvényességi ellenőrzés-felügyelet dilemmájával kapcsolatosan úgy foglalt tehát állást, hogy a törvénysértés haladéktalan orvoslásához fűződő érdek megelőzi az önkormányzati autonómia védelméhez fűződő érdeket.

A kormányhivatali beszámolókból kitűnik, hogy a törvényességi referenseknek egyre több időt és energiát kell fordítaniuk ezeknek a - polgármester-képviselő-testület, polgármester-alpolgármester, polgármester-képviselő testület-jegyző között fennálló - személyes konfliktusoknak a rendezésére, amelyek nem is minden esetben oldhatók fel. Az érintettek olyan intézkedéseket várnak a kormányhivaltól, hogy „váltás le” a polgármestert, oszlassa fel a testületet, holott a jelzett problémák, a vélt vagy valós sérelmek ilyen súlyú lépéseket egyáltalán nem indokolnak.

A felügyeleti tevékenység elemzése alapján megállapítható, hogy az önkormányzatok, a képviselő-testületek és szerveik működésének jogszerűsége javuló tendenciát tükröz. A korábbi évek felügyeleti tevékenysége, intézkedései pozitív hatást gyakoroltak az önkormányzatok működésére. Az olyan felügyeleti eszközök bevezetésével, mint az aktuspótlás és a felügyeleti bírság Magyarország azon európai államokhoz csatlakozik, amelyek szigorúbban ellenőrzik önkormányzataikat.

A törvényességi felügyelet eszközei megfontolt megválasztásának, a felhívások megalapozottságának, illetve a területi referensek által szóban, illetve telefon útján nyújtott szakmai segítségnek köszönhetően a felhívásra tett intézkedések jogszerűek és hatékonyak voltak.

Mindazonáltal tartok attól, hogy a helyi önkormányzati közigazgatás egyre kevésbé tényező az állami, társadalmi megítélésben. *Szamel Lajos* szavai talán ma is helytállóan tekinthetők: „*Az önkormányzatok a polgári demokráciának egyik, pusztán a formájával is hatékony biztosítója. A jogi szabályozás és a gyakorlat azonban rendszerint felügyeletnek nevezi azt a funkciót, amely valójában már döntően irányítás, s nemcsak a zavaró jelenségek észlelése és azok kiküszöbölése végett kifejtett beavatkozás a „felügyelt” szerv életébe. Márpedig – egyéb tényezők együtthatásával – könnyen vezethet az önkormányzatok tartalom nélküli üres formákká alakításához. Ekként pedig könnyen a központi kormányzat „demokratikus függelékévé” torzíthatók, elég, ha a két világháború közötti „önkormányzati rendszer” emlékeit felidézjük.*³⁶

³⁶ Vö. Szamel Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, KJK Kerszöv., 1963. 183.o.

A KÖZTESTÜLETEK ÁTLÁTHATÓSÁGÁNAK EGYES FELTÉTELEIRŐL

Dr. Hobmann Balázs

egyetemi tanársegéd, PTE-AJK Közigazgatási Jogi Tanszék, Informatikai és Kommunikációs Jogi Csoport

A szerző kutatási területe: a hatósági eljárás átláthatósága és nyitottsága, az algoritmikus döntéshozatal és egyéb infokommunikációs módszerek alkalmazhatósága.

A szerző elérhetősége: hobmann.balazs@ajk.pte.hu

DOI: <https://doi.org/10.47272/KIKPhD.2020.1.2>

ÖSSZEFOGLALÓ

A közigazgatás speciális intézménytípusait jelentő köztisztviselők irányába is egyre erősödő elvárás szakmai tevékenységük átláthatóságának megteremtése, gazdasági-szervezeti funkcióik transzparenssé tétele mellett.

A rendkívül kiterjedt tevékenységeket folytató köztisztviselők nem egy esetben közhatalmi vagy kvázi-közhatalmi jellegű jogosítványokkal rendelkeznek tagjaik irányába, amely fokozza közérdekű tevékenységükkel járó felelősségüket, a társadalom és tagjaik irányában történő elszámoltathatóság és beszámolás kötelezettségét.

A tanulmány a köztisztviselők átláthatóságuk megvalósítása érdekében megvalósítandó intézkedési lehetőségeivel, az eddig megtett intézkedések hatékonyságával foglalkozik, a közigazgatáson belül értelmezhető szervezeti átláthatóság fogalmi elemeinek tisztázásával.

A tanulmány célja hozzájárulni a köztisztviselők átláthatóságának és az ehhez szükséges elméleti szakmai háttér megteremtéséhez.

KULCSSZAVAK

Közigazgatás, köztisztviselők, átláthatóság, elszámoltathatóság.

I. Bevezetés

Napjainkra az átláthatóság fogalmát rendkívül gyakran használják fel a jogalkotási és igazságügyi stratégiai tervezési dokumentumok megalkotása és alkalmazása során, itthon és külföldön egyaránt. A nemzetközi szakirodalomban illetve jogalkotási- és jogalkalmazási gyakorlatban már évtizedek óta élő és rendkívül aktív szerepet betöltő fogalom az utóbbi években hazánkba is kimondatlan vagy akár expressis verbis követelménnyé vált az egyes jogágak és teljes jogrendszer tekintetében. Elterjedése mára olyan szintre jutott el, hogy nemcsak általános jogpolitikai elvvé, hanem az egyes jogi szabályozási területeket vizsgáló kutatók és szakértők terminológiájába is általánosan alkalmazott fogalomként vált az elmúlt évtizedekben. E körülmények között alapvető fontosságú válik, hogy az átláthatóságot, mint fogalmat egyértelműen és egyöntetűen értelmezzék annak használói – a jogalkotás, a jogalkalmazás és a jogtudományi kutatások területén egyaránt – hiszen csak ebben az esetben biztosítható az, hogy a fogalomhoz és

jogelvezetést rendelt tartalmi elemek végső soron érvényesülést nyerjenek a jogi szabályozás és annak alkalmazása által. A fogalom értelmezése abból a hipotézisből indul ki, hogy annak ellenére, hogy az átláthatóság fogalmát mind gyakrabban használják fel az egyes szerzők és válik a jogalkotás egyik tárgyává, nincs egyértelműen meghatározott és elfogadott fogalma, s ez érvényesülésének, alkalmazásának egyik gátját jelentheti. A nyugati hatásra hazánkba kerülő, jellemzően jogállami elvárásokat magába foglaló fogalom gyakran kiforratlan körülmények között, gyakorlati vonatkozásait nélkülözve, csupán jelmondatként kerül alkalmazásra.

Ennek megfelelően a soron következő fejezet alapvető célja az átláthatóság fogalmi elemeinek tisztázása és jellemzése a hazai és nemzetközi jogalkotási gyakorlat és a vonatkozó szakirodalmi háttér alapján. A fejezet erre tekintettel a témában irányadó szakirodalom illetve a jogalkotási és igazságügyi dokumentumok elemzésére építve tesz kísérletet arra, hogy az elméleti eredményeket is felhasználva körülhatárolja az átláthatóság fogalmának legfontosabb tartalmi elemeit, s ezek gyakorlati vonatkozásait is. A fogalmi elemek feltárása és elemzése önmagában is kimutathat számos olyan problémát, amelyek a modern jogrendszerek legfontosabb kihívásainak tekinthetünk napjainkban és amely megalapozhatja a köztestületek szervezetének és működésének átláthatóságára vonatkozó következtetések megállapíthatóságát. Az átláthatóság jogtudományi környezetben érvényes fogalmának ilyen jellegű meghatározása és jellemzése hozzájárulhat az erre vonatkozó jogalkotói, szakirodalmi álláspontok egységesítéséhez és az átláthatóságból eredő követelmények mind teljesebb átültetéséhez, mely követelmények a 21. századi jogrendszerek fontos alapelvei válhatnak.

II. Az átláthatóság meghatározhatósága

Az átláthatóság napjainkra megkerülhetetlen fogalommá vált, s különösen igaz ez, ha jogtudományi, különösen közjogi témakörökben vizsgálódunk¹.

Az eredetileg – legalább szűkebb értelmezési területen – az 1700-as évek vége körül megalkotott és használatba kerülő fogalom eredetileg a jogtudományokhoz képest egy teljesen más kontextusban bukkant fel², amikor egy Massachusetts-i szenátor, az Amerikai Egyesült Államok későbbi alelnöke az újságterjesztés postai terjesztéséről szóló vitában az alábbi mondatot fogalmazta a kormányzat átláthatóságával kapcsolatban:

¹ Jaeger, P. T., - Bertot, J. C.: Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly*, 27(4), 2010, 371-376. o. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.05.003>

Kraus, J. S.: Transparency and determinacy in common law adjudication: A philosophical defense of explanatory economic analysis. *Virginia Law Review*, 93/287, 2007, 287-301. o.

² Handlin, A.: *Dirty Deals? An Encyclopedia of Lobbying, Political Influence, and Corruption*. Santa Barbara ABC-CLIO, 2014, 125. o.

“However firmly liberty may be established in any country, it cannot long subsist if the channels of information be stopped.”³

A fogalom használata ebben a szerepkörben még nyilvánvalóan a formálódó amerikai demokrácia alapjainak letételét szolgálta és erősen politikai színezetű definícióként, programként lehetett meghatározni, azonban jól kifejezte azt az irányultságot, hogy a modern állam csak akkor tekinthet magára átláthatóként, ha nyitott a mindenkori politikai hatalmat legitimáló népre és társadalomra és folyamatos kommunikációval, elszámoltathatósággal biztosítja az állami működés betekinthetőségét⁴.

Az átláthatóság ennek megfelelően sokáig sokkal inkább politikai kiáltvány és elvárás volt, mintsem konkrét jogi tartalmat megtestesítő fogalom⁵.

Az átláthatóság a 20. század közepén, a transparency and accountability irányzat elterjedésével⁶ kapott új értelmet, amikor is az állami tevékenység átláthatósága (kormányzati átláthatóság) mellett az e tevékenységben részt vevő személyek elszámoltathatósága⁷ is a vizsgálatok középpontjává vált.

Az elszámoltathatóság politikai dimenzióján túl magától értetődően vonzotta magához a jogi felelősséget, azon belül is először a közjogi⁸, majd a magánjogi felelősségi alakzatok⁹ vizsgálatát. Az elszámoltathatóság e koncepción belül mint a társadalmi-politikai rendszer megfelelő, jogszerű és legitim működésének elengedhetetlen feltétele jelent meg¹⁰. Végül a 21. század előtt

³ Warner, M.: *The Letters of the Republic: Publication and the Public Sphere in Eighteenth-Century America*. Cambridge, Harvard University Press, 2009. 128. o.

⁴ Korff, D., et al.: *Boundaries of Law: Exploring Transparency, Accountability, and Oversight of Government Surveillance Regimes*. *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*, 16/2017. 13. o.

⁵ Bovens, M. - Gooding, R. E. - Schillemans, T.: *Public accountability*. In: Bovens, M. - Gooding, R. E. - Schillemans, T. (Szerk.): *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford, Oxford University Press. 2014. 2-3. o. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0012>

⁶ Dubnick, M. J.: *Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework*. In: Preston, N., Bois, C-A Bois (Szerk.): *Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values*. London, Routledge. 1998, 68-72. o.

⁷ Christensen, T. - Lægreid, P.: *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Burlington, Ashgate, 2011, 17-20. o.

Bertot, C. J. - Jaeger, P. T., - Grimes, J. M.: *Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government*. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 6(1), 2012, 78-85. o. <https://doi.org/10.1108/17506161211214831>

Fox, J.: *The uncertain relationship between transparency and accountability*. *Development in practice*, 17(4-5), 2007, 663-671. o. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>

⁸ Bovens, M.: *Analysing and assessing accountability: A conceptual framework*. *European law journal*, 13(4), 2007, 447-468. o. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>

⁹ Vishwanath, T. - Kaufmann, D.: *Towards transparency in finance and governance*. Washington, The World Bank Institute, 1999. 4. o.

Owen, W.C.: *Private Penalties and Public Policy*. *Labor Law Journal*, 21(6), 1970, 323-337. o.

¹⁰ Mashaw, J. L.: *Accountability and Institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance*. In: Dowdle, M. (Szerk.): *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*. Cambridge. Cambridge University Press, 2006. 120. o.

közvetlenül kialakultak governance tanok¹¹ végérvényes beemelték a közjogi gondolkodás középpontjába a kérdéskört.

A tanulmány ennek megfelelően arra koncentrálna, hogy feltárja az átláthatóság jogtudományi értelmét az egyes igazságügyi dokumentumok és szakirodalmi hivatkozások felhasználásával és értelmezésével.

1. Az átláthatóság jogi jellege

Az átláthatóság fogalmának jogi jellegét, egyes fogalmi elemeit rendkívül nehéz egzakt formában megragadni, mert a fogalom erősen szubjektív¹² jellegű elemeket is magába foglal.

Az átláthatóság ugyanis függ annak alanyától¹³ és tárgyától¹⁴, hiszen alapvetően határozza meg az átláthatóság jellemzőit az, hogy kinek a szemszögéből vizsgáljuk az egyes társadalmi viszonyokat és az is, hogy mely társadalmi jelenségeket vizsgálunk az átláthatóság szempontrendszerén keresztül. Ettől függetlenül elkülöníthető egy olyan fogalmi „mag”, amely a jogtudományi tanulmányozás szempontjából elkülöníti a fogalmat más fogalmaktól. Ezt az alábbiak szerint fogalmazhatjuk meg, a fenti szakirodalmi hivatkozásokra is tekintettel:

Az átláthatóság jogi értelemben olyan alkotmányos és jogállami követelmény, amely arra irányul, hogy az átláthatóság alanya számára az átláthatóság tárgyát felfoghatóvá, érthetővé és folyamatában is értelmezhetővé tegye. Nyilvánvalóan az átláthatóság gyakorlati megvalósulásához szükséges az, hogy az átláthatóság tárgya (jelen esetben az államilag szervezett társadalom és azon belül jellemzően az államszervezet) valamilyen mértékben nyitott legyen az átláthatóság alanyának irányába¹⁵, ellenkező esetben nem beszélhetünk átláthatóságról.

Egyszerűsítve a fogalom értelmezését – a leggyakrabban alkalmazott állampolgár-államszervezet viszonylatban alkalmazva a fenti definíciót – az államszervezet átláthatósága azt jelenti, hogy az államszervezet egyes szervei, így különösen a közhatalmat gyakorló szervek működésüket a nyitottságnak rendelik

¹¹ Weiss, T. G.: Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third world quarterly*, 21(5), 2000, 795-800. o. <https://doi.org/10.1080/713701075>

¹² Birchall, C.: Radical transparency?. *Cultural Studies? Critical Methodologies*, 14(1), 2014, 78-81. o. <https://doi.org/10.1177/1532708613517442>

¹³ Tagiuri, R., Kogan, N., & Bruner, J. S.: The transparency of interpersonal choice. *Sociometry*, 18(4), 1951, 368-369. o. <https://doi.org/10.2307/2785873>

¹⁴ Roberts, J.: No one is perfect: The limits of transparency and an ethic for 'intelligent'accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 34(8), 2009, 958. o. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2009.04.005>

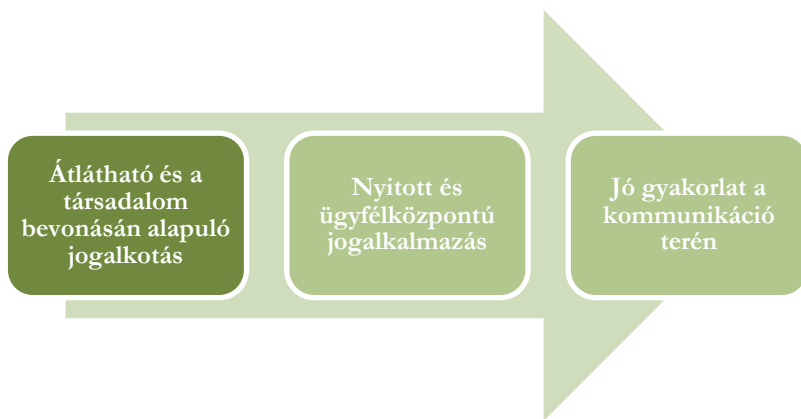
¹⁵ Dror, Y.: Transparency and openness of quality democracy. *Openness and transparency in governance: Challenges and opportunities*, 1999, 25-27. o.

alá és ennek megfelelően a szükséges mértékben a nyilvánosság bevonásával¹⁶, az állampolgárok tájékoztatásával, tudatosságának kialakítására is figyelmet szentel.

Az átláthatóság megteremtése ennek megfelelően egyszerre jogalkotási, jogalkalmazási illetve politikai és ehhez kapcsolódó kommunikációs feladat, ezek számbavételével érzékeltethetjük leginkább, hogy mikor beszélhetünk átláthatóságról általános és egzakt értelemben véve is az államműködésre tekintettel.

Jogalkotási szempontból az átláthatóság – ugyan jogáganként más és más, eltérő követelmények és elvárások mellett, de azonos célok mellett – átfogó szabályozási igényt kíván meg a jogalkotótól, mert az átláthatóság gyakorlati megvalósulásának lehetősége csak ebben az esetben várható. Elegendő lehet egy államilag szabályozott viszony (jellemzően az állam saját szervezetrendszerén belüli vagy az állam illetve egyes állami szervek és az állampolgárok közötti jogviszony) anyagi-, eljárásjogi szabályozásának vagy más felosztásban ehhez kapcsolódóan anyagi, alakí és szervezeti normák egyetlen eleme, rendelkezése ahhoz, hogy a teljes jogviszony illetve az államműködés adott speciális területének átláthatóságát korlátozza vagy akár meg is szüntesse. Ez szupranacionális és nemzetközi jogalkotás tekintetében ugyanúgy érvényesülő tétel¹⁷ lehet, mint a tagállami, nemzeti jogalkotás esetében.

1. ábra – Az átláthatóság biztosításának folyamata.



Forrás: saját szerk.

¹⁶ Naurin, D.: Transparency, publicity, accountability - The missing links. *Swiss Political Science Review*, 12(3), 2006, 91-92. o. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2006.tb00056.x>

¹⁷ Lenaerts, K.: Some reflections on the separation of powers in the European Community. *Common Market Law Review*, 28(11), 1991, 15-25. o.

Welch, E. W.: The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 2012, 93-115. o. <https://doi.org/10.1177/0020852312437982>

Jogalkalmazási szempontból a fentiekben kifejtetteknek megfelelően már eleve függő helyzetről beszélhetünk, hiszen a jogalkalmazás során alapvetően akkor alakíthatóak e tevékenység átláthatóságához vezető folyamatok, ha a jogalkalmazási tevékenységet létrehozó és alakító jogszabályi környezet megteremti erre a lehetőséget. Zárt, „titkokat őrző” szabályozás esetén a jogalkalmazás, funkciójából eredően már csak e zártásra törekvő jogszabályi rendelkezések következetes végrehajtására törekedhet¹⁸, ettől való eltérési lehetőségei rendkívül korlátosak.

Az esetek csak egy részét fedi le a szorosabb értelemben vett jogalkalmazói tevékenység, az átláthatóság tekintetében emellett legalább ilyen gyakran felmerülő kérdéskör az, amikor politikai és ahhoz kapcsolódó folyamatokról van szó. Követelmények tekintetében ugyanazokat említhetjük meg, mint a fentiekben, azonban azok szintje akár magasabban is lehet, hiszen a jogalkalmazó tevékenységgel ellentétben a politikai jellegű folyamatok és azok szereplői aktívan részt vesz a döntéshozatalban és a jogalkotásban is¹⁹.

Nem hunyhatunk szemet a jól kivitelezett, teljeskörű és befogadó számára is érthető kommunikáció szükségessége felett sem, ha átláthatóságról van szó. Az átlátható szabályozási környezet és az ez alapján transzparens módon végzett jogalkalmazás csak akkor töltheti be szerepét, ha a szélesebb értelemben vett társadalmi környezet megfelelő tájékoztatást kap a jogalkalmazási és politikai tevékenység minden fontosabb részletéről²⁰, nyilvánvalóan az adatvédelmi és egyéb titokvédelmi szabályok betartása mellett, de nem e szabályok keretei mögé bújtatva a tevékenység legfontosabb adatait.

Az átláthatóság fogalmának fentiek szerinti megalapozása mellett figyelmet kell szentelni az államműködés átláthatóságának jogi értelemben vett tárgyára, melyet jellemzően a jobbiztonság fennállásában és fenntartásában²¹, az államszervezet működésének megismerhetőségében²², a közérdekű ügyek megismerhetőségében és lehetőség szerinti alakításában²³ valamint az igazságszolgáltatási és hatósági tevékenység áttekinthetőségében²⁴ jelölhetjük meg.

¹⁸ Moss, R. D.: Executive Branch Legal Interpretation: A Perspective from the Office of Legal Counsel. *Administrative Law Review*, 52(4), 2000, 1326-1330. o.

¹⁹ Mattozzi, A., - Merlo, A.: The transparency of politics and the quality of politicians. *American Economic Review*, 97(2), 2007, 311-315. o. <https://doi.org/10.1257/aer.97.2.311>

²⁰ Fairbanks, J. - Plowman, K. D. - Rawlins, B. L.: Transparency in government communication. *Journal of Public Affairs*, 7(1), 2007, 23-37. o. <https://doi.org/10.1002/pa.245>

²¹ Prechal, S., - De Leeuw, M.: Dimensions of Transparency: the building blocks for a new legal principle?. *Review of European Administrative Law*, 1(1), 2007, 51-62. o. <https://doi.org/10.7590/REAL.2007.00.03>

Ebbesson, J.: The rule of law in governance of complex socio-ecological changes. *Global Environmental Change*, 20(3), 2010, 414-422. o. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.10.009>

²² Birchall, C.: Transparency, interrupted: Secrets of the left. *Theory, Culture & Society*, 28(7-8), 2011, 60-84. o. <https://doi.org/10.1177/0263276411423040>

²³ Fairbanks, J. - Plowman, K. D. - Rawlins, B. L. (2007). i.m. 30-35. o.

E fogalmi elemek és a tárgyként megjelölt témakörök jól láthatóan alakítják az átláthatóság fogalmát és annak jogi értelmezését a szakirodalom már idézett szerzői és az egyes irányadó alkotmánybíróságok és felsőbb bíróságok, akik jogalkalmazó, alkotmányértelmező munkájuk során élenként foglalkoznak a kérdéskörrel.

2. Az átláthatóság, mint jogállami követelmény

Az átláthatóságot a fentiekre tekintettel alkotmányos, jogállami követelményként definiálhatjuk, melyet érdemes közelebbről megvizsgálni, mert számos alapvető követelményt állíthat az egyes államszervezetek elé.

Az alábbiakban közölt, alkotmánybírósági gyakorlatra vonatkozó tartalmi rész terjedelmi korlátoknak megfelelő csupán arra terjedhet ki, hogy egy rövid összefoglalást tegyen meg a magyar alkotmánybírósági gyakorlat tekintetében, amely azonban alkalmas arra, hogy érzékeltesse azt, hogy miként fejlődik az átláthatóság fogalma az alkotmánybírósági jogértelmezés során. A magyar Alkotmánybíróság működésének első éveiben áttételesen és közvetlenül is vizsgálta a témakört, melyet jól mutat a szerv a közérdekű információkhoz kapcsolódó egy korai döntésének, a 32/1992. (V. 29.) AB határozat indoklása:

„A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésre gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.”²⁵

Ugyan a magyar Alkotmánybíróság a fenti határozatában alapvetően még csak a fent kifejtett átláthatóság fogalmi egység egyik, de minden bizonnyal fontos elemével foglalkozott, azt azonban határozottan meg lehet állapítani, hogy számos fontos elemet állapított meg az átláthatóság témakörében. Az említett állampolgári ellenőrzés és befolyásolás, a nyilvánosság szükségzerű beiktatása a politikai-közhatalmi folyamatokba egy-egy fontos részterületet foglalnak el az államszervezet átláthatóságának gyakorlati megteremtésében.

Az Alkotmánybíróság egy későbbi, 1994-es határozatában már sokkal konkrétabban fogalmazza meg az átláthatósághoz kapcsolódó egyes garanciákat és követelményeket, az információs szabadság témakörével összefüggésben:

„... a nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokráciájuk egyik alapköve, a

Mergel, I.: *Social media in the public sector: A guide to participation, collaboration and transparency in the networked world*. San Francisco. John Wiley & Sons, 2012. 258-275. o.

²⁴ Wehner, J., - De Renzio, P.: Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency. *World Development*, 41, 2013, 96-108. o.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.06.005>

Jaeger, P. T., & Bertot, J. C. (2010). i.m. 371-376. o.

²⁵ 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184. o.

jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól »elidegenedett gépezetivé«, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra»²⁶.

Jól látható, hogy az átláthatósághoz kapcsolódó követelmények ebben a határozatban már sokkal inkább jogállami garanciaként, követelményrendszerként jelennek meg.

Az Alkotmánybíróság egy későbbi, 2013-as döntésében azonban már egészen konkrétan megjelenő követelményeket is kifejt a testület, deklarálva az átláthatóság alkotmányos illetve ennek megfelelően jogállami követelményként való elismerését is:

„Ennél fogva a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény tehát az átláthatóság és a közélet tisztasága, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli intézése. A véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása mellett, illetve azon keresztül a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog végeredményben e fenti követelmény érvényre juttatására hivatott.»²⁷.

3. Az átláthatóság alanyai

Az átláthatóság fogalmának értelmezése során a másik nagyon fontos csomópontot jelentheti az, hogy kit tekintünk a köztisztviselők átláthatósága alanyának, kinek a szemszögéből kívánjuk vizsgálni azt őt körülvevő jogviszonyok tömeges rendszereinek átláthatóságát.

A fent már kifejtett átláthatósági definícióból kiindulva az átláthatóság legfontosabb alanyának a közigazgatási speciális szerveként értelmezhető köztisztviselőkkel kapcsolatba kerülő állampolgárokat²⁸ jelölhetjük meg, akik jogállami követelményeknek megfelelően joggal formálnak elvárásokat a közigazgatás és azon belül az adott szerv eljárásainak, teljes működésének és szervezetének kielégítő szintű átláthatóságával szemben.

A további vizsgálatok céljából adódóan azonban érdemes vizsgálati nézőpontot lehatárolni, amelyek szempontjából e szervek tevékenységét, működését értékelhetjük:

1) Az állampolgárok szélesebb köre. Szempontjuktól azért releváns, mert a köztisztviselők döntő többségben közpénzekből gazdálkodnak és nem egy esetben hatósági vagy hatósági jellegű tevékenységet látnak el tagjaik és a tevékenységükhöz kapcsolódó szakterület felett. Ennek megfelelően közfeladatot látnak el és közhatalmi jogositványokat gyakorolnak és így átláthatóságukhoz

²⁶ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 3. o.

²⁷ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2013, 643, 33. o.

²⁸ Vigoda, E.: From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62(5), 2002, 529-530. o.

<https://doi.org/10.1111/1540-6210.00235>

minden állampolgárnak és a teljes államszervezetnek érdeke fűződik, amely alkotmányos követelményekként jelenik meg a köztisztviselők oldalán.

2) A köztisztviselők szempontjából azonban nyilvánvalóan kiemelendő egy ennél szűkebb réteg, a köztisztviselő tagsága, amelyet a köztisztviselő működése, szervezeti folyamatainak átláthatósága, joghoz kötöttsége és nyomon követhetősége erőteljesebben érint, mint a társadalom többi tagját. Ennek megfelelően a köztisztviselő tevékenységével érintett tagság joggal formál magasabb szintű követelményeket a köztisztviselő professzionális, jogállami berendezkedést is tükröző működésére vonatkozóan²⁹. Különösen jelentőssé válhat a fenti kijelentés abban az esetben, ha a köztisztviselő szélesebb körben vett érintetti köre csak közvetetten vehet részt és avatkozhat be a köztisztviselő tevékenységébe³⁰, így a tevékenységhez kapcsolódó jogi és nem jogi természetű hatások hasonlóképpen érintik a tagságot, mintha azt egy a hierarchikusan felépülő, végrehajtási feladatokat ellátó államigazgatási alrendszer egyik szerve idézte volna elő³¹. A közvetett közigazgatás³² az autonóm igazgatási struktúrák³³ keresztül érvényesülésének tekinthető köztisztviselők közhatalmi jellegű tevékenysége így kvázi hatósági eljáráshoz hasonló jogviszonyokat hozhat létre a köztisztviselők tagjai és a köztisztviselő között, ahol igen fontossá válhat a jogviszonyokban érvényesíthető jogok és kötelezettségek rendszere³⁴.

Erre tekintettel nyilván az átláthatóság fent meghatározott alanyainak szempontjai a döntő jelentőségűek, amikor az átláthatóság gyakorlati érvényesüléséhez szükséges követelményekről van szó.

Afelett sem lehet szemet hűnyni, hogy egyes szerzők a hatósági feladatokat ellátó szervezetek – tehát magát a köztisztviselőt illetve a közhatalmi tevékenységet ellátó személyeket, belső szervezeti egységeket, mint az átláthatóság alanyait említik meg³⁵ – hiszen a hatósági jogalkalmazási feladatokat ellátó szervezet és szervezetrendszer csak akkor tudja biztosítani az átláthatóság érvényesülését, ha önmaga is átláthatja a rá vonatkozó követelményeket.

²⁹ Glatz, F.: Kezdeményezőkézség, rendszeresség, folyamatosság, korrekcióképesség. *Magyar Tudomány*, 47(5), 2002, 536. o.

³⁰ Ez a legtöbb hazai köztisztviselővel megfeleltethető, különösen ha a közhatalmi jogosítvány gyakorlásával kapcsolatos kvázi-közigazgatási tevékenységet vizsgáljuk.

³¹ Balázs, I. (1999). Paraállami formák a mai magyar közigazgatásban. *Tér és Társadalom* 13(3), 1999, 41. o. <https://doi.org/10.17649/TET.13.3.529>

Barta, A.: Közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák a XXI. századi közigazgatásban. Budapest, Jogi Fórum, 2008. 13. o.

³² Ziller, J. (2007). *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen*. In: Auby, J.-B., - Dutheil De La Rochère, J. (Szerk.): *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007. 235-244. o.

³³ Barta, A. (2008): *Manifestations of Paraadministration in Hungarian Public Administration*. Debrecen, University Of Debrecen, , 3. o.

³⁴ Hohmann, B.: A hatósági eljárás társadalmi ellenőrzésének lehetőségei. Pécs, Tudatosan a Környezetünkért Egyesület, 2018. 28-30. o.

³⁵ Lodje, J.: Transparency and democratic legitimacy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 32(3), 1994, 343-368. o. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00502.x>

III. A közttestületek alapvető jellemzői

Jelen vizsgálódás tárgyában a közttestületeket az államszervezet részeként értelmezhetjük, amelyek a közigazgatás két nagy alrendszeréből az önkormányzati igazgatáshoz tartozó olyan, a testületi önkormányzatok közé tartozó közjogi személyek³⁶, amelyek törvényi felhatalmazás alapján közfeladatokat látnak el³⁷ az általuk érintett szakmai területen. Szerveződési elvükből adódóan működésüket tekintve fő jellemzőjük az önigazgatás³⁸, amely kötelező³⁹ vagy önkéntes tagságon alapul.⁴⁰ Tevékenységüket ugyanakkor az őket létrehozó és szabályozó jogszabály alapján végzik, inkább tekinthetők az „állam kinyújtott kezének”⁴¹, mintsem egyesülési jog alapján létrehozott szervezeteknek, amely ugyanakkor az önkormányzatiság jeles képviselői, hiszen a „közttestület az érdekelték összességének tagsági viszonyán alapuló, közhatalmi aktussal létesített, jogi személyiséggel bíró személyegyesülés, mely saját önkormányzatával, de állami felügyelet alatt, közhatalmi eszközökkel, jogszabályban ráruházott közigazgatási, illetőleg jogszolgáltató feladatot old meg.”⁴²

IV. A közttestületi átláthatóság jellemzői

Mi adhatja a közttestületek átláthatósága vizsgálatának alapvető jelentőségét? A közttestületek köztes jellegéből adódóan a civil szektor létesüléseitől eltérően nem állnak teljes mértékben tagjaik ellenőrzése alatt⁴³, miközben az állami szervezetrendszerben egyébként túlnyomórészt érvényesülő hierarchia nem értelmezhető teljes körűen irányukban.

Az első felvetéshez kapcsolódóan megállapítható, hogy a közttestületeket tagjai az önkormányzatiság elvein keresztül csak korlátozott formában tudják gyakorolni a szervezet feletti ellenőrzést. Az egyes, eltérő feladatokat ellátó

³⁶ 1283/B/1995. AB határozat ABH 1997/619 2.1.

Petrétei, J.: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011, 287-288. o.

³⁷ 72/1995. (XII. 15.) AB határozat ABH 1995/351. 3.

³⁸ Miklós, I.: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal, az államszocializmus és a rendszerváltoztatás gazdasági-gazdaságirányítási átalakulásai Lőrincz Lajos munkásságának tükrében. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás*, (3), 2016, 152-173. o.

³⁹ Pl. szakmai kamarák tekintetében az ügyvédi, közjegyzői, orvosi kamara, stb.

⁴⁰ Szilágyiné Fülöp, E.: *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, 2015.

⁴¹ Csanády, D.: *A civil társadalom szerkezete*. In: Tóbiás, László (Szerk.): *Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és helyi önkormányzatok között*. Budapest, Hálózat a Demokráciáért Program, 1999, 27-29. o.

Tebeli, I.: A hatékony állam kapcsolata a civilszervezetekkel, kiemelt figyelemmel a pénzügyi fogyasztóvédelemre. *Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás*, (1), 2016, 197. o.

⁴² Fazekas, M.: A közttestületekről. *Magyar Közigazgatás (3-4)*, 1993, 216. o.

⁴³ Márkus, E. (2016). Amikor a harmadik az első. A civil szektor többféle nézőpontból. Csokonai Kiadó, Budapest. pp. 62-63.

kamarák külső, jogszabályokban megtestesülő⁴⁴ és belső, saját maguk által megalkotott szabályozásuk alapján tagságuknak jellemzően ahhoz van jogosultságuk, hogy az ügyvezetést ellátó testületet illetve személyeket megválasszák illetve szükséges esetben visszahívják, az operatív jellegű, s ennek megfelelően a közhatalmi hatalomgyakorlással kapcsolatban kulcsfontosságú tevékenységek megszervezése és megvalósítása valójában⁴⁵ ezeknek a belső testületeknek illetve a személyeknek a kezében van. E állítást érdemben még az sem tudja teljes körűen módosítani vagy lerontani, hogy az operatív illetve közhatalmi jellegű tevékenységek gyakorlásának ellenőrzésére a tagság rendszerint ellenőrző testületet illetve személyt választ meg, illetve a belső szabályok elfogadása és módosítása tekintetében a döntés joga a tagok összességénél vagy ezek küldöttjeinél van, amely ilyen formában gátat jelent az ügyvezetést ellátók számára. Az első esetben még igen⁴⁶, de a másik esetben megkérdőjelezhető a kamarai tagság hatékony ellenőrzésének szerepe, tekintettel arra, hogy a belső szabályozottsághoz szükséges dokumentumok előkészítését rendszerint ugyanaz az ügyvezetést ellátó testület koordinálja, aki később e szabályok alapján el fog járni a közhatalmi, közfeladatot ellátó tevékenysége során. Tekintettel arra is, hogy a „köztestületként létrehozott szervezet nem az egyesületi szabadság alapján alapított szervezet, a kötelező kamarai tagság pedig nem sérti az egyesületi szabadságból folyó önkéntes csatlakozás⁴⁷ jogát⁴⁸ kifejezetten fontos, hogy a külső és belső szabályok alapján végbemenő, hatékony, de egyben átlátható tevékenység folyjon a köztestületek működése során.

Más szempontból a köztestület, mint az államszervezet része értelmezendő, amely a közfeladat ellátásán és ehhez kapcsolódóan a közhatalmi jogosítványok felhasználásának keresztül bekapcsolódik az állami szervezetrendszer feladatvégrehajtási rendszerébe. Ugyanakkor az önkormányzatiság és az önzagzatás során érvényesülő alapelvek miatt a köztestületek nem tartoznak bele abba a hierarchikus rendbe, amelybe a közigazgatási tevékenységet ellátó állami szervek. Ennek megfelelően a kormányzati igazgatásnak nincs ellenőrzési illetve beavatkozási lehetősége a köztestületek működésébe, az ezeket létrehozó jogszabály azonban egyes esetekben meghatározza a törvényességi felügyeletet ellátó szervezetet. A hierarchikus rendbe való tagozódás hiánya önmagában nem

⁴⁴ Ld. pl. 1999. évi CXXI. törvény a gazdasági kamarákról

⁴⁵ Kákai, L.: Önkormányzunk értékek, de nélkülük: pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban (Vol. 3). Budapest, Századvég Kiadó, 2004. 100-125 o.

⁴⁶ Hozzá kell tenni, hogy ezek az ellenőrző szervezeti egységek (pl. felügyelő testület, bizottság) jellemzően csak gazdálkodási, pénzügyi területen gyakorolnak hatékony kontrollt az ügyvezetést ellátó testület vagy személy felett.

⁴⁷ A szerző megjegyzi, hogy az adott tevékenység folytatási lehetősége mellett a kilépés jogát sem, hiszen ha ez így lenne, akkor az egyes területeken kötelező jellegű kamarai tagság elvét kérdőjeleznék meg, amely mára közel sem mondható általánosnak, ld. gazdasági kamarák területén 1994 után bekövetkezett önkéntes tagság elvére való váltásra.

⁴⁸ 1283/B/1995. AB határozat ABH 1997/619 2.2.

22/1994. (IV. 16.) AB határozat ABH 1994/127 II.1.

lehet negatív megítélésű, hiszen a köztisztviselők létezésének központi elemét⁴⁹ adja az önszerveződés és az eltérő mértékű, de szükségképpen autonómia a központi államigazgatástól, azonban ez sok esetben jelentheti a köztisztviselői tevékenység külső fél szempontjából értelmezett átláthatatlanságát.

Kétségtelen az is, hogy a döntés már így is közelebb kerül annak hatásterületéhez⁵⁰, ahhoz képest mintha közvetlen állami végrehajtásra kerülne, s ez előnyösen hathat a közhatalmi jellegű jogosítványok gyakorlása során is. A köztisztviselők tagjainak és érdekelti köreinek választása alapján felállított szervezet könnyebben önkéntes jogkövetésre bírhatja⁵¹ a köztisztviselők tagjait, mint a hagyományos rendszerbe illeszthető közigazgatási hatósági szervek.

Az öngazgatás a fenti keretek hiányában, megfelelő külső és belső kontrollrendszer nélkül a köztisztviselőknek biztosított jogosítványok, s így a közhatalmi hatalomgyakorlás önkényes uralását, az egyes hatáskörök eredeti felosztástól való eltérő felhasználását⁵² és végső soron jogszerűtlen működést eredményezhet.

⁴⁹ Dunleavy, P., & Hood, C.: From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 1994, 9-16. o. <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>

Hood, C.: A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 1991, 3-19. o. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Yamamoto, K.: Performance of semi- autonomous public bodies: linkage between autonomy and performance in Japanese agencies. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 26(1), 2006, 35-44. o. <https://doi.org/10.1002/pad.369>

⁵⁰ Illés, L.: Régiók és regionalizáció. *Tér és Társadalom* 1., 2001, 1-23. o. <https://doi.org/10.17649/TET.15.1.785>

Póla, P.: Gazdasági kamarák a globalizációban. *Tér és Társadalom*, 20(3), 2006, 19-30. o. <https://doi.org/10.17649/TET.20.3.1064>

⁵¹ Tyler, T. R., - Darley, J. M.: Building a law-abiding society: Taking public views about morality and the legitimacy of legal authorities into account when formulating substantive law. *Hofstra Law Review*, 28, 1999, 707-711. o.

Bugaric, B.: Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal*, 22 (3), 2004, 504. o.

⁵² Peters, B. G., - Pierre, J.: Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 1998, 223-243. o. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.ipart.a024379>

V. A köztestületi átláthatóság dimenzió

1. Jogi átláthatóság

A köztestületek más civil szervezeti formációktól alapvetően különbözteti meg az a jogszabályi háttér⁵³, amellyel létrehozzák azt és amellyel kialakítják azokat a legfontosabb szervezeti-működési követelményeket, amelyeknek meg kell felelnie a köztestületnek működése során.

Önmagában a szabályozás terjedelme nem jelenthet garanciát a létrejövő és működésben levő köztestület átláthatóságára, sokkal inkább elvárásként támaszthatóak a szabályozással kapcsolatban az alábbiak:

- legfontosabb követelménnyé válhat az, hogy a köztestület egyes szervei a rájuk vonatkozó szabályozást a későbbiekben folyamatosan alkalmazni tudják, az értelmezhető legyen - ne legyenek következtelenségek, adminisztrációs terheket szükségtelenül növelő, a szervezeti folyamatok zártságát, felesleges titkosságát fokozó rendelkezések,
- kerülni kell a szervezeti hatás- és feladatkörök párhuzamosságát, a meghozott döntésekért viselt egyéni vagy testületi felelősség „elkenésére” alkalmas szabályok beiktatását, a hatáskör elvonására alkalmas szituációk kialakulását elősegítő tényezők csökkentése illetve eliminálása mellett,
- a köztestület létrehozásának, társadalomban betöltött szerepének széles látókörű értelmezése – Magyarországon és világviszonylatban is a köztestületek rendszerint stabil, hosszú ideig változatlan formában fennálló szervezeteket jelentenek – rendkívül fontos, hiszen ezzel biztosítható az, hogy a testület hosszútávon is be tudja tölteni szerepét.

Fontos továbbá, hogy a köztestületi működés szempontjából nem csak a létrehozáskori jogszabályi háttér válik relevánssá a szervezet átláthatóságával kapcsolatban, hanem a joganyagot érintő módosítások sorozata is⁵⁴, ennek megfelelően a jogszabályi háttér átláthatósága igazán csak a szervezetre ható jogszabályi kötelezettségek alakulásán keresztül értékelhető teljes körűen.

2. Szervezeti-működési átláthatóság

Az átláthatónak tekinthető tevékenység csak átlátható szervezet mellett valósítható meg⁵⁵.

Mindez magába foglalja:

⁵³ Dewey, J.: The historic background of corporate legal personality. *Yale Law Journal*, 35, 1925, 657-661. o. <https://doi.org/10.2307/788782>

⁵⁴ Fazekas, M.: Láthatatlan közigazgatási reformok–avagy hogyan befolyásolják életünket a traktorülésszabványok?. *Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás*, (3), 2016, 70-79. o.

⁵⁵ Schnackenberg, A. K., - Tomlinson, E. C.: Organizational transparency: A new perspective on managing trust in organization-stakeholder relationships. *Journal of Management*, 42(7), 2016, 1787. o. <https://doi.org/10.1177/0149206314525202>

- a jogszabályban meghatározott⁵⁶ szervezeti struktúra felállítását és folyamatosan történő fenntartását⁵⁷,
- az egyes szervezeti egységek és vezetői megbízatást betöltő személyek a szervezeti rendnek megfelelő feladat- és hatásköröket kell szabályozásban és ténylegesen is birtokolniuk, annak érdekében, hogy el tudják látni a rájuk kiszabott feladatokat,
- a szervezet egyes folyamatainak – kiemelt jelentőséggel a döntéshozatali és közhatalmi jogosítványok gyakorlásával kapcsolatos folyamatokra – a külső és belső szabályoknak megfelelően, a méltányos eljárás keretein belül kell folynia,
- biztosítani kell az egyes működési folyamatok ellenőrzését a belső kontrollkörnyezet⁵⁸ szükséges mértékű kialakításával és adott esetben a szervezeti integritás szempontjából kitett folyamatokra tekintettel integritásirányítási rendszer⁵⁹ bevezetésével, fenntartásával és integritás tanácsadó foglalkoztatásával.

Idetartozik az is, hogy alkotmányos elvárásként jelenthet meg a köztisztviseltek szervezeti átláthatóságával kapcsolatban az is, hogy a köztisztviseltek vezetését ellátó személyek szakmai előélete nyomon követhető és a köztisztviseltek rangjához, jogállamiságban betöltött szerepéhez illeszkedő legyen. Az Alkotmánybíróság egy korai határozatában kimondta, hogy

„a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben résztvevő személyek - köztük azok, akik a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítják - arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattott, az Alkotmány 61.§ szerinti közérdekeű adatok”⁶⁰.

Ez alapján a tagságuk felett kvázi közhatalmat ellátó, hatósági jellegű tevékenységet is végző köztisztviseltek vezetőivel szemben ugyanazok az elvárások fogalmazódnak meg, mint az államszervezet egyéb vezetőivel szemben, hiszen

⁵⁶ A közfeladat ellátáshoz és a közhatalmi jogosítványok gyakorlásához kapcsolódóan, a köztisztviseltek jellegéből adódóan minden esetben jogszabály rendelkezik a szervezet létrehozásáról és alapvető jellemzőiről, amely jogszabályi kötelezettséget jelent a köztisztviseltek oldaláról.

⁵⁷ Nem elégséges ugyanis, hogy a köztisztviseltek létrehozása után létrejön a jogszabályban és a belső szabályzatban meghatározott szervezet, annak folyamatosan fenn kell állnia és az egyes szervezeti egységekhez, személyekhez delegált feladatokat ténylegesen is az arra feljogosítottaknak kell ellátnia annak érdekében, hogy az eredetileg szándékolt célt tölthessék be a köztisztviseltek egyes szervei.

⁵⁸ Kovács, R., - Kovács, T.: A belső ellenőrzés feladatai a szervezet szabályozott működésének biztosításában a közszféra területén. In: Bábosik, M. (Szerk.): Geopolitikai stratégiák Közép-Európában. Tanulmánykötet. Sopron, Soproni Egyetem Kiadó, 2017, 634-640. o.

⁵⁹ Domokos, L., et. al.: Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közszférában és a közpénzügyi ellenőrzésben. *Pénzügyi Szemle*, 60(1), 2015, 7-28. o.

Pallai, K. - Kiss, N.: A teljesség felé. Integritásképzés-és kutatás a Nemzeti Közfeladatkezelési Egyetemen. *Pénzügyi Szemle*, 59(2), 2014, 167. o.

⁶⁰ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat ABH 1994/342. 1. o.

tevékenységeit illetve azok hatásait tekintve közfeladatot látnak el és rendszerint közhatalmi jogosítványokat is gyakorolhatnak tagjaik felett.

3. Szervezeti-működési átláthatóság

Rendkívül fontos követelményként jelentkezhet, a fenti átláthatósági dimenziókkal együttesen, annak bizonyos szempontból való folyamánnyaként az, hogy a köztisztviseltől, mint részben közpénzből gazdálkodó szervezettől elvárható az, hogy a gazdálkodását az átláthatóság követelményei alapján alakítsa. Pénzügyi szempontból elemezve az elvárásokat az Alaptörvény követelményei alapján⁶¹:

„(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.

...

(3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatainak ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.”

A fenti követelmények alapján a hatékony, átlátható költségvetési gazdálkodásra nem csak a szorosabb értelemben vett állami szervek, hanem az ahhoz a fogalomhoz szélesebb értelemben vett köztisztviséletek is beletartoznak⁶², amely a fentieknek megfelelően átgondolt, következetes gazdálkodási tervezés és ennek megfelelő, szabályszerű végrehajtásának követelménye elé állítja a köztisztviséleteket, amely a hazai finanszírozási helyzet bizonytalanságait, figyelembe véve komoly terhet jelenthet a köztisztviséletek számára. Mindazonáltal, a pénzügyi-gazdálkodási stabilitás és átláthatóság mintegy előfeltétele a szervezetnek magának illetve tevékenységeinek, folyamatainak átláthatóságához, hiszen ezek biztos pénzügyi alap nélkül nem megteremthetők.

30

VI. Konklúzió

Az átláthatóság fogalma jelentősen megváltozott eredeti gyökereihez képest. A jellemzően politikai jellegű, követelményként, elvárásaként megjelenő fogalom és hozzá kapcsolódó, elszámoltathatósággal együttesen kibontakozó irányzat az átláthatóság jellegéből adódóan hamar jogi elemekkel gazdagodott, azonban következetes szétválasztásuk ritkán valósul meg az egyes szakirodalmi munkákban.

A jogilag is értelmezhető definíció megalkotása, az egyes fogalmi elemek megalapozása, az átláthatóság tárgyának és alanyának tisztázása azonban elkerülhetetlenné vált annak érdekében, hogy az átláthatóságnak valódi jogi érvényesülést lehessen biztosítani, abban az igen tág társadalmi környezetben, amelyben e követelményrendszernek érvényesülnie kell, hogy valóban működő jogállami, alkotmányos követelményről beszélhessünk.

A köztisztviséletek átláthatóságával kapcsolatban sem állapíthatunk meg mást: a köztisztviséletek működésének alapvető feltételeihez kell visszanyúlni akkor, amikor

⁶¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) N) cikk (1), (3) bek.

⁶² Lentner, Cs.: *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015. 68-69. o.

azok szervezetének átláthatóságát kívánjuk megragadni. E tekintetben a tanulmányban már vázolt felosztás szerinti sorrend megkerülhetetlen: a köztisztviselők átláthatóságának legfontosabb feltételeit elsősorban a rájuk vonatkozó jogi szabályozás, majd a belső szabályozottság és megfelelő működési folyamatok jelentik, hiszen ezek együttes, magasszintű megfeleltethetősége esetén beszélhetünk az elméleti szinten vett teljes átláthatóságról, amely az ideális állapotot tükrözi, s ehhez képest a reális működés minden esetben negatív irányba tér el. Az egyes feltételek nem függetleníthetők egymástól, azok kölcsönösen erősítik – gyengítik egymás hatásait a szervezet átláthatósága tekintetében. A kutatási téma vizsgálata hozzájárulhat az egyes tényezők mélyebb megismeréséhez és ez alapján azok fejlesztéséhez, amelyben jelen tanulmány csak az elméleti alapvetéseket tudta létrehozni, a tényezők gyakorlati érvényesülésének vizsgálata, az egyes tényezők kölcsönhatása további vizsgálatok tárgyát kell képeznie a jogállami követelmények szerint működő köztisztviselők átláthatóságának fejlesztése érdekében.

A JÁRÁSI RENDSZER KIALAKULÁSA ÉS NEMZETKÖZI VONATKOZÁSAI

Dr. Kisfali Bálint

PhD hallgató, PTE-AJK Közigazgatási Jogi Tanszék

A szerző kutatási területe: Önkormányzatiság, közigazgatási járáások.

A szerző elérhetősége: kisfali.balint@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.47272/KIKPhD.2020.1.3>

ÖSSZEFOGLALÓ

A témakör mindenekelőtt azért tekinthető egyszerre aktuálisnak és érdekesnek, mert mindvégig ott lebeg az a „kettősség” a járási rendszerrel összefüggésben, hogy egyrészt ez egy új, napjainkban aktualitással rendelkező – s így alapos vizsgálatot igénylő – közigazgatási egység, másrészt pedig a történelemben visszavezethető előzményei is vannak e területi egységnek, és ettől talán még stabilabb a jelenkori megléte. Úgy gondolom, hogy ha egy adott rendszer már működőképesnek bizonyult az elődeink számára, ők hosszú évszázadok alatt azt kialakították, tapasztalataik alapján formálták az idők során, és végeredményben egy hatékonyan kanalizált struktúrát tudtak így létrehozni, akkor az a jelenkorban is relevanciával bír.

KULCSSZAVAK

Területi jelleg, ügyfél közelség, gyors és hatékony ügyintézés.

I. Bevezetés

A történelmi vizsgálódás során természetesen meg kell említeni, hogy a más és más gazdasági, társadalmi, kulturális, politikai, és jogi viszonyok uralkodtak, ezért teljes egészében nem biztos, hogy akceptálható a középkor járási felépítése a mai közigazgatás rendszerébe, tehát szükséges azt átformálni a mai viszonyok, körülmények alapul vételével. Így például az ún. szocialista korszakban a közigazgatásban megjelenő alá-fölérendeltségi viszony, a szolgáltató jelleg és az ügyfél-centrikusság hiánya, a számon kérő, felelősségre vonó, kioktató hangnem manapság már elképzelhetetlen lenne. Ezzel ellentétben, új koncepciót figyelhetünk meg a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban, amelynek központjában az ügyfél-centrikusság, a költségtakarékos és egyben hatékony közigazgatás áll. Mindent összevetve elmondható, hogy az alapkoncepció mindig is egy olyan közigazgatási területi egység létrehozása volt, amely a településnél nagyobb, de a megyénél kisebb területet foglal magába, államigazgatásban elfoglalt helyét tekintve pedig a helyi és a területi szint között helyezkedik el.

A történelmi előzmények megvizsgálása mellett, a nemzetközi kitekintés szemszögéből történő áttekintés is fontos része a feltárásnak. Kiemelkedő jelentőségű lehet egy viszonylag új jogintézmény esetében a múlt vívmányainak figyelembe vétele, szükséges azonban az adott korszakban más államokban érvényesülő megoldások érintése a járáások kialakításánál. Sok aspektusból vizsgálhatjuk a környező országok területi egységeinek felépítését, de itt is – mint a

történelmi áttekintés során – fontos szem előtt tartani azt is, hogy egyes államok eltérő tendenciákat mutatnak. Kutatásom során az egyes államokban fellelt különböző *terminus technicussal* illetett, de lényegében a járásnak megfelelő területi egységeket igyekeztem a teljesség elvének szem előtt tartásával zárt rendszerben összefoglalni, így végül öt csoportot alkottam, amelyeket a nemzetközi kitekintés szempontjából részletezek.

II. A járás, mint területi egység kialakulásának története

1. Szolgabírói hivatalok (XIII-XV.sz.)

A korábbi királyi vármegyék helyébe a 13. században a nemesi megyék léptek, amelyekkel szorosan összefonódtak a szolgabírói hivatalok (*index nobilium/indlium*),¹ és a szolgabírói járások. Ugyanis a szolgabíró a nemesi vármegye egyik legfőbb tisztségviselője, aki az alispánt segítette a bíraskodásban,² és illetékességi területe a szolgabírói járás. Tisztségére a megyei nemesek választották. A járásokat az első biztos forráshelyek, az 1427. évi kamara haszna összeírások *reambulationak* nevezik, amely a korban a települések, uradalmak határjárásához (*reambulatio metarum*) csatlakozó fogalom volt.

2. Szolgabírói szék (XVI-XVII.sz.)

1526 után megszűndött a járások beosztása és kialakultak a szolgabírói ítélszékek. A járások kialakulásához köze lehet a korabeli adórendszernek, illetve annak, hogy az adószedők mellé szolgabírókat rendeltek. Ebből lehet következtetni arra, hogy a középkori járások a pénzügyigazgatás legalsó, adminisztrációs fokát jelentették. A 16-17. században azonban jelentősen megnőtt a közigazgatási szerepük.³ A 16. sz. végén jelent meg a szolgabíró önálló bíraskodásának intézménye az albíróságként is emlegetett szolgabírói szék (*forum iudicis nobilium, forum iudlium, forum pedaneum*). A megyéket a járások nem azonos területű egységekre osztották, azok határai a domborzatot és vízrajzot követték, de olykor még a nemesség létszáma is meghatározó erővel bírt a járások kialakításánál.⁴ A 16. századi királyi adóösszeírásokban a *processus* elnevezés tűnik fel, ami a század első harmadában már ki is szorította a korábbi elnevezéseket.⁵

¹ A nemesi vármegye önkormányzatának vezetője. Neve eleinte *iudex servientium*, 'a szolgák bírója', innen a magyar elnevezés, később *iudex nobilium*, 'nemesek bírója'.

² A szolgabíró kifejezés feltételezhetően abból a tényből származik, hogy az alispán szolgálatában, annak segítségével látta el a bíraskodásban.

³ Egyes járások feladatkörébe került a közutakra, vízi utakra, malmokra történő felügyezés, valamint a csatornarendszer felügyelete, de az oszmán háborúk miatt még katonai jellegű feladatokat is el kellett látniuk.

⁴ Ezekhez képest a mai járások kialakításánál meghatározóbb szempont - a településszerkezeti különbségek figyelembevételével - az ország hátrányos helyzetű településeinek felzárkóztatása.

⁵ Első megjelenései: 1444: Zemplén, 1488 Veszprém.

3. Szolgabírói járások (XVIII- XIX. sz.)

„A 18. században nagy kiterjedésű szolgabírói járások (*processus*) kisebb egységekre, kerületekre (*districtus, circulus*) tagozódtak, amelyek élén az alszolgabírák jelentek meg.”⁶ A nemesi vármegyék megyei testületi szerve a közgyűlés volt, ahol megválasztották a nobile officium⁷ elve alapján a tisztviselőket. A járás székhelye általában a szolgabíró személyétől függött, így amikor az megváltozott, akkor gyakran a székhely is módosult.⁸ Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás teendőit laikus földesurak végezték, viszont szakértők közreműködtek ebben a tevékenységben. A közgyűlés a szolgabíró mellé egy jogban jártas esküdtet volt köteles választani, aki nélkül fontosabb ügyekben a szolgabíró nem dönthetett egyedül. Az 1850-es években kialakított Bach-féle közigazgatási átalakítás kerületi igazgatást hozott létre. Ebben a rendszerben a megyék élén megyefőnökök álltak, amelyek joghatósága alá vonták a járásokat.⁹ A szolgabíró hatáskörébe tartozott: belügyi és igazságügyi közigazgatás teendőinek ellátása, községi közigazgatás irányítása, járási adóhivatalok működésének ellenőrzése.

4. Járások a modern polgári államszervezetben (1867-1914)

Az 1867.évi kiegyezés részben rendezte Ausztria és Magyarország közjogi viszonyát, részben pedig megteremtette a történelmi Magyarország belső területi konszolidációjának lehetőségét.¹⁰ A modern magyar polgári államszervezet létrehozásának első lépése egy önálló és független bírói hatalmi ág kialakítása volt, amely a következő formában valósult meg:

1869. évi IV. törvények a bírói hatalom gyakorlásáról:

1. § „Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítették. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.”

Ezzel létrejött a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása. A modern magyar jog megszüntette a szolgabíró sokoldalúságát: a helytartótanácsokat szakminisztériumok váltották föl, a szolgabírókat állandó járási székhelyhez rögzítették és a hivatal eddigi számos közigazgatási hatóságként betöltött feladataikat elvették.¹¹

A területi igazgatási rendszer több fokozatra tagozódott: megye-járásközség. „A vármegyének a járás alárendelt tagozata, amelynek impériuma van, de önkormányzata, önálló jogi személyisége nincs.” „A járás tehát a vármegyének dekoncentrált szerve. A járás akkora, mint a hozzá beosztott nagy- és kisközségek

⁶ Dominkovits Péter, Horváth Gergely Krisztián: *A szolgabíráktól a járási hivatalokig – a járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig*. In: Csíste András – Oláh Miklós (Szerk.): „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...” Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása. (Kézirat). Budapest, HÉTFÁ Elemző Központ., 2011. 16-74 o.

⁷ Nemesi köteletség, fizetés nélküli tisztség.

⁸ A székhelynek az infrastruktúra tekintetében legtöbbször nemesi kúria adott otthont.

⁹ 43 megyében 244 járás.

¹⁰ Hajdú Zoltán: *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2005 84-90.o.

¹¹ Pl.: bírósági feladatok, adóhivatali funkciók.

területe együttvéve.”¹² Ennek következtében a megyék közötti különbségek fokozódtak és a magyar közigazgatás területi rendjét, települési és népességi struktúráját tekintve aránytalan keretek között működött.

5. Járás a két világháború között (1919-1944)

„Az első világháborút megelőzően a történelmi Magyarországon 509 járás volt, megyénként átlagosan 6-7.”¹³ 1919-ben a Tanácsköztársaság az alkotmányos rend megteremtése érdekében a magyar közigazgatás történetében első alkalommal a járást önkormányzati szintre emelte, de ez inkább csak a formalításban jelent meg. A járási tanácsot a falusi és városi tanácsok közvetett választással hozták létre. Az 1929. évi 30. tc. vezette be a megyei jogú város fogalmát. „A megyei város tehát egyetlen községből álló járás, amely közvetlenül a vármegyének van alárendelve és nem tartozik járási kötelékbe.”¹⁴

Az 1930-as évekre továbbra is fennmaradt két probléma. Az egyik az volt, hogy a 10-20 ezer körüli, kis lélekszámú járásokat meghagyták, amely szétaprózódott, aránytalan területi szerkezetet eredményezett. A másik probléma a közlekedési adottságok figyelmen kívül hagyása, aminek következtében egyes járásszékhelyeket csak nagy kerülővel lehetett megközelíteni, így meglehetősen lelassult az ügyintézés menete.¹⁵

6. 1944-1948

„1944 decemberében, az ország területén folyó háború időszakában megalakult az Ideiglenes Nemzeti Kormány. A 14/1945. M. E. rendelet a közigazgatás önkormányzati alapokon, a korábbi területi és szervezeti struktúrájának megfelelő helyreállításáról intézkedett. A 1030/1945. M.E. rendelet a főszolgabírói hatáskört a járási főjegyzőre ruházta.”¹⁶ Ebben az időszakban pártonként eltérő közigazgatási reformkoncepciók alakultak ki. A Kisgazdapárt ragaszkodott a járások és vármegyék megtartásához, valamint a járások önkormányzati joggal való felruházásához, illetve a párt elképzelése szerint hozzá és a főbíróhoz rendelte volna a közrendészeti, a közegészségügyi, az anyakönyvi, vallás- és közoktatásügyi, továbbá katonai feladatköröket. Ezzel ellentétben a parasztpárt a régi vármegyei rendszer felszámolását tekintett célnak, és helyette a funkcionalitást szem előtt tartva egy olyan városmegyei struktúrát tervezett, amelynek fő feladata a vonzáskörzet ellátása.

¹² Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 122.o., 274.o.

¹³ „Átlagos területük 650 km² volt, népességük pedig 40 000 lélek körül alakult. Trianont követően a járások száma 155-re csökkent. Az új határok mentén kétszázadot 27 vármegye és 60 járás.”

Ld. <http://www.jaras.info.hu/jaras/jaras-tortenete> (2020.06.02.)

¹⁴ Magyary Zoltán: i.m. 275 o.

¹⁵ A visszacsatolásokat követően 1942-re 41 vármegyében 264 járás működött (megyénként átlagosan 6 járás).

¹⁶ <http://www.jaras.info.hu/jaras/jaras-tortenete> (2014.09.25)

A Magyar Dolgozók Pártja az államgépezet teljes demokratizálását és a közigazgatás népi jellegűvé tételét hirdette. Az 1947 februárjában aláírt párizsi békeszerződésnek eredményeképpen a közigazgatási reformelképzelések visszakerültek a trianoni határok közé.

7. Járások a Tanácsrendszerben (1949-1983)

Először érdemes megvizsgálni a tanácsrendszer igazgatásának jellegzetességeit. Ebben a rendszerben az alá-fölrendeltségi viszony volt a jellemző, amely szemléletben a hatóság mindenekfölött áll. Nem jelent meg a szolgáltató jelleg az ügyintézésben és nem kimondottan az ügyfélcentrikusságról volt ismert, sőt, egyfajta számonkérő, felelősségre vonó, kioktató hangnem a jellemzőbb. A közérthetőség alapelveit figyelmen kívül hagyva, gyakran a laikus számára érthetetlen, bonyolult szövegezésű határozatok születtek. „A tanácsok, mint államhatalmi, népképviselői és államigazgatási szervek, teljes körűen átfogták a helyi közigazgatást.” Az állam által fenntartott és működtetett tanácsrendszerrel elmondható, hogy egy jól kiépített, hatékony szakmai irányítással ellátott, komplex feladatokat ellátó és emellett szakigazgatási szervezeti rendszerrel is működő közigazgatási struktúra.¹⁷

Az 1949. augusztus 20-án kihirdetett alkotmány rögzítette a következő évben bevezetett tanácsrendszer kereteit. Az alkotmány rendelkezett az államhatalom területi szerveiről: 30.§ (1) „Az államhatalom helyi szervei a megyei tanács, a járási tanács, a városi tanács, a községi tanács, a városi kerületi tanács.”

36

Az 1949-1950-es közigazgatási reform következtében a 25 megyéből 19 lett, amelyekben 140 járás helyezkedett el. Ezeknek a járásoknak a határait és székhelyeit a KSH centrum-vonzáskörzet kutatásai alapján alakították ki.

A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény (I. Tanácstörvény) alapján a járások a kisebb városok irányítását látták el, míg a megyei tanácsok a nagyobb városokét. A Magyar Népköztársaság bírósági szervezetéről szóló 1954.évi II. törvény (II. Tanácstörvény) ezekhez képest nagy változásokat hozott a városigazgatás rendszerében: a városok kikerültek a járási tanácsok alárendeltségéből és többségük járási jogú városként a megyei tanácsok irányítása alá került. Ennek következtében a járásoknak csak a községek lettek alárendelve. Az Elnöki Tanács 1956.évi 2. sz. határozata 8 járást szüntetett meg és ezt követően az 1960-as években kialakult egy új tendencia, miszerint gyakorivá vált a közös községi tanácsok kialakítása és a járások összevonása, átszervezése. Többek közt ennek okán a járások száma 1983-ra nagyjából megfelelőddött.

A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (III. Tanácstörvény) megszüntette a járást, mint tanácsí szintet és ezzel a formális önkormányzati jellege is megszűnt. Immáron új néven, járási hivatalok irányították a községeket a megyék szolgálatában, élén a megyei tanács által kinevezett elnökkel. Emellett létrejött egy új városkörnyéki igazgatási forma. „A járási hivatal önálló osztályai a következők voltak: 1) igazgatási,

¹⁷ Fekete Géza: *A magyar közigazgatás és az emberek új találkozási pontja: a járási hivatal*. In: Csefökö Ferenc (Szerk.): *A közigazgatás és az emberek*. Pécs, A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, 2013. 291.o.

2) pénzügyi, terv és munkaügyi, 3) élelmiszergazdasági és kereskedelmi, 4) műszaki, 5) művelődésügyi, 6) egészségügyi, valamint a titkárság.”¹⁸

A járáások megszüntetésének jogi alapját aprócska jogszabályok adják 1983. december 28-i keletkezéssel, amelyek csak 1984. január 1-től léptek hatályba. Az egyik ilyen az 1971. évi I. tv. 75. §-ának 8. bekezdése az 1983-as módosítás után: „Ha feladatot és hatáskört megállapító jogszabály eltérően nem rendelkezik, a járási hivatal és elnöke helyett, a városi (városi jogú nagyközségi) tanács végrehajtó bizottságának megfelelő szakigazgatási szervét kell érteni. A járás mint jogszabályi megjelölés hatályát veszti.” 1984-ben a városkörnyéki reform teljes körű végrehajtása után 139 város-, illetve nagyközségkörnyék jött létre.¹⁹

8. Rendszerváltás után, Magyary program²⁰

A rendszerváltást követően²¹ többször lehetett hallani a járáások újbóli létrehozásáról, viszont szignifikáns előjelét csupán a 2010-es kormányváltást követően lehetett érzékelni. Ekkor jelent meg a Jó Állam Fejlesztési Konceptió, amely három reformcsoportból tevődik össze: Igazságszolgáltatási Reform, Önkormányzati Reform, Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (*Magyary Program*). A program célja egy hatékonyabban működő állam megteremtése²² és a közszolgáltatások ellátásának magas színvonalra emelése. Stabilitását növeli, mintegy „betonalapzatként” az *Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezetének XXVI. cikke*: Az állam - a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága²³ és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében - törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására. A program kereteiben egy költségtagarékos, ügyfélközpontú és hatékony területi közigazgatási egység megteremtése érdekében kerül célkitűzésként a járáások újbóli kialakítása megfogalmazásra.

A jó állam koncepciónak eszmei hátterét talán egyetlen gondolat summázza legátfogóbban:

¹⁸ Dominkovits Péter, Horváth Gergely Krisztián: i.m. 16-74.o.

¹⁹ Az átszervezés előtt 61 városkörnyék és 83 járás volt.

²⁰ *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program*.
<http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztesi-Program.pdf> (2020.06.02.)

²¹ A rendszerváltást követően a városkörnyéki igazgatás megszüntetésével felértékelődött a kistérségi probléma. Az államszervezet egyéb szinterein (igazságszolgáltatás, földhivatal, stb.) fennmaradtak a járási-városkörnyéki igazgatás egységeinek megfelelő nagyságrendű területi egységek. A kistérségi szinten pedig kialakultak az önkormányzati társulások és a KSH statisztikai kistérségei (1994-től 138 kistérség).

²² Hohmann Balázs: *A hatósági eljárás társadalmi ellenőrzésének lehetőségei*. Pécs, Tudatosan a Környezetünkért Egyesület, 2018. 70 o.

²³ Hohmann Balázs: *The Principles and Fundamental Requirements of the Transparency on the Public Administrative Proceedings*. In: P., Suresh (szerk.): *Proceedings of The IIER International Conference Dubai*. Dubai, International Institute of Engineers and Researchers, 2019. 2-3. o.

„Az emberek számára azt a tudatot és szívlárd bizalmat kell megadni, hogy az állam egyrészt erős, másrészt, hogy az állam az övék.”²⁴

III. Nemzetközi kitekintés: járások az európai országokban²⁵

Véleményem szerint az államokra is elmondható, akárcsak az emberekre, hogy az „okos állam” a saját hibáiból tanul, a „bölcс állam” pedig a másik ország hibáiból. Ezzel csupán csak azt szeretném érzékeltetni, hogy egy rendszer szakszerű megalapozása érdekében először szükséges példát venni a múlt sikertelenségeiből és sikereiből, valamint a kortársak jelenlegi tapasztalataiból, és ezek függvényében kell alakítani a saját nemzetünk arculatához.²⁶ Egy az egyben átvenni más ország rendszerét nem jó megoldás – a ritka kivételektől eltekintve –, mert nincs rá garancia, hogy ugyan az a struktúra egy teljesen más közegben is működni fog.²⁷

Az Európai Unióban nincs a tagországokra nézve egységesen kötelező, standard területi közigazgatási rendszer, erre jogszabályi rendelkezés nem kötelezi az államokat. Ennek ellenére az EU-nak szoros érdeke fűződik ahhoz, hogy a közösségi döntések végrehajtását és előkészítését végző tagországok közigazgatása milyen, mennyire hatékony. Többek közt ezért is állít fel követelményeket, amelyek két csoportra oszthatók: 1. politikai kritériumnak minősül a demokrácia és a jogállamiság megléte, 2. intézményi kritérium, amely a tagsági követelménnyel összefüggő „közigazgatási képesség” kritériuma. Ezek mellett megjelennek még az EU-ra jellemző fejlődési tendenciák, úgymint a decentralizáció, szubszidiaritás stb.²⁸ A NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) szerkezete ad némi keretet a népességszám alapján kialakított kategóriákkal, de ez inkább a területfejlesztéshez kapcsolható.²⁹

Összességében Európában a települési szint feletti közvetlen területi szintnek többféle típusa létezik:

- a.) települési önkormányzatokból egy vagy több célból létrejövő önkéntes társulás;
- b.) települési önkormányzatokból létrejövő kötelező társulás önálló önkormányzatokkal;

²⁴ Magyary Zoltán: *Amerikai államélet. A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban.* Budapest, Egyetemi Nyomda, 1934

²⁵ A Hétfa Elemző Központ: *Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól.* című tanulmánya alapján (Budapest, Hétfa Elemző Központ, 2011).

²⁶ Az „arculat” alatt a társadalmi, gazdasági, kulturális sajátosságokat értem.

²⁷ Watson elmélete szerint az ember elég lusta ahhoz, hogy a másoknál jól bevált megoldásokat vegye át. Ezzel hozzá párhuzamba a jogi kultúrák fejlődését, miszerint nem saját maguk találták fel az új jogintézményeket, hanem átvették a jó megoldásokat másoktól, illetve róluk is példát vettek mások (export-import). Ezért a jogtranszplantáció/jogátültetés Watson szerint egyetemes jogfejlesztő tényező. (Vö. Alan Watson: *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law.* Georgia, University of Georgia Press. 1-30.o.)

²⁸ Fábrián Adrián: *Közigazgatás-elmélet.* Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012. 160.o.

²⁹ Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrája: NUTS1 3-7 millió fő (ország rész, pl. Közép-Magyarország), NUTS2 800 000-3 000 000 fő (régió, pl. Dél-Dunántúl), NUTS3 150 000- 800 000 fő (megye, pl. Baranya), LAU1 járás, LAU2 település

- c.) településekből létrejövő településközösség egy önkormányzat alatt (a teljes ország ez alapján tökéletes [hézag- és átfedésmentes] felosztásra kerül);
- d.) statisztikai területi egységek;
- e.) terület- és gazdaságfejlesztési egységek;
- f.) nem közigazgatási szervek által ellátott közszolgáltatási tevékenységek területi egységei (ezek szerveződései kötődhetnek a közigazgatási területegységekhez, ugyanakkor különböző racionális indokok alapján saját területi szerveződésük is lehet [pl. vízügy – vízgyűjtőterületek]);
- g.) az államigazgatás dekoncentrációja révén felálló területi hivatalok és körzeteik;
- h.) első szintű területi önkormányzat (helyi önkormányzatok együttese).

Az egyértelmű fogalomhasználat miatt rögzítjük, hogy a járás fogalmát a települési szint feletti első olyan területi-közigazgatási (államigazgatási és/vagy önkormányzati) szintre használjuk, amely közigazgatásilag már nem lokális (tehát felette van a települési önkormányzatnak, illetve a községnek), de átlagos népességmérete alapján még nem éri el a 150 ezer főt.³⁰ Ez alapján a járásnak két típusa van: államigazgatási járás és önkormányzati járás. Ugyanakkor Európa országai esetében másféle járástípusokat is meg kell különböztetnünk: statisztikai célú azon területtípust értjük, amely csak statisztikai adatokban „él”, azaz határai és adatai vannak, de nincs közigazgatási tartalma; illetve léteznek ún. fejlesztési célú járások, amely az előzőre építve (általában) területfejlesztési egységek.

A következőkben öt féle közigazgatási modellt részletezek: 1.) önkormányzati járások, 2.) államigazgatási járások, 3.) „kisjárasok”, 4.) „nagyjárasok”, 5.) olyan országok közigazgatási struktúrája, ahol nincs az értelmezésünk szerinti járás.

1. Önkormányzati járások

1.1. Lengyelország³¹

Az ország területi közigazgatása háromszintű. Legfelső szintje a vajdaság (16, *województwo*), alatta a járás/járási jogú város (379, *powiaty i miasta na prawach powiatu*), és végül a legalsó szint, a község (2478, *gmina*). Ez a 379 járás két csoportból tevődik össze: 65 járási jogú városból és 314 járásból (*powiat ziemski*). A vidéki járásokhoz tartozik 2413 község, és átlagosan százezer lélekszámú egy járás. Önkormányzattal, és önálló költségvetéssel rendelkező jogi személyek, amelyek rendeltetése olyan feladatok ellátása, amik helyi önkormányzati szinten nem megoldhatók. Függelmi viszony nincs a két szint között, mindketten önállóan gyakorolják a végrehajtói hatalmat. A járások működtetik a mindennapi élethez szükséges intézményeket, a

³⁰ Id. A Hétfá Elemző Központ: U.o.

³¹ Sokolowski, D.: Niektóre uwarunkowania korekty podziału Polski na województwa= Some determinants of amendments to the division of Poland into voivodships. *Przegląd Geograficzny*, 86(4), 567-590. o. <https://doi.org/10.7163/PrzG.2014.4.6>

Próchniak, M.: Analiza zbieżności wzrostu gospodarczego województw w latach 1995-2000. *Gospodarka Narodowa*, 3(1), 27-44. o.

középfokú oktatási intézményeket, kórházakat, rendőrőrsöket, tűzoltóállomásokat, közegészségügyi intézményeket és adóhivatalokat.

1.2. Portugália³²

Területi beosztását tekintve Portugáliát komplexitás jellemzi. Közigazgatási szintek sokfélesége figyelhető meg, amely sokat változott még a XX. század folyamán is. Az ország 1976 óta 18 kerületből (*distrito*) áll, viszont ezeken kívül az Azori-szigetek és Madeira két külön autonómiával rendelkező térség. A kerületeknél alacsonyabb területi szinten 308 önkormányzati járás (*municípios*) helyezkedik el, mintegy 35 000 fős átlag mérettel a LAU 1 szintet éri el. A területi beosztás legalján a települési szint található (LAU 2), amely ugyan nem számít jelentős közigazgatási tényezőnek, de autonómiával és választott testülettel bír, és eme közigazgatási egységnek köszönhetően nevezhető a fölötte lévő szint önkormányzati járásnak.

1.3. Anglia³³

Négyszintű területi beosztásának legfelső szintjén az 1994-ben kialakított 9 régió helyezkedik el, amelyeket decentralizáció céljából hoztak létre. Ez alatt található 48 „ceremoniális” megye, amelyek a monarchia képviselői szintjét testesítik meg. A lokális kormányzás színterét pedig – a Nagy-London és a Scilly-szigetek kivételével – a 83 városi és nem városi megye (*metropolitan and non-metropolitan counties*) tölti be, amelyeket legtöbbször kerületekre (*districts*) is fősztják, de más nem városi megye pedig olykor egyben egy kerület is (*unitary authorities*). Ez a kerületi önkormányzatok (járások) látják el a helyi településfejlesztéssel kapcsolatos feladatokat, az építési igazgatási feladatokat, a környezetvédelem megszervezését, és a köztemetők fenntartását.³⁴ A legalsó szintet a települések képviselik.

40

2. Államigazgatási járások

Az önkormányzati járásokhoz képest meglehetősen több példát láthatunk rá Európában.³⁵ Ezek közül csak néhányat tartok érdemesnek kiemelni, amelyeket azon szempontok figyelembevételével választottam ki, hogy magukba foglalják-e a

³² Branco, F. J. D. N.: *Municípios e políticas sociais em Portugal (1977-1989)*. *Intervenção social*. 1995/11-12. 183-208 o.

Tavares, A. F., - Rodrigues, M.: Los instrumentos de participación política y administrativa a nivel local: un análisis empírico de las opciones de los municipios portugueses. *Revista dei CLAD Reforma y Democracia*, 2013/55. 141-172. o.

³³ Bruff, G. – Wood, A.: Sustainable development in English metropolitan district authorities: an investigation using unitary development plans. *Sustainable development*, 3(1), 9-19. o.

<https://doi.org/10.1002/sd.3460030103>

John, P.: *Larger and larger? The endless search for efficiency in the UK*. In: Baldersheim, H. – Rose, Lawrence E. (Szerk.): *Territorial Choice*. London, Palgrave Macmillan, 2010. 101-117. o.

https://doi.org/10.1057/9780230289826_6

³⁴ Fábrián Adrián (Szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012. 50-51.o.

³⁵ A következő országokban található: Szlovénia, Ukrajna, Észtország, Szlovákia, Csehország, Svájc, Ausztria, Ciprus, Izland.

többi állam járásrendszerének jellegzetességeit is, és így modellképző országoknak tekinthetők az általam jelenleg nem taglalt országok számára is.

2.1. Szlovénia³⁶

Az államigazgatásban a járások legfőképpen belügyi területen látnak el feladatokat (pl. építésügy, anyakönyvezés, lakossági és gépjármű regisztráció stb.). Továbbá az elsőfokú állami hatáskörű közigazgatási döntések is itt születnek, amelyek ellen a fellebbezést az illetékes minisztérium bírálja el. Ezeken felül a helyi szint törvényességi felügyeletét is ellátja. A közigazgatási egységek ezeken túlmenően még más, állami hatáskörhöz tartozó feladatköröket is ellátnak (pl. nyilvántartások vezetése).³⁷

2.2. Szlovákia³⁸

A Szlovák Köztársaság területi-közigazgatási rendjéről szóló 1996. évi 221. számú törvény az országot 8 kerületre, és ezen belül 80 járásra osztja.³⁹ Az új beosztás a szlovákiai magyarok számára előnytelen volt, a korábbi jelentős lélekszámuk egyes közigazgatási egységekben megtört, azt feldarabolták. Egyesek szakmailag tartották alkalmazhatatlannak a törvény által megszabott határokat, mások pedig némi szándékosságot láttak abban, hogy a határok úgy lettek kijelölve, hogy a magyar lakosság lehetőleg sehol ne haladja meg az összlakosság 30%-át.⁴⁰

³⁶ Trpin, G. (2003). *Local Government Reform in Slovenia. From socialist self-management to local self-government*. In: Baldersheim, H. – Illner, M. – Wollmann, H. (Szerk.): *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 157-180. o. https://doi.org/10.1007/978-3-663-10677-7_6

Kovač, P.: Better local governance by integrative reorganization of state administration and self-government (in Slovenia). *NISPAce Journal of Public Administration and Policy*, 7(2), 117-134. o. <https://doi.org/10.2478/nispa-2014-0006>

Brejc, Miha, Vljaj, Stane: *Önkormányzatiság Szlovéniában, különös tekintettel a regionalizációra*. In: Horváth Gy. (Szerk.): *A régiók szerepe a bővülő Európai Unió-ban*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000. 98-108.o.

³⁷ „Szlovéniában 2 kohéziós régió (NUTS 2), 12 statisztikai régió (NUTS 3), a területi közigazgatás rendszerében pedig 58 járás (upravne enote, azaz igazgatási egység) (LAU 1) és 210 község (občina) (LAU2) van. A települések száma mintegy 6000.”

Ld. Hétfé Elemző Központ: Nemzetközi kitekintés: Járások Európában – európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból <http://2010-2014.kormany.hu/download/a/ae/60000/1/%C3%A1r%C3%A1s%20nemzet%C3%B6z%20kitekint%C3%A9s.doc> (2020.06.02)

³⁸ Faltan, L. - Krivy, V.: *Slovakia: Changes in Public Administration*. In: Kirchner, Emil. P.: *Decentralization and Transition in the Visegrad*. London, Palgrave Macmillan, 1999. 102-131. o. https://doi.org/10.1057/9780230374645_6

Vavrek, R., Adamisin, P., & Kotulic, R. (2017). Multi-criteria evaluation of municipalities in Slovakia: case study in selected districts. *Polish Journal of Management Studies*, 16.

³⁹ Területi beosztása: 4 területi statisztikai régió (oblast)~NUTS 2, 8 kerület (kraj)~NUTS 3, 79 járás (okres)~LAU 1, 3021 település (obec)~LAU 2.

⁴⁰ Fábrián Adrián: i.m. 87.o.

Úgy gondolom, ennek feltehetően politikai okai voltak, bizonyára a szlovák vezetőség szerette volna elkerülni az esetleges magyar fölényt a választások esetén. Mivel a prioritást nem a gazdasági-fejlettségi tényezők, nem a történelmi hagyományok, nem a lakosság ellátása élvezte, hanem a választási-nemzetiségi ellentétek mögött meghúzódó politikai csoportosulások érdekei, ezért a mai napig is megfigyelhető az a komoly közigazgatási probléma, hogy a járáások méreteit nagymértékű differenciáltság jellemzi, valamint a járáások központok elhelyezésénél is irracionális megoldásokat lehet konstatálni. A Tt. 302/2001. számú a magasabb szintű területi egységek önkormányzatáról (az önkormányzati megyékről) szóló törvényt fogadott el a kormány, amely egyrészt államigazgatási egység, másrészt önkormányzati testülettel is rendelkezik, de emellett a járás megmaradt továbbra is, mint államigazgatási egység.⁴¹

Ezt követően is történt átalakítás a területi közigazgatásban, nagyobb területi hivatalokat (*kerajszke*), valamint körzeti hivatalokat (*obvod*) hoztak létre, amelyek ellátták az általános belügyi igazgatást, ingatlan-nyilvántartást, katasztrófavédelmet stb. Ennek következtében egyes korábbi járási hivatalok megszűntek, mások pedig átalakultak körzeti hivatallá.

2.3. Ausztria⁴²

Az osztrák közigazgatási rendszer négy szintű: szövetség, 9 tartomány (*Bundesland*), 2357 önkormányzat (*Gemeinden*), és 99 járás, amely szervezetenként a tartományi közigazgatás része.⁴³ A járáások 15 városi (*Stadtbezirke*) és 84 vidéki (*Landbezirke*) egységből tevődnek össze. A vidéki járáások több településből állnak és a kerületi főkapitányság illetékességi területét adják. Ezek a járási előjáróságok szervezeti értelemben a Landok hatóságai.⁴⁴ A városi járáások saját alkotmánnyal rendelkező városokat foglalnak magukba, a választott polgármester és magisztrátusi irányítással.

3. Községek, mint „kisjáráások”

Egyes országokban a járáások szerepét a községek töltik be. Ennek több oka lehet: vannak olyan közigazgatási modellek, ahol a községek méretük/lélekszámuk alapján járáásoknak feleltethetők meg, máshol pedig a feladatellátásban, funkciójukban nyilvánul meg a hasonlóság.⁴⁵

⁴¹ Hardi Tamás, Mezei István: A racionalizmus és a nacionalizmus küzdelme. Eurorégiók a magyar-szlovák határon. *Comitatus: Önkormányzati szemle* 2003/9. sz. 67-74.o.

⁴² Wolf, J.: *Aufbau der DGB-Bezirke in Ostdeutschland, 1990-1995: Eine Literaturstudie Working Paper Forschungsförderung* (No. 112), 2018.

Keller, B.: Ver. di-was kommt nach der Ouvertüre?. *Wirtschaftsdienst*, 81(2), 92-101.

⁴³ Továbbá ezek mellett működik pl.: 140 bírósági kerület, 43 választási körzet stb.

⁴⁴ Szamel Katalin: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó, 2011. 530. o.

⁴⁵ Ide sorolható: Macedónia, Montenegró, Bulgária, Szerbia, Litvánia, Írország, Lettország, Belgium, Svédország, Hollandia, Görögország, Dánia.

3.1. Bulgária⁴⁶

A 2. világháború után csak rövid ideig voltak járások (*okolija*). Ezt követően a területi közigazgatás kétszintűként folytatta útját, a megyékkel és községekkel. A mi értelemünk szerint járási szintről nem beszélhetünk, mivel ezek a megyék túl nagyok, a községek viszont a közigazgatás alapegységeként szolgálnak, viszont átlagos lélekszámukat tekintve a járások szerepét töltik be.

3.2. Svédország

Az állam területi közigazgatási szempontból két csoportra osztható: megyére (NUTS 3) és községre (LAU 2). Jellemzője az önkormányzatok magas fokú autonómiája és az állampolgárok számára nyújtott magas szintű szolgáltatások, amelyeket nagy részben a helyi és regionális szint nyújtja.⁴⁷ Az Európai Unióban található második legnagyobb LAU 2 szint, mintegy 30 000 fős átlagléllelétszámmal rendelkező községekből áll az ország. A községek átlagméretük és funkciójuk alapján járásoknak feleltethetők meg.

4. „Nagyjársások”

4.1. Franciaország⁴⁸

A francia állam területi közigazgatási szempontból összetett, erőteljesen differenciált rendszert alkot. Az ország régiókra (*régions*), megyékre (*départements*), kerületekre (*arrondissements*), kantonokra (*cantons*), és községekre (*communes*). Ezeken kívül még vannak települési társulások, és 2014-től minden településnek kötelező tartoznia egyhez. A járási szintet felülről a kerületek, alulról pedig a kantonok közelítik meg. Ez a két szint államigazgatási feladatokat lát el. A francia elnök által kinevezett hivatalnokok útján működtetett kerületek (nem jogi személyek) adminisztrációja alprefektusok (*sous-préfet*) alá van rendelve, akik segítik a megyei prefektust. A megyei választások területi kereteit viszont a kantonok biztosítják, méghozzá oly módon, hogy minden kantonban megválasztanak egy személyt a megyei tanácsba.

A konzekvenciákat levonva arra a megállapításra juthatunk, hogy ugyan a francia közigazgatásban az átlagos lélekszám miatt a fenti értelemben vett járás

⁴⁶ Bottlik Zsolt: *A regionális gazdasági különbségek etnikai hátteréről – Bulgária példáján*. In.: Jakobi Ákos, et. al. (Szerk.): *Regionális értékelő és kvantitatív analízisek*. 2. Budapest, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék, 2004. 7-40. o.

Deák István: *Regionális reformok a decentralizáció érdekében Lengyelországban, Szlovákiában és Bulgáriában*. In: *A Virtuális Intézet Közép-Európa Kutatására közleményei*, (2)2-3. 292-299. o

⁴⁷ Balogh Zoltán: *Az új regionalizmus svéd modelljeinek alkalmazhatósága Magyarországon*. Egyetemi doktori disszertáció. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2008. 23-43.o.

⁴⁸ Motte, C., Séguéy, I. - Théré, C.: *Communes d'hier, communes d'aujourd'hui: les communes de la France métropolitaine, 1801-2001: dictionnaire d'histoire administrative*. Paris, Institut National D' Études Démographiques, 2003. 5-6. o.

Brunet, R.: *Nouveaux cantons en France: jeux de noms*. *LEspace géographique*, 44(1), 73-80. o <https://doi.org/10.3917/eg.441.0073>

nincs, ám ennek ellenére az államigazgatási funkciót betöltő kerületek tekinthetők egyfajta „nagyjárásnak”.

5. Európai országok járások nélkül

5.1. Horvátország⁴⁹

A horvát közigazgatásban háromszintű területi beosztást alkalmaznak: megyékből (*županija*), városokból (*grad*) és községekből (*općina*) áll az ország. A megyék közül egy „kakukktójas” van, Zágráb, amely megyei jogú város. Kettős szerepkörrel rendelkeznek, ugyanis egyrészt az állam adminisztratív központjai, másrészt területi önkormányzatok.⁵⁰ Az oka annak, hogy ezek a közigazgatási egységek nem tekinthetők járásoknak, az a kb. 215 000 fős átlagos lélekszámuk. A magyar rendszerhez hasonlóan a horvát helyi önkormányzatok is ellátják a saját, illetve a fölsőbb szintről átadott feladatokat, és ez a városokra és a községekre is egyaránt vonatkozik.

Konklúzióként annyit érdemes kiemelni, hogy azért nem beszélhetünk a fogalmaink szerinti járásokról ezen állam tekintetében, mert a zsupánságok túl nagyok, a községek (LAU 2) pedig túl kicsik ahhoz, hogy járásnak nevezhessük őket.

5.2. Olaszország⁵¹

Területi közigazgatása három egységből tevődik össze: település/község (kb. 8000), provincia (kb.110), régió (kb.20). A provinciák erős történelmi hagyományokkal rendelkeznek, és a mai napig komoly szerepet töltenek be a községek segítségével, a szolgáltatások koordinációjában és a területi tervezésben stb. Önkormányzati autonómiájukat már az 1947-es alkotmány biztosította.⁵² A provincia az önkormányzatiság⁵³ és az államigazgatás szintje egyaránt.

Járási szintet itt sem találunk, mivel a provinciák ahhoz túl nagyok (átlagméret 500 000 fő), a községek pedig az önkormányzás alapegységei.

IV. Összegzés

Zárógondolatként rögzítendő, hogy a fenti országok járási modelljei meglehetősen jelentős eltéréseket mutatnak, a közigazgatás területi szintjét differenciáltan kezelik, más-más megoldásokat alkalmaznak. Ezzel összevetve a hazánkban megjelenő járási rendszer tekintetében elmondható, hogy közel 1000 éves múltra vezethető vissza,

⁴⁹ Kurnoga Živadinović, N.: Multivarijatna klasifikacija županija Hrvatske. *Zbornik ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, 5(1), 1-15. o.

Ott, K. - Bronić, M.: Zaduženost županija, gradova i općina od 2002.-2014. *Newsletter-an occasional publication of the Institute of public finance*, 17(103), 1. o. <https://doi.org/10.3326/nlh.2016.103>

⁵⁰ Lőrinczné, Bencze Edit: A közigazgatás szerkezetátalakítása a függetlenné váló Horvátországban. *Comitatus*, 2008/9-10. sz. 133-147. o.

⁵¹ Peri, G.: Socio-cultural variables and economic success: evidence from Italian provinces 1951-1991. *The BE Journal of Macroeconomics*, 4(1). 5-10. o. <https://doi.org/10.2202/1534-5998.1218>

Fabiani, S. - Pellegrini, G.: Education, infrastructure, geography and growth: an empirical analysis of the development of Italian provinces. *Banca Italia - Servizio di Studi* (No. 323), 1997.

⁵² Pálné Kovács Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. (II. kiad.). Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2001. 303.o.

⁵³ Önálló közigazgatási adminisztrációval rendelkeznek.

az évszázadok során más-más formában, elnevezéssel, feladatkörrel jelent meg, de a rendeltetése mindig is egyfajta területi egység szerepének betöltése volt. Ez eleinte az igazságszolgáltatásban nyilvánult meg, de a későbbiek folyamán már az adóztatásban, közigazgatásban is. A feladatok ellátására szolgáló apparátus olykor laikusokból, máskor pedig szakképzett munkaerőből tevődött össze. A járások határainak kialakításánál is sokféle szempontot figyelhetünk meg a történelem során (pl. domborzat, vízrajz stb.), viszont az általános alapelgondolás mindenkor egy olyan területi modell létrehozása volt, amely méreteiben nagyjából az egy napi járóföldnek felel meg.

INTEGRITÁS ÉS A KINCSTÁR MŰKÖDÉSE

Vargha Éva

PhD-hallgató; PTE-AJK Közigazgatási Jogi Tanszék

A szerző kutatási területe: Kincstár múltja, jelene és jövője

A szerző elérhetősége: eva.vargha@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.47272/KIKPhD.2020.1.4>

ÖSSZEFOGLALÓ

A közigazgatás egyik aktuális területe az integritás, integritásmenedzsment. A tanulmány célja a közigazgatási szervek integritásának, integritásmenedzsmentjének bemutatása, a Kincstár működésének rövid összefoglalása, valamint a Kincstár megítélésére vonatkozó empirikus kutatás ismertetése, melynek keretében a lakossági percepciók és tapasztalatok kerülnek részletezésre az ügyfél-elégedettség növelésének lehetőségeivel. A tanulmány további intenciója, hogy felhívja a figyelmet az ügyfél-elégedettség és ügyfélélmény fontosságára a közigazgatás területén.

KULCSSZAVAK

Kincstár, integritás, ügyfél-elégedettség, ügyfélélmény, empirikus kutatás.

46 I. Bevezetés

A modern közigazgatás fontos feltétele, hogy az állami szervek belső működése hatékony és korszerű legyen, melynek minden elemét átítatja a köz érdekének szem előtt tartása. Erős a társadalmi igény a transzparencia növelésére¹, az adatok hozzáférhetőségére és a korrupció csökkentésére. Minden időszak közigazgatás fejlesztésének megvannak a maga kulcs szavai, a 2000-es években mindenhonnan az elektronikus közigazgatás fejlesztését, elektronikus ügyintézés lehetett hallani, ma az integritás, integritásmenedzsment az új „szlogen”.

II. Integritás, szervezetek integritása

Az integritás latin eredetű szó, eredeti jelentése sértetlenség, épség és feddhetetlenség, tisztesség, becsület². Területi integritáson a második világháború idején is valamely ország területének oszthatatlanságát, sérthetetlenségét értették.³ Személyek esetében értékvezérelt magatartást értünk alatta. Szervezetek esetében kinyilvánított értékei és elvei szerinti működést értünk, emellett hordozza azt a jelentést is, hogy működése átlátható, elszámoltatható, és a szervezet és az alkalmazottak magatartása is illeszkedik a rendeltetéséhez. A közigazgatási szervek esetében az integritás az alapító által meghatározott szervezeti célokhoz és

¹ Hohmann Balázs: *A hatósági eljárás társadalmi ellenőrzésének lehetőségei*. Pécs, Tudatosan a Környezetünkért Egyesület, 2018. 7-8. o.

² Bakos Ferenc (szerk.): *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1978. 376. o.

³ Berei Andor (szerk.): *Új Magyar Lexikon*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1962. 411. o.

elvekhez köthető.⁴ A közigazgatás esetében pedig a demokrácia alapelvei szerinti működést takarja.⁵ „Szervezetiirányítási szempontból az integritás azt jelenti, hogy a szervezetnek van egy pozitív, a társadalmi elvárásokkal összhangban álló, szilárd értékrendje és ezen értékek mentén működik. Ez utóbbi azt feltételezi, hogy a dolgozók is azonosultak a szervezet értékrendjével és aszerint cselekszenek. Ebben az értelemben az integritás a helyes (szabálykövető, erkölcsös) dolgozói magatartásnak a színvonalja.”⁶ „Az integritás mindezek mellett meghatározott értékek összessége, a leggyakrabban az alábbi részértékeket sorolják ebbe a körbe: transzparencia, felelősség és számonkérhetőség, tisztességes eljárás, diszkrimináció tilalma, elkötelezettség meghatározott értékek iránt. A fenti részértékek gyakran átfedik egymást, illetve szorosan összefüggnek egymással”⁷

A jelenleg uralkodó közigazgatás menedzsment a korrupció megelőzésének egyik fő eszközeként, zászlóshajójaként tartja számon az integritásmenedzsmentet. A menedzsment irányzat magában foglal eszközöket, szervezeti eljárásokat és struktúrákat. De vajon mennyiben több az integritás, illetve más, mint az etika vagy a morál? „A morál általában határozza meg a jó és a rossz fogalmát, az etika felsorolja, hogy mely cselekvések, magatartásformák tartoznak a jó vagy rossz kategóriájába, az integritás pedig az előző kettő által meghatározott jó magatartásformák szerinti cselekvést jelenti, azaz magát a gyakorlatot”⁸

1. ábra: Morál és etika

Morál Mi a jó és rossz?	
Jó (általános ismérvek)	Rossz (általános ismérvek)
Etika Milyen a jó és a rossz?	
Etika A jó cselekvési és magatartási formák meghatározása.	Etika A rossz, nem kívánatos cselekvési és magatartási formák meghatározása.
Integritás Az előzetesen meghatározott értékek alapján cselekvési és magatartási formák szerinti cselekvés, működés.	Korrupció (tágabb értelemben) Az előzetesen meghatározott értékek alapján a nem kívánatos cselekvési és magatartási formák szerinti cselekvés, működés.

Forrás: Domokos et. al.: i.m. 8. o.

⁴ Pallai Katalin: *Integritás és integritásmenedzsment*. <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/3/00/80000/Integrit%C3%A1s%20%C3%A9s%20Integrit%C3%A1smenedzsment.pdf> (2020.06.02.)

⁵ Pallai Katalin: i.m. 1. o. (2020.06.02.)

⁶ Domokos, et al.: *Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában*. Budapest, Állami Számvevőszék, 2016. 8. o.

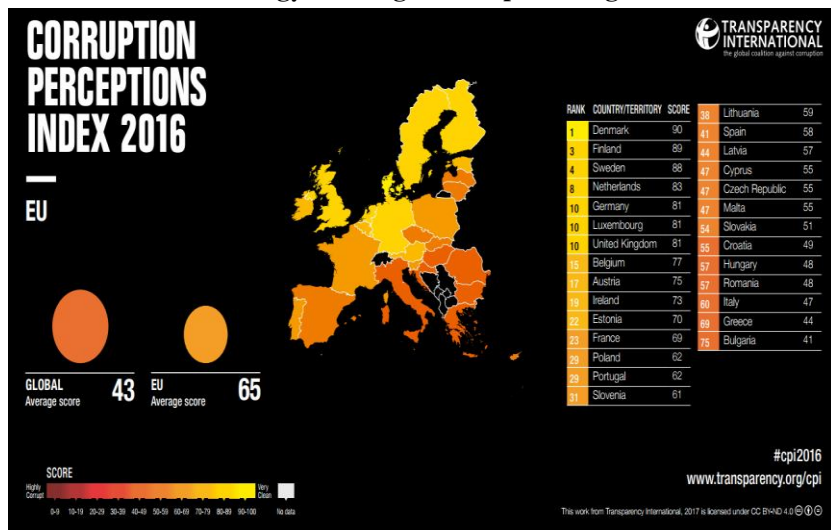
⁷ Állami Számvevőszék: *Integritás Kérdőív, kitöltési útmutató és súgó kiadvány*. [http://integritas.asz.hu/uploads/files/asz_sugo-kerdoivB5_last%20\(nyomda\).pdf](http://integritas.asz.hu/uploads/files/asz_sugo-kerdoivB5_last%20(nyomda).pdf) 12-13. o. (2020.06.02.). Hohmann Balázs: *The interpretation of transparency from the legal point of view*. In: Haffner, Tamás (szerk.): *IV. Fiatalok Európában Konferencia -Tanulmánykötet*. Pécs, Sopianae Kulturális Egyesület, 2018. 158-160. o.

⁸ Domokos-Pulay-Szatmári-Gergely-Szabó: i.m. 8. o.

Ennél fogva az integritás növelése csökkenti a korrupciót, illetve visszaszorítja azt, hiszen ha maga a szervezet és a személyzet is elkötelezett az integritás mellett, a korrupcióra nincs lehetőség. „Maga a korrupció - melyet sokan tévesen az integritássértés szinonimájaként használnak - az integritássértés legszélsőségesebb megnyilvánulási formája.”⁹ Az integritást és a szabályos működést a transzparencia, az átláthatóság növeli, hiszen a nyilvánosság ereje visszatartó erő.

2010-ben szemlélet változás történt, a korrupció megelőzése érdekében nem kizárólag büntetőjogi, jogszabályi és intézményi eszközök kerülnek alkalmazásra, hanem az állami szervek integritásának erősítésével a Jó állam kialakítása a cél.¹⁰

2. ábra: Egyes országok korrupciós megítélése 2016



48

Forrás: Corruption Perception Index. https://transparency.hu/wp-content/uploads/2017/01/CPI2016_EU_EN.pdf (2020.06.20.)

Magyarország korrupciós megítélése jól láthatóan az egyik legrosszabb, az utolsó helyek egyikén állunk. A korrupció jelentősége nem elsősorban a negatív társadalmi megítélése miatt jelentős, hanem annak gazdasági következményei

⁹ Pécsi Törvényszék: *Integritásról*.

http://pecsitorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/az_integritasrol.pdf (2020.06.02.)

¹⁰ Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról szóló 1080/2013. (II.25.) Korm. határozata

miatt. Általánosságban a korrupció gátat szab a gazdasági növekedésnek¹¹, a gazdasági versenyt is torzíthatja, demoralizáló társadalmi hatása mellett. „Szervezeti szinten az integritás és korrupció közti összefüggés úgy értelmezhető, hogy minél magasabb színvonalú az integritása egy szervezetnek, annál ellenállóbb a korrupcióval szemben. A szervezet integritásának erősítése ezáltal a korrupció megelőzésének, a korrupciós kockázatok mérséklésének az egyik fontos eszköze. Az összefüggés bizonyos fokig fordítva is igaz, azaz egy szervezet minél inkább felmérte a korrupciós kockázatait és kiépítette a megelőzésükhöz, kezelésükhöz szükséges kontrollokat, annál szilárdabb az integritása. Azért csak bizonyos fokig, mert az integritás nemcsak a korrupciótól, hanem más helytelen magatartásoktól (például csalás, önkényeskedés) való mentességet is jelent.”¹²

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) számú Kormány rend. az integritást a következőképpen határozza meg: „az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése”. A korrupciós kockázatot pedig integritási kockázatnak tekinti. A Kormány igyekszik hatékony lépéseket tenni az integritás alapú közigazgatás felé, ilyen lépés az integritásirányítási rendszer bevezetése a központi államigazgatásba, bejelentő-védelmi intézményrendszer megteremtése, hivatásetikai kódexek készítése stb. Az Állami Számvevőszék Integritás Projektje igyekszik aktuális információkat, kutatásokat biztosítani a témakörhöz kapcsolódóan.

III. Integritásirányítási rendszer, integritásmenedzsmment

Szervezeti integritás növelése integritásirányítási rendszer kiépítésével érhető el, mely egyrészt meghatározza és következetesen kommunikálja a szervezet értékrendszerét, másrészt létrehozza és működteti ezen értékrendszer érvényesülését, kikényszerítő eszközeit, azaz az integritáskontrollokat (szabályzatok, magatartási kódexek, etikai elvek, küldetésnyilatkozatok stb.).¹³

„Az integritásmenedzsmment egy olyan szervezeti tevékenység, melynek célja az integritás központú szervezeti működés biztosítása, az ehhez szükséges erőforrások megteremtése és a vezetés értékek mellett történő elköteleződése.”¹⁴ A hangsúly a korábbi szabályokon alapuló, megtorlás, fenyegetés megközelítése helyett – nem hozott elvárható eredményt – értékeken és elveken alapuló elemek fontosságán, megelőzésen és meggyőzésen van. A szabályok erejének növelése nem azok sokszorozásával, vagy súlyosbitásával érhető csak el, hanem az érték- és szabálytudatosság erősítésével.¹⁵

¹¹ Kóhalmi László: A gazdasági növekedés gátlótényezője: a korrupció. *JURA* 2013/2. szám, 100-106. o.

¹² Domokos, et. al.: *Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában*. i.m. 9. o.

¹³ U.o. 10. oldal

¹⁴ Balás Endre: *Integritásirányítási rendszer bevezetése a költségvetési szervezeteknél*. http://www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=3675 (2020.06.02..)

¹⁵ Pallai Katalin: i.m. 2. o.

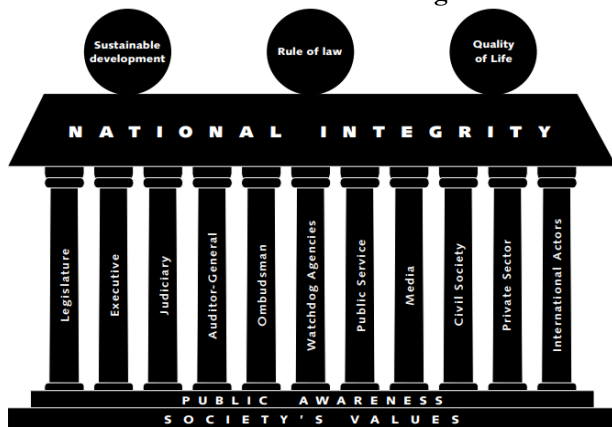
„Az integritásmenedzsmentben fontos elem az értékalap tisztázása, a szervezetben a közös értékek megteremtése és tudatosítása, a korrupció és integritás értékkelvű értelmezése, és az integritás erősítése azzal, hogy a korrupciós kockázatokat és lehetőségeket folyamatosan elemzi és szünteti meg a szervezet.”¹⁶

3. ábra: Integritás eszközök a belső kontrollrendszerben (Holland Számvevőszék, 2008)

	Általános kontrollok	
	1. Integritás politika	
"Kemény" kontrollok	2. Kockázatelemzés	"Puha" kontrollok
3. Feladat- és hatáskör		8. Értékek és elvárások
4. Jogszabályi keretek	13. HR kiválasztás	9. Szakmai standardok
5. Integritás szabályzat		10. Integritás-tudatosság
6. Belső ellenőrzés	14. Integritás elleni cselekmények kezelése	11. Vezetői hozzáállás
7. Biztonság		12. Szervezeti kultúra
	15. Átláthatóság és elszámoltathatóság	
	16. Monitoring és audit	

Forrás: Klotz Péter, Sántha György: *Szervezetigazgatás, szervezetfejlesztés, integritás. Törzssanyag az integritásmenedzsment tárgyhoz.* Budapest, NKE-VTKI, 2013. 16. o.

4. ábra: Nemzeti integritás



Forrás: Jeremy Pope: *Confronting corruption: the elements of a national integrity system. The TI Source Book 2000.* Berlin, Transparency International, 2000. 35. o.

¹⁶ U.o. 3. o.

Az integritásmenedzsment a közszférában négy pilléren nyugszik, egyrészt az átláthatóságon¹⁷ és számonkérhetőségen (nyomonkövethetőség, belső-külső elvárásokra való érzékenység), másrészt az etikán (közjó szem előtt tartása), harmadrészt a felkészültségen (szakmai kompetenciák) és negyedrészt a korrupció kizárásán.¹⁸

A szervezeti integritás fejlesztéséhez szükséges kompetenciák:

- közcélok és ügyfelek szolgálata iránti elkötelezettség,
- közcélok előtérbe helyezése az egyéni és csoportérdekkel szemben,
- konzisztens célok (a szervezeti és egyéni célok és motivációk illeszkednek),
- szakmai kompetenciák (technikai és szakmai felkészültség magas foka),
- innováció: tanuló szervezet, szervezet nyitottsága és alázata, új megoldások keresése, kipróbálása terjesztése, kockázatok elemzése,
- szervezeti intelligencia: érzéklni és érteni a szervezet működésének összefüggéseit, változások következményeinek elemzése, a szervezet részére optimális fejlesztési stratégiák megalkotása.¹⁹

Az integritásmenedzsment egy ciklikusan megújuló, tudatos szervezeti tevékenység, melynek célja az integritás központú szervezeti működés, meghatározza az elérendő célokat, a vezetés értékek mellett köteleződik el, egyben erőforrásokat szabadít fel, melynek felhasználását nyomon követi, ellenőrzi és kiértékeli.²⁰ Az integritásirányítási rendszer része a vezetési és irányítási rendszernek, mely illeszkedik a belső kontrollrendszerbe.²¹ Fontos, hogy nem csak meghatározza az elvárt értékeket, hanem ahhoz útmutatást is ad, nyomon követi azok érvényesülését és szükség esetén kikényszeríti.

Az integritásmenedzsment eszközei egyrészt maga az integritás a szervezeten belül, valamint a jogi és szakmai szabályok, értékek, viselkedés- és magatartásformák meghatározása, élethelyzetek feldolgozása és kockázatelemzés. „Másrészt az integritás érdekében végzett folyamatos útmutatás, tanácsadás, vezetői példamutatás, integritás tréningek, ünnepélyes fogadalmak, eskütétel, integritás a mindennapi beszédben, tanácsadás, korrekt személyzeti politika.”²²

¹⁷ Hohmann, Balázs: *The Principles and Fundamental Requirements of the Transparency on the Public Administrative Proceedings*. In: Suresh, P. (szerk.): *Proceedings of THE IIER. International Conference Dubai, UAE*. Dubai, International Institute of Engineers and Researchers, 2019, 2-3 o.

¹⁸ Pallai Katalin: i.m. 2-3 o.

¹⁹ Pallai Katalin: i.m. 3. o.

²⁰ Varga Zoltán: Integritás az államigazgatásban, integritás az önkormányzatoknál c. előadása. <http://www.kormanyhivatal.hu/download/8/3a/e0000/Integrit%C3%A1s%20az%20%C3%A1llamigazgat%C3%A1sban,%20integrit%C3%A1s%20az%20%C3%B6nkorm%C3%A1nyzatok%C3%A1llp> (2020.06.02.), Hohmann Balázs: Integrity Advisors and the Development of Administrative Communication Culture. *European Journal of Multidisciplinary Studies* 4/1. szám, 29-31. o. <https://doi.org/10.26417/ejms-2019.v4i1-527>

²¹ Belügyminisztérium-Nemzetgazdasági Minisztérium: Módszertani útmutató a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez. <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/d/12/a1000/Fedlap.pdf> (2020.06.02.)

²² Varga Zoltán: i.m. 4-5 o.

Az integritás nyomon követésére aktív és passzív monitoring eszközök állnak rendelkezésre. Passzív monitoring eszköz a telefon, internet, bejelentő rendszer és whistle blowing (bejelentés tétel egy szervezetnél visszaélésről vagy annak veszélyéről, annak érdekében, hogy fellépjenek ellene). Aktív monitoring eszköz a személyek ellenőrzése, megfigyelése-értékelése, a szervezet elemzése tesztek, felmérések, kimutatások alapján. Az integritás menedzsment folyamataiban megkülönböztetjük az elsődleges folyamatokat, melyek közvetlenül hatnak az integritásra, illetve azt mérik, annak kikényszerítését célozzák. Az elsődleges folyamatok szereplői a vezetők és az integritás felelősök. A másodlagos folyamatok támogatják az integritást, de nem közvetlen céljuk, ilyen az emberi erőforrás-menedzsment, IT-menedzsment, minőség-menedzsment, közbeszerzési, kifizetési és szerződéses ügyek kezelése. A másodlagos folyamatok szereplői a feladatokat ellátó munkatársak.

Az integritás érvényesítése, megsértésének következménye lehet megállapítani az integritás követelményének megsértését, az integritás ellen vétkező tudomására hozása, valamint súlyos esetben a közösség tájékoztatása.

IV. Integritás hazai szabályozása

2013. szeptember 1-től a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex életbe lépett, mely tartalmaz alapelveket, visszaélések bejelentésére, elfogulatlanság megőrzésére, összeférhetetlenségre, ajándékokra, jogtalan előnyökre, vezetők fokozott felelősségére, etikai szempontból méltatlan magatartásokra és az etikai eljárásra vonatkozó előírásokat, szabályokat.

52

Az integritás hazai szabályozásának egyik fontos eleme az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) számú Kormány rendelete (Intr.), mely a következő előírásokat tartalmazza:

- évente fel kell mérni az államigazgatási szerv működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokat, mely alapján intézkedési tervet kell készíteni,
- az intézkedési terv végrehajtását és annak eredményeit integritásjelentésben össze kell foglalnia a szervezet vezetőjének, melyet a Miniszterelnökséget vezető miniszternek és a Belügyminiszternek meg kell küldeni,
- a szervezet működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásáról és kivizsgálásáról köteles gondoskodni, erre vonatkozóan belső szabályzatot készít a szervezet vezetője,
- integritás tanácsadót kell kijelölnie a szervezet vezetőjének, aki az integrációs és korrupciós kockázatok kezelését támogatja, koordinálja az integritásirányítási rendszer és a belső kontrollrendszer egyes elemeinek működését,

- az államigazgatási szervek vezetői és tisztviselői kötelesek részt venni a kapcsolódó képzéseken és kötelesek a beosztottjaik részvételét is biztosítani,
- érdekvényesítőkkal való kapcsolattartás szabályozása (pl.: meghatározza ki minősül érdekvényesítőnek²³, meghatározza, hogy az államigazgatási szerv munkatársa csak a felettese előzetes tájékoztatás után találkozhat az érdekvényesítővel, ebben a tájékoztatásban ki kell térni, hogy az érdekvényesítő által képviselt szervezet nevére, a találkozó céljára, időpontjára és helyére, illetve ha a munkatárs a szervezet integritását veszélyeztető kockázatokra vonatkozó információval bír akkor azt írásban a felettese tudomására kell hoznia, felettes utasítása a kapcsolattartás korlátozására, megtiltására, harmadik személy jelenlétéhez kötése)
- a szerv vezetője évente köteles áttekinteni az irányítása alá tartozó tisztviselők érdekvényesítőkkal való találkozására vonatkozó információkat, felmérni az ezzel kapcsolatos kockázatokat, és az intézkedési tervben a kockázatok kezeléséhez szükséges intézkedéseket megtenni.

A költségvetési szervek esetben az integritáshoz kapcsolódó jogi szabályozás másik fontos eleme a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelete (a továbbiakban: Bkr.). Nem csak a Kormány irányítása, felügyelete alá tartozó államigazgatási szerveknek, hanem a költségvetési szerveknek is el kell készíteniük az integritásirányítási rendszerüket, ennek keretében a szervezeti integritást sértő események kezelésének és az integrált kockázatkezelési eljárásrendeket kell megalkotniuk. Lényeges, hogy a költségvetési szervnek megszerezni kell a folyamatait, mely a kockázatértékelés alapját is képezi.

A szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjére vonatkozóan a Bkr. tartalmaz minimum tartalmi elemeket. A költségvetési szerv vezetőjét teszi felelőssé mind a vonatkozó eljárásrendek elkészítéséért, mind a minden tevékenységre kiterjedő etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására alkalmas belső kontrollrendszer kialakításáért, mind az integrált kockázatkezelési rendszer működéséért. Általános követelmény, hogy a

²³ „Az Intr. 10. §-a szerint érdekvényesítő az az államszervezeten kívüli személy, aki jogszabályban rögzített eljárásban ügyfélnek, panaszosnak, vagy az eljárásban résztvevő más személynek nem minősül. Cselekménye akkor tekinthető érdekvényesítésnek, ha az államigazgatási szerv munkatársát feladatellátása során vagy feladatellátásához kapcsolódóan keresi fel érdekvényesítés szándékával.” I.d. Módszertani útmutató Az érdekvényesítőkkal való kapcsolattartás szabályainak alkalmazásához. <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/e/08/71000/N%C3%B3dszertani%20%C3%BAtmutat%C3%B3%20az%20%C3%A9rdek%C3%A9rv%C3%A9nyes%C3%ADt%C5%91kkel%20val%C3%B3%20kapcsolattart%C3%A1s%20szab%C3%A1lyainak%20alkalmaz%C3%A1s%C3%A1hoz.pdf> (2020.06.02.)

Hohmann, Balázs: *Communication requirements interpreted to integrity consultants in the light of transparency in public administration*. In: Csiszár Beáta, et. al.(szerk.): *VIII. Interdiszciplináris Doktorandusz Konferencia 2019 - Tanulmánykötet*. Pécs, PTE Doktorandusz Önkormányzat, 2019, 101-104. o.

rendszereket úgy kell kialakítani és működtetni, hogy biztosítsák az információk megfelelő időben való hozzáférését az illetékeseknek, legyen az akár a szervezet, akár szervezeti egység, akár egy munkavállaló. A kockázatkezelésre vonatkozóan mind azok felmérése, mind az azokhoz szükséges intézkedések, mind a teljesítésének nyomon követésére ki kell térnie az eljárásrendnek, valamint elkészítése során tekintettel kell lenni egyéb jogszabályi előírásokra és ágazati útmutatókra is. A kockázatkezelési rendszer koordinálására a szervezet vezetőjének ki kell jelölnie egy szervezeti felelőst – nem lehet belső ellenőr, ha foglalkoztat a szervezet integritás tanácsadót, akkor a feladatot neki kell ellátnia. A felelőssel a folyamatgazdáknak együtt kell működniük.

A belső kontrollrendszernek biztosítania kell a kockázat kezelését, hozzájárulnia a szervezet céljainak eléréséhez és a szervezet integritása erősítéséhez. Ennek érdekében a kontrollok kiépítése, és feladatkörök elkülönítése szükséges, különösen a döntések dokumentumainak elkészítése, a döntések célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontú megalapozottsága, a döntések szabályszerűségi szempontból történő jóváhagyása és ellenjegyzése, valamint a gazdasági események elszámolása szempontjából. Követelmény, hogy a belső szabályzatokban az engedélyezési, jóváhagyási és kontrolllejárások, a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférés és a beszámolási eljárásokhoz kapcsolódóan a felelősségi körök meghatározásra kerüljenek. A belső kontrollrendszernek biztosítania kell a szervezet tevékenységének, céljainak nyomon követését, mely egyrészt áll folyamatos és eseti nyomon követésből az operatív tevékenységek esetében, másrészt az ettől független belső ellenőrzésből.

V. Integritás felelős

„Ezek a fickók abból élnek, hogy másokat kicsináljanak?” Gordon Cole jó tanácsa Dale Cooper FBI ügynöknek, a belső ellenőrök általi meghallgatásához *Twin Peaks* 2. évad 11. rész. Sokszor szembesülnek a belső ellenőrök, szervezet fejlesztéséért felelős személyek hasonló hozzáállással, ellenállással, annak ellenére, hogy a célja mindkét félnek azonos. Az integritás tanácsadó a jelenleg érvényben lévő hazai szabályozás szerint²⁴ a hivatali szervezet vezetőjének közvetlen irányítása alatt áll. Elláthat más feladatköröket, ahol más személy által is utasítható, feltéve, hogy nem veszélyezteti az integritás tanácsadói feladatait. Kijelöléséhez és a kijelölés visszavonásához a felettes szerv vezetőjének és a Belügyminiszter előzetes, írásbeli egyetértése szükséges. Gazdasági szervezettel nem rendelkező államigazgatási szervnél az integritás tanácsadó feladatait a felettes szerv integritás tanácsadója is elláthatja. A feladat felsőfokú végzettséghez és hároméves közigazgatási szakmai gyakorlathoz, integritás tanácsadó szakképzettséghez kötött, illetve a kormányrendelet egyéb kitétele, hogy „a feladatra személyisége és képességei alapján alkalmas és erkölcsileg méltó kormánytisztviselő, állami

²⁴ Intr. 5. § (1) bek.

tisztviselő, vagy az államigazgatási szervnél foglalkoztatott hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személy jelölhető ki”.

Az integritás tanácsadó közreműködik az államigazgatási szerv működésével kapcsolatosan:

- az integritási és korrupciós kockázatok felmérésében,
- azok kezelésére szolgáló intézkedési terv elkészítésében,
- annak végrehajtásáról szóló integritás jelentés elkészítésében,
- az intézkedési terv alapján javaslatot tesz az államigazgatási szerv hivatásetikai és antikorrupciós témájú képzései megtartására, valamint ezek végrehajtásában közreműködik,
- tájékoztatást és tanácsot ad a hivatali szervezet vezetői és munkatársai részére a felmerült hivatásetikai kérdésekre a hatályos jogszabályok és hivatásetikai szabályok alapján,
- gondoskodik a belső kontrollkörnyezet és az integrált kockázatkezelés koordinációjáról,
- a szervezet vezetőjének meghatalmazása esetén gondoskodik az integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával,
- integritás tanácsadó elláthatja az adatvédelmi felelősi, esélyegyenlőségi referensi és fegyelmi biztosi feladatokat, viszont belső ellenőri feladatokat nem.

A Kincstárnál az integritás tanácsadót az elnök jelöli ki, integritás tanácsadói feladatait közvetlenül az elnök vezetése és ellenőrzése mellett végzi. Az integritás tanácsadó többek között az integritás és korrupciós kockázatok kezeléséhez és azzal kapcsolatosan:

- intézkedési terv elkészítése,
- intézkedési terv végrehajtásáról szóló jelentés elkészítése,
- jogszabálytervezetek véleményezése, kockázatok felmérése, képzési javaslat, képzések megtartásában közreműködés, elnöki utasítás készítése, aktualizálása,
- bejelentések fogadása és kivizsgálása,
- hivatás etikai kérdésekben tanácsadás és tájékoztatás,
- belső kontrollkörnyezet kialakítása és az integrált kockázatkezelés koordinációja.²⁵

Mi a különbség a belső kontroll és az integritásirányítási rendszer között, hiszen a kettő nem azonos fogalmakat takar. Az integritásirányítási rendszer része a belső kontrollrendszernek, ugyanakkor meg is haladja annak kereteit. A belső kontrollrendszer a belső szabályzatok, eljárások és elvek összessége, melyek biztosítják a költségvetési szerv szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes működését. A belső kontrollrendszer esetében a hangsúly

²⁵ A Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 28/2017. (X. 31.) NGM utasítás 36. § (1)-(2) bek., 61. §

elsősorban az írott szabályozáson van, az integritásirányítás esetében pedig mind a szervezet, mind a munkavállaló magatartásait és cselekedeteit is átható, a köz érdekében, a szervezet céljával összhangban álló hozzáállásra tevődik át.

VI. Kincstár működését befolyásoló alapvető jogszabályok

A Kincstár működése jogszabályok által vezérelt, jogállását és szervezetét a Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet többek között az alábbiakban határozza meg:

- államháztartásért felelős miniszter (jelenleg: Varga Mihály, pénzügyminiszter) irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv,
- a Kincstár vezetője az elnök, munkáját elnökhelyettesek segítik,
- központi szervből (Központ), különös hatáskörű, országos illetékességű igazgatási szervből (nyugdíjfolyósító igazgatóság) és területi szervekből (megyei igazgatóságok) áll,
- a központi szervet az elnök közvetlenül vezeti, a többi szervét igazgatók vezetik, akik munkáját a központ esetében igazgatók, a többi szerv esetében igazgatóhelyettesek segíthetik,
- ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, akkor a Kincstár hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyekben elsőfokon a megyei igazgatóságok, illetve a nyugdíjfolyósító igazgatóság jár el, a Központ pedig a felügyeleti szerv, illetve a fellebbezés elbírálására jogosult szerv,
- a jogszabály kijelöli a Kincstárat kincstárként, valamint meghatározza hatásköreit és területi szerveinek illetékességi területét.

A Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 28/2017. (X. 31.) NGM utasítás alapvetően meghatározza a belső működési kereteit. A Kincstár működését jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, illetve egyéb jogi eszközök, belső szabályozó eszközök, felettes vezetők utasításai határozzák meg. A rendelkezés meghatározza, hogy a Kincstár a Pénzügyminisztérium önálló fejezete, részletezi a jogszabály, illetve megállapodás alapján ellátott feladatait. A jogszabály tartalmazza a Kincstár szervezeti felépítését, tagozódását. Ennek alapján a központi szerv elnöki kabinetre, gazdasági főigazgatóságra, igazgatóságokra és főosztályokra, a főosztályok osztályokra tagozódnak, a nyugdíjfolyósító főigazgatóság: főosztályokra és osztályokra, a területi szervek pedig irodákra és osztályokra. Az utasítás felsorolja a Kincstár feladatait, hatásköreit, a szervezeti egységek illetékességét, hatáskörét. Tartalmazza az elnök, elnökhelyettesek, igazgatók, gazdasági főigazgató, informatikai biztonsági vezető, folyósítási igazgatóhelyettes, főosztályvezetők, főosztályvezető-helyettesek, területi szervek irodavezetőinek, a Budapesti és a Pest Megyei Igazgatóság irodavezető-helyetteseinek, osztályvezetők, az adatvédelmi tisztviselő és az integritás tanácsadó feladatait. A Kincstár képviselőjében alapvetően az elnök jár el, e jogkörét írásban másra átruházhatja, a szervezeti egységek vezetői a saját

szakterületükön, működési körükben általában jogosultak a Kincstár képviselőjére, a Kincstár jogi képviselőjét a központi és a területi szerveknél dolgozó meghatalmazott jogtanácsosok, jogi előadók látják el. A feladatkörök egyértelmű elhatárolására, az SZMSZ végrehajtása érdekében a főosztályvezetők és a területi szervek igazgatói ügyrendet készítenek. A vezető felelős az irányítása és vezetése alá tartozó szervezeti egység feladatainak maradéktalan elvégzéséért, a munkavállalók pedig a munkakörükbe tartozó feladatok szakszerű ellátásáért.

„A Kincstár szervezeti egységeinek folyamatos működését a jogszabályok, a közjogi szervezetszabályozó eszközök, más jogi eszközök, jelen Szabályzat, a belső szabályozó eszközök, a Kincstár szervezeti egységeinek ügyrendje, valamint a felettes vezetők utasításai határozzák meg.”²⁶

A Kincstár elnöke által elfogadott és a miniszter által jóváhagyott éves munkaterv és ellenőrzési terv, valamint eseti program alapján végzi feladatait a Kincstár. Az eseti program nagyobb, összefüggő feladatokra kerül kiadásra. A munka- és ellenőrzési terv tartalmazza a feladatokat, érintett személyi felelősöket, felelős és közreműködő szervezeti egységeket, végrehajtási határidőket, személyi, tárgyi, szakmai és szervezeti feltételeket. A feladatok végrehajtásáról a felelős szervezeti egységek egységes szerkezetű beszámolót készítenek, melyet az Elnöki Kabinetben keresztül az elnök részére megküldenek. Az ügy elintézéséért az a szervezeti egység a felelős, amelynek az adott ügy a feladatkörébe tartozik. A szervezeti egységek kezdeményezően és kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni, alapvetően a saját ügyintézői által. Az ügyirat kiadmányozására való előkészítéséért, határidőben történő előterjesztéséért a kormánytisztviselő felelős. A kormánytisztviselő nevét az ügyiraton, illetve az aktán fel kell tüntetni. Az előkészített tervezetet felülvizsgáló és kiadmányozni jogosult és kötelezett vezető is felelős az ügy érdemi elintézéséért. Az ügyintézés rendjét elnöki utasítás szabályozza. Amennyiben nincs helye az áttételnek, a kijelölt kormánytisztviselő áttanulmányozza az ügyre vonatkozó iratokat és más információt tartalmazó anyagokat, szükség esetén intézkedik annak kiegészítéséről, szükséges állásfoglalás beszerzéséről. Ezt követően feljegyzést készít – és az ügyiratban elhelyezi – az ügyben folytatott jelentősebb tárgyalásokról, értekezletekről, megbeszélésekről, szóbeli megállapodásokról, egyeztetésekről. Az üggyel kapcsolatos megállapításait, javaslatait az ügyiratban összegezi és elkészíti a kiadmány tervezetét, majd továbbítja azt a kiadmányozásra jogosultnak és feljegyzi a kezelői és kiadó utasításokat az előadói ívre.

Az ügyintézési határidőt alapvetően a vonatkozó jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, egyéb jogi eszközök és a felettes vezetők határozzák meg, ezek hiányában 30 nap, „sürgős” jelző irat esetén 3 munkanap az irányadó. A határidő számításának kezdő napja a Kincstárban történő első iktatás, befejező napja pedig a regisztrált expedálás napja, eltérő rendelkezés hiányában.

²⁶ A Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 28/2017. (X. 31.) NGM utasítás 42. § (1) bek.

Az utasítás tartalmazza a kiadható belső szabályozó eszközöket, melyek a Kincstár egészére vagy annak egyes szervezeti egységeire vonatkozóan állapítanak meg kötelező rendelkezéseket, illetve végrehajtási szabályokat:

- elnöki utasítás és körlevél,
- elnökhelyettesi, központi igazgatói, NYUFIG igazgatói, gazdasági főigazgatói körlevél,
- megyei igazgatói utasítás és körlevél,
- egyes tevékenységek esetében elnökhelyettesi utasítás formájában eljárási rendek.

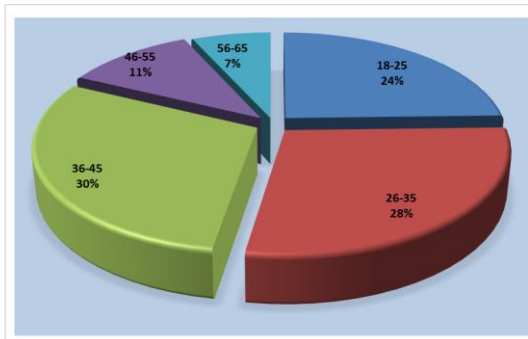
Az utasítás tartalmaz rendelkezéseket az értekezletek alapvető rendjére, a sajtó tájékoztatókra, a területi szervek külső kapcsolattartására, továbbá a szükséges, kötelezően irányadó jogtanácsosi állásfoglalások alkalmazására jogértelmezési kérdésekben.²⁷

VII. Empirikus kutatás a Kincstár megítélésére vonatkozóan

Az empirikus kutatást online kérdőív segítségével végeztem el. A kérdőívet a tanulmányaim és munkám során megismert hallgatótársaknak, oktatóknak küldtem meg, valamint az egyik legnépszerűbb közösségi portálon tettem közzé a kérdőív elérhetőségét. A sokaság kiválasztásánál mindössze annyi volt a kritérium, hogy felnőtt korú legyen az kitöltő, hisz a Kincstár ügyfele bárki lehet. A kérdőív összesen tizennégy kérdésből állt, melyre összesen száztizennyolc válasz érkezett. A kérdőív célja feltérképezni a Kincstár általános és az egyes tevékenységeinek megítélését, valamint a Kincstár által nyújtott (köz)szolgáltatásokkal való elégedettség mérése.

58

5. ábra: Kutatásban részt vevők életkorának megoszlása



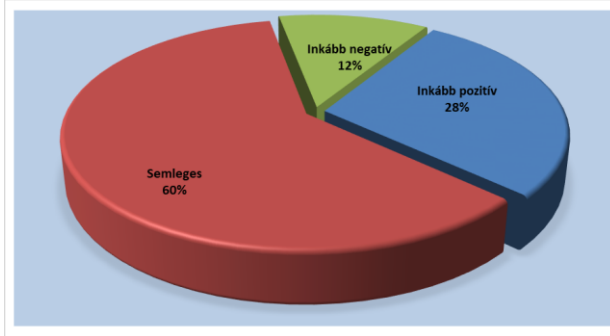
Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A válaszadók többsége aktív korú, 26-45 év közötti felnőtt. A kérdőívet kitöltők között nem volt 65 év feletti felnőtt, hiányuk sajnálatos, hiszen az egyik

²⁷ A Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 28/2017. (X. 31.) NGM utasítás

markáns, nagy és új feladata a Kincstárnak a nyugdíjfolyósítással és nyugdíjbiztosítással kapcsolatos szakigazgatási tevékenység. A kitöltők életkorának megoszlása összhangban van a hazai népesség kor szerinti megoszlásával. A gazdaságilag aktívak száma 2019-ben 4.674,8 ezer fő, mely a lakosság (9.772,8 ezer) 48 százaléka a Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján.

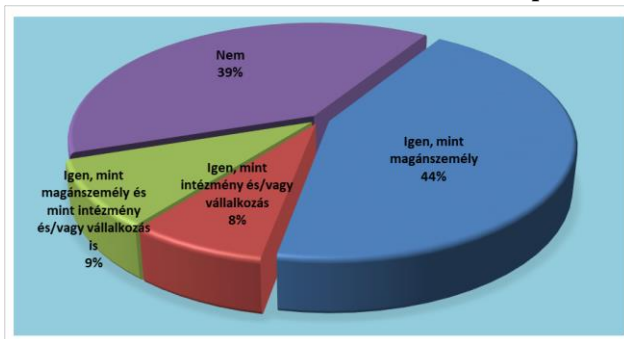
6. ábra: Kutatásban részt vevők benyomása a Kincstárról



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A válaszadók többségének benyomása semleges a Kincstárról. Amellett, hogy a válaszadók nagy része nem került kapcsolatba a Kincstárral. Általában a közigazgatásról alkotott vélemény, főként annak bürokratikus jellege keret ad az ügyfélműködésnek és benyomásnak. Az eredményből arra lehet következtetni, hogy azok, akik a Kincstárhoz fordulnak, választ kapnak a kérdéseikre, de az ügyfélszolgálat minősége nem kiugróan magas. A hivatali ügyintézésben a kimagasló ügyfélműködés még nem elsődleges célja az intézménynek, melyre érdemes hangsúlyt fektetni, hiszen ennek elmaradása esetén egyre nagyobb lesz a különbség a versenyszférában működő és az közintézmények kiszolgálási minősége között.

7. ábra: Kutatásban részt vevők Kincstárral való kapcsolatba kerülése

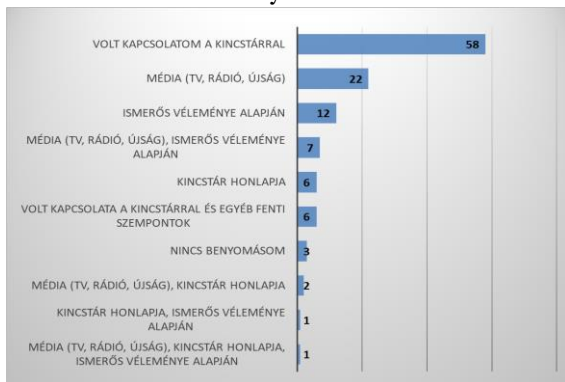


Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A válaszadók elég nagy százaléka (39 %) nem került kapcsolatba a Kincstárral, aki kapcsolatba került azok döntő többsége ezt magánszemélyként tette.

Lényeges különbséget tenni, hogy milyen minőségben kerülnek kapcsolatba a Kincstárral a kérdőívet kitöltők, hiszen nagyon különböző szakigazgatási feladatok lehetnek az egyes kapcsolódási pontok között. A felmérés jól tükrözi a hazai lakosság viszonyát a csúcshivatalokhoz: a Kincstár inkább a bürokrácia meghosszabbított kezeként jelenik meg és nem szolgáltatást nyújtó hivatalként. Ebben szerepe lehet a Kincstár visszafogott kommunikációs aktivitásának, mindenképpen fontos növelni a Kincstár országos vagy regionális lakossági rendezvényeken kiállítóként való megjelenését, ahol az intézmény munkatársai közvetlenül találkozhatnak az ügyfelekkel.

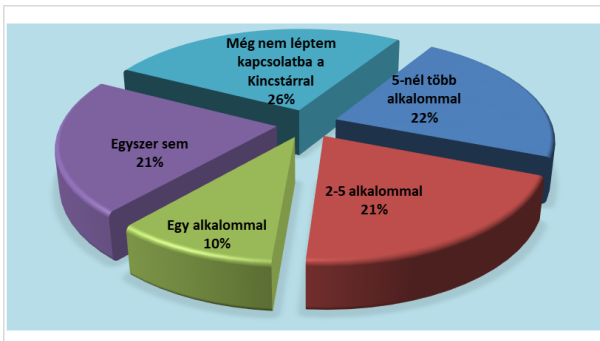
8. ábra: A Kincstárral kapcsolatban nem került kutatásban részt vevők benyomásának forrása



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A válaszadók nagy része aki, nem került kapcsolatba a Kincstárral, a média és az ismerősök véleménye alapján alakította ki a véleményét.

9. ábra: Kincstárral való kapcsolatba lépésének gyakorisága



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A válaszadók nagy része nem került kapcsolatba a Kincstárral, aki igen, az általában egy éven belül többször is.

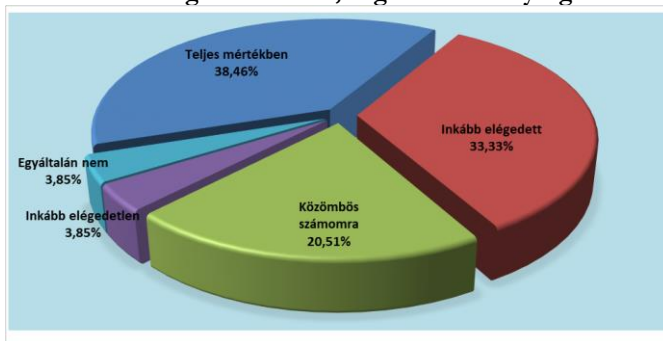
10. ábra: Kutatásban részt vevők az alábbi területeken léptek kapcsolatba a Kincstárral



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A válaszadók többsége, aki kapcsolatba került a Kincstárral a tájékoztatói tevékenysége, családtámogatási ellátás, bér- és/vagy illetményszámfejtés, -kifizetés és állampapír-forgalmazás kapcsán tette ezt. Volumenében is ezek a nagy tevékenységek, a nyugdíjfolyósítás mellett, ugyanakkor sok tevékenység esetében nem feltétlen veszi észre az állampolgár, hogy kapcsolatba került a Kincstárral (például Családi Otthonteremtési Támogatás).

11. ábra: Kutatásban részt vevők elégedettsége a Kincstár által nyújtott szolgáltatásokkal, végzett tevékenységekkel



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A Kincstár ügyfelei többsége elégedett a kapott szolgáltatással, végzett tevékenységgel, alacsony az elégedetlen ügyfelek aránya.

Mindazonáltal fontos feltérképezni, rendszerezni az elégedetlenség okait, így azok kinyilatkoztatására egyszerű, elérhető lehetőséget kell biztosítani az ügyfelek részére, azt gondolom a 21. századi ügyintézés egyik alapfeltétele. A közömbösek viszonylag magas, 20 százalékon felüli arányával érdemes foglalkozni. Valószínűleg magasabb minőségű ügyfélkiszolgálással, a versenyszférában már gyakorlattá vált megoldásokkal – ügyfélbarát honlap, chatbot, stb. – őket is az elégedettek táborához lehet csatlakoztatni.

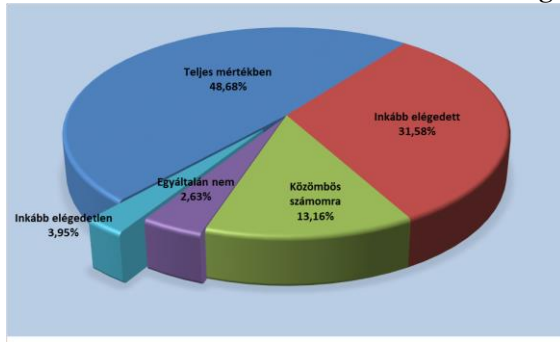
1. táblázat: Összességében mennyire volt elégedett, amikor legutóbb ügyet intézett?

	válaszok 0-100-as skálán (pont)	egyáltalán nem vagy inkább nem volt elégedett (%)	teljes mértékben vagy inkább elégedett volt (%)
Okmányiroda	80	7	80
Földhivatal	79	7	75
Polgármesteri Hivatal	76	8	75
Magyar Államkincstár	76	8	68
Kormányablak (Kormányhivatal)	76	8	61
Adóhivatal	71	10	65
Egészségbiztosítási Pénztár	73	11	68
Nyugdíjfolyósító	73	11	66
Munkaügyi Hivatalok	65	17	58
Cégbíróság	65	19	55
Bíróság	62	23	51
Rendőrség	60	25	53
Járási Építéshatóság	60	18	51

Forrás: Gellén Márton: *Közigazgatás: reform után, átalakítás közben*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2015. 136. o.

A hetedik kérdésre adott válaszok és a fenti táblázat Kincstárra vonatkozó ügyfél-elégedettségi adatok közel azonosak. Ugyan a két felmérés között három év telt el és némi szervezet átalakulás történt (a nyugdíjfolyósító beolvadt a Kincstárba), az ügyfelek közel azonos elégedettséget jelöltek meg 68-72 százalék. Az egyáltalán nem vagy inkább nem elégedettek arányában viszont az elmúlt három évben nem volt változás, vagyis feltételezhető, hogy a közömbösek egy rész csapott át elégedettbe.

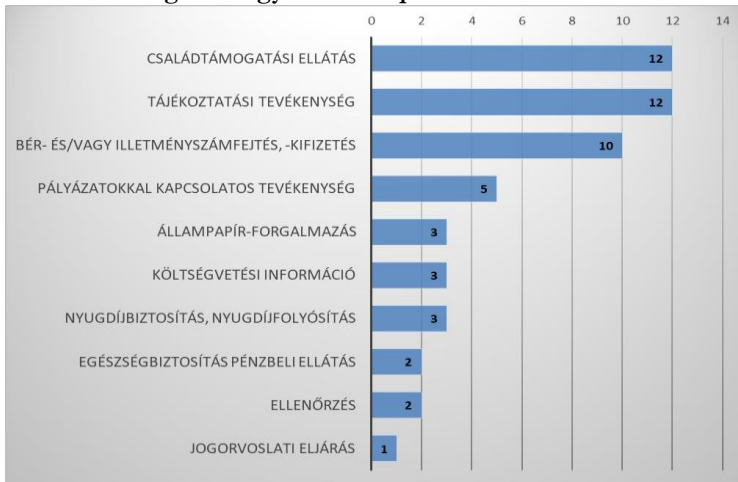
12. ábra: Kutatásban részt vevők elégedettsége a Kincstári munkatárs szakmai felkészültségével



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

Az ügyfelek döntő többsége elégedett volt a kincstári munkatárs szakmai felkészültségével. Az ügyintézés elválaszthatatlanul társul az ügyintéző(k)vel, így a velük kapcsolatos elégedetlenség felmérése elengedhetetlen az ügyintézők és a szervezet fejlődéséhez.

13. ábra: Kutatásban részt vevő nem teljesen elégedett ügyfelek által problémásnak ítélt területek

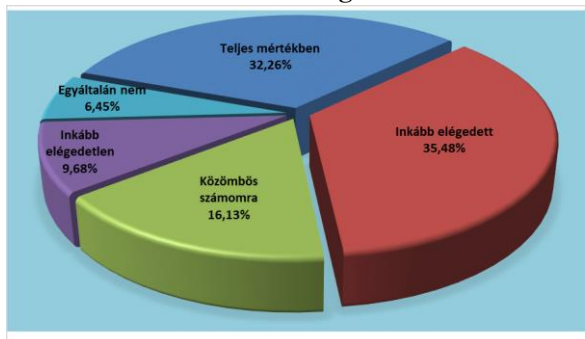


Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

Mindamellet, hogy az ügyfelek döntő többsége elégedett volt a Kincstár által nyújtott szolgáltatásokkal, az elégedetlen ügyfelek többsége a tájékoztatási tevékenységet és a családtámogatási ellátásokat jelölte meg problémás területeknek. Az elégedetlenség esetében mindenképpen érdemes feltérképezni, hogy azok mennyiben jogalkotási és mennyiben eljárási, vagy ügyintézési hiányosságok.

Hiszen sok esetben egy-egy eljárás kimenetele a panasz oka, mely nem a szervezet hiátusa, hanem a jogalkotási következmény. Valamint az eredmény összefügg azzal a ténnyel, hogy a kérdőívre válaszolók legtöbbször ebben a két ügyben fordultak a Kincstárhoz.

14. ábra: Kutatásban részt vevők elégedettsége az elektronikusan elérhető szolgáltatásokkal



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

Az ügyfelek 74 százaléka, azaz a döntő többsége nem vette igénybe az elektronikus szolgáltatásait a Kincstárnak, azok közül akik igénybe vették a többsége elégedett volt a kapott szolgáltatással. Érdeemes lenne felmérni, hogy miért nem vette igénybe az elektronikus szolgáltatást az ügyfél, nem-e esetleg azért mert az adott területen az nem, vagy nem teljeskörűen elérhető.

15. ábra: Kutatásban részt vevők elégedettsége az okostelefonon elérhető szolgáltatásokkal

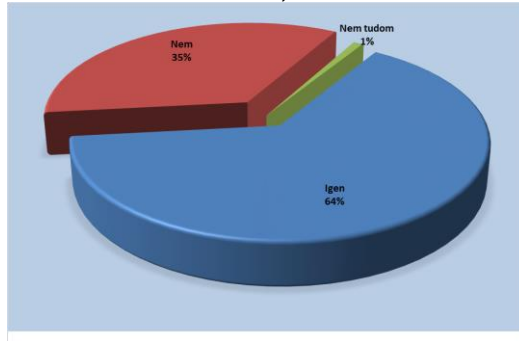


Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A megkérdezett ügyfelek 92 százaléka nem vette igénybe az okostelefonon elérhető szolgáltatásokat, akik igen, azok többsége elégedetlen volt a szolgáltatás

minőségével. Itt is érdemes tisztázni, hogy azért nem élt vele az ügyfél, mert nem elérhető az igénybevett területen az elektronikus szolgáltatás.

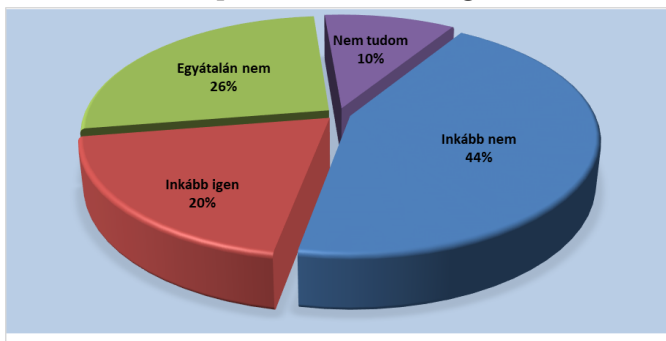
16. ábra: Kutatásban részt vevők igénye a Kincstári szolgáltatásokról való tájékoztatásról



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A kérdőívet kitöltők többsége igényelné a több, jobb tájékoztatást a Kincstári szolgáltatásokról. Sokatmondó a szám, ugyanakkor nagy kihívás lenne ennek megfelelően eleget tenni, hiszen egyrészt rengeteg területet ölel fel a Kincstári tevékenység, másrészt időnként változik a tevékenységeinek sora. Egy egyszerű, közérthető bemutatató videó, youtube csatorna véleményem szerint betölthetné valamilyen szinten ezt a hiányt. Megjegyzendő, hogy vannak pozitív kísérletek, ilyen például a Mestercset, Mestervideó pályázata. Mindazonáltal megállapíthatjuk, hogy a Kincstár lényegében nem végez lakossági kommunikációs tevékenységet, nem szólítja meg közvetlenül a háztartásokat.

17. ábra: Kutatásban részt vevők véleménye a Kincstári dolgozók korrupcióval való érintettségéről

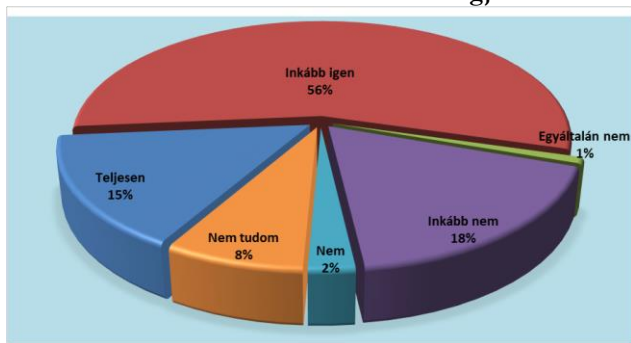


Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

Meglepőnek találok, hogy a válaszadók egy ötöde úgy gondolja, hogy a kincstári dolgozók érintettek korrupcióval. Összehasonlításképpen a Németországban 6

százaléka, Svájcban és Svédországban a lakosság 8 százaléka véli korrupcióban érintettnek a közsféra dolgozóit.²⁸ Itt is hangsúlyozni kell, hogy nem elválasztható ez a percepció, a közigazgatástól általánosságban. Halkan hozzátéve a múlt rendszer igazgatási gyakorlata is hozzá tehet a vélelemhez. Hosszadalmas és fáradtságos feladat ezen változtatni, ugyanakkor mindenképpen kiemelten szükséges kezelni.

18. ábra: Kutatásban részt vevők véleménye a Kincstár megjelenésének és feladatainak összhangjáról



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

A válaszadók többsége szerint összhangban van a Kincstár tevékenysége, annak megjelenésével.

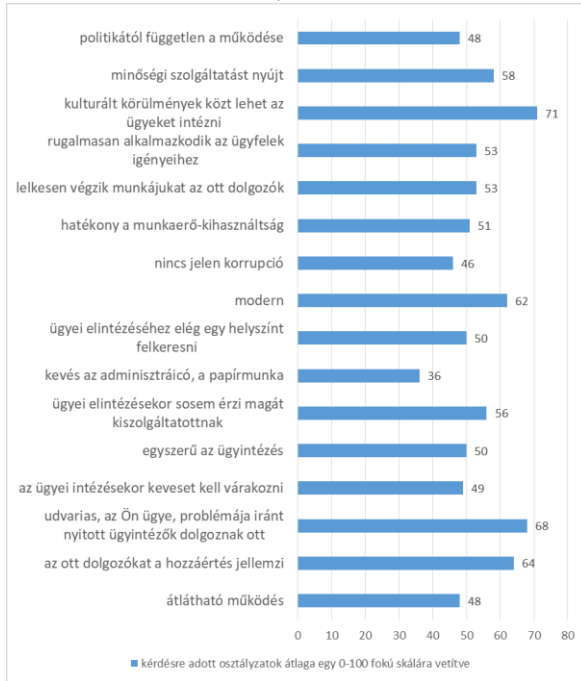
Az egyes közigazgatási szervek megítélése nem elválasztható a teljes közigazgatásra vonatkozó percepcióktól. Az ügyfélközpontúság legelső lépése a közigazgatásban dolgozó személyzet megfelelő képzése, kiválasztása, motiválása²⁹. Ez nem könnyű feladat, viszont elodázhatatlan, mi sem bizonyítja ezt jobban, mint, hogy a közigazgatás munkahelyi presztízse alacsony és a tisztviselők erkölcsi megbecsülése is folyamatosan romlik.³⁰ Mindaddig, míg ez nem változik, nem várhatjuk el, hogy kellő számú megfelelő minőségű, kvalitású és képességű munkavállaló válassza a közigazgatási életpályákat. Nem lebecsülve az elvek, a morál és az etika jelentőségét, de ahogy Petőfi Sándor fogalmaz: „Tenger a pénz, melyben elsüllyed sok hajó: elv, jellem, becsület.”

²⁸ Transparency International: *People and Corruption: Citizens' voices from around the world.* http://files.transparency.org/content/download/2161/13659/file/GCB%20Citizens%20voices_FIN_AL.pdf (2020.06.02.)

²⁹ Hohmann Balázs: *Az integritás tanácsadók tevékenységének vizsgálata online környezetben.* In: Benkő János, et. al.: *Integritás tanácsadói tevékenység vizsgálata.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2020. 108-111. o.

³⁰ Gellén Márton: i.m. 88. o.

19. ábra: Lakossági vélemények a közigazgatásra vonatkozó egyes jellemzőkről



Forrás: Gellén Márton: i.m. 139-140. o.

Egyes pontok felhívják a figyelmet a változtatás szükségességére, ugyanakkor egyes pontoknak korlátot szab a közigazgatás sajátossága (pl. ügyfél kiszolgáltatottsága).

VIII. Összegzés

Az integritás – azaz latinul érintetlen, egységes, osztatlan, tiszta – magatartás a közigazgatási szervek vonatkozásában a pártatlanságot, az elvek, értékek, cselekvések és intézkedések összhangját fejezi ki. Arra utal, hogy a közigazgatási szerv rendeltetésének megfelelően látja el feladatait, a szervezet működése megfelel társadalmi rendeltetésének, a tevékenységét érintő jogszabályokban meghatározott közérdekű céloknak. Működése átlátható, munkatársai elszámoltathatók, feladataikat tisztességesen, etikusan, a jogszabályok méltányos betartásával látják el. Ebből következően az integritás a helyes (szabálykövető, erkölcsös) dolgozói magatartás szinonimája.

Így nem lehet kellőképp hangsúlyozni, hogy milyen jelentősége van a felkészült munkavállalóknak, akik nem csupán a saját feladataikkal, de munkájukhoz kapcsolódó szervezeti célkitűzésekkel, folyamatokkal, azok kockázataival, s a munkatársak feladataival is tisztában vannak, hiszen ők e

szervezet működtetésének letéteményesei, és egyben a szervezet magatartása minden megnyilvánulásának közvetítői.

A közigazgatás célját az ügyféllel együttműködve tudja hatékonyan teljesíteni, hiszen az alapvető cél a társadalom –irányítása és –igazgatása. Ugyan az állami akarat végrehajtása a fő rendeltetése a közigazgatásnak, mégis ez hatékonyan az állampolgárok hathatós közreműködése által valósítható csak meg. Ahhoz, hogy a hatékonyság és eredményesség a közigazgatás területén is magasabb szintekre lépjen, nemcsak az ügyfelek elégedettségét, de az igényeiket is folyamatosan fel kell térképezni és monitorozni. Ma már a hagyományos értelemben vett hatalmi túlsúlyt a közigazgatás oldaláról el kell mozdítani (melyre megoldást jelenthet az ügysegéd, a tájékoztató füzetek, a figyelemfelkeltés, számos modern megoldás, mint a youtuberek alkalmazása). Szükséges lépés egyrészt mert társadalmi elvárás, másrészt pedig a hatékonyság és eredményesség növelésének eszköze.

Sajnálatos tény, hogy elenyésző számú empirikus kutatás kerül napvilágra a közigazgatásra vonatkozóan, mely a tudományterület és egyben a közigazgatás-fejlesztés egyik nagy hiányossága. Mind az önreflexió, mind a lakosság reflexiója elementáris részét kellene képeznie a reform lépéseknek, illetve az azok végrehajtását követő kiigazításoknak. Ahhoz, hogy a közigazgatás és annak egy-egy területe saját magát megfelelően lássa, el tudja helyezni fontos eszköz az ügyfél-elégedettségre vonatkozó vizsgálódás, hiszen csak ezek tükrében tud megfelelően reagálni a külső és belső hatásokra.

68

Fontos tisztázni, hogy kit tekintünk ügyfélnek. Amennyiben a cél a közigazgatás presztízsének, megítélésének növelésén nem kell szigorúan ragaszkodni az Ákr. szerinti szűk ügyfél fogalomhoz, hanem mindenkit kell érteni alatta, akik kapcsolatba kerülnek az ügy(ek)kel az ügyintézés folyamatával. Az ügyintézőtől az ügyfelet elkísérő kisgyerekekig.

„Ha az állampolgár korruptnak, tudatlannak vagy felelőtlennek tekinti a tisztviselőt, ez szintén megalapozhat valamilyen – a közigazgatás mint nagyszisztem szempontjából – nem kívánatos ügyfélmagatartást. Természetesen a kölcsönösen pozitív percepciók kedvező magatartásokat, gyakorlatokat erősíthetnek, amelyeknek a jelentősége végső soron hatékonysági és eredményességi nyereségekben is megnyilvánulhat.”³¹ Azaz a közigazgatás percepciói hatással vannak az ügyfél magatartásra, ezáltal az ügyintézés minőségére. Könnyű belátni, hogy egy együttműködő ügyféllel gyorsabb és kevésbé fárasztó ügyintézés végezhető, mint egy akadékoskodó, gyanakvó ügyféllel.

„Az ügyfél-elégedettség az ügyfél megítélése arról, hogy a közszolgáltatással szembeni követelményei (elvárásai) – általában, vagy egy adott területen – milyen mértékben teljesültek.”³² Az ügyfél akkor elégedett a hivatallal, ha az elérhető, kiszámítható, rendeltetésszerű, empátikus, személyes, szakszerű, törvényes,

³¹ Gellén Márton: i.m. 82. o.

³² Orbán Anna: Ügyfél-elégedettség mint a hatékonyság egyik dimenziója. *Pro Publico Bono* 2015/4. szám, 54. o.

igazságos, egyszerű, komfortos, gyors, hatékony, időszerű, segítő, pénzkímélő, kulturált hagyományos értelemben, digitálisan kulturált.³³

Új keletű fogalom az ügyfélélmény, mely az ügyfél-elégedettség, egy olyan magasabb foka, mikor az ügyfél olyan kimagasló, professzionális termékkel vagy szolgáltatással találkozik, mely mély és hosszú távú pozitív benyomást és erős elköteleződést ébreszt benne. Az ügyfélélmény célja az ügyfél-elégedettség és a lojalitás növelése. Egyfajta rajongóvá válik, aki ragaszkodik ezt követően a termékhez, szolgáltatáshoz, vagy az őt kiszolgáló személyhez. Az ügyfél nem csak ragaszkodik ezt követően, de ajánlja is másoknak a terméket, szolgáltatást, ügyintézőt és ugyanakkor védelmébe veszi a terméket, szolgáltatást, ügyintézőt, ha jelenlétében támadják, kritizálják. Ebben az esetben ugyan többet vár az ügyfél az átlagnál, de a kisebb hibákat is tolerálja.³⁴ Annak ellenére, hogy ez az üzleti életben is csak néhány éves múlta tekint vissza, fontos lenne a közigazgatásban való megfelelő adaptációra. A közigazgatás területén még szinte alig ismert fogalom, mindazon által ennek megvalósítására, bevezetésére, mérésére törekedni kell. Erre a hívja fel a figyelmet az üzleti szférában végzett kutatás, mely szerint az ügyfelek a magasabb ügyfélélményt nyújtó szolgáltatásért hajlandóak fizetni és meglepően sokan, az ügyfelek 42%-a fizetett már a piaci átlagnál többet ilyen szolgáltatásért – 2014 évi kutatás³⁵. Mind a kereslet, mind az igény magas az ilyen jellegű szolgáltatásokra. Ma már nem különül olyan élesen el a szolgáltató ipar, közszolgáltatás, közigazgatás, mint korábban, az ügyfél nem akar különbséget érezni, hogy kinél jár éppen, az ügyfelek nem tesznek olyan éles különbséget az üzleti és közszféra között, mint pár évtizede. Melynek oka egyrészt, hogy a közigazgatás is ügyfél közelebb lett, másrészt pedig, hogy sokszor üzleti jellegű szolgáltatásokat nyújt a közigazgatás. Azt is érdemes megemlíteni, hogy sok olyan államigazgatási terület és aktus van, melynél nem elvárható ilyen jellegű szolgáltatás (pl. bírósági tárgyalás, rendőri intézkedés), ugyanakkor egyes részelemeit ebben az esetben is lehet érvényesíteni. Ilyen mindenhol alkalmazható feltétel, elem a felkészült és motivált állami alkalmazott, a valós ügyfélközpontúság, ügyfélkapcsolati kommunikációs tréningek, megfelelő szoftverek melyek az ügyfelek adatainak nyilvántartása, rendszerezése, megfelelő kezelésére szolgál.

Az ügyintézés minőségéről tanúskodó panaszok kezelésére is kiemelt figyelmet szükséges fordítani.

Ebben az esetben nem a panaszok számát kell csökkenteni, hanem az elégedett ügyfelek számát kell növelni. Az elégedettség növeléséhez a panaszok nagy segítséget jelenthetnek, hiszen pontos visszajelzést kaphatunk, arról, az ügyfél

³³ Gáspár Máttyás (szerk.): *Mindenki fontos! A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsmnt új irányai.* Budafok-Tétény, Budapest XXII. Kerület Önkormányzat, 2011, 272–275. o. (részletes indikátorrendszert határoz meg a helyi közigazgatásra vonatkozóan)

³⁴ Arany Ferenc: *Panaszügyek hatékony megoldása.* Budapest, Gold Invest Tanácsadó Kft., 2011. 321-368. o.

³⁵ *A kimagasló ügyfélélmény az üzleti siker záloga.*

[https://www.develor.hu/home/products/ugyfelelmény/orszagos-ugyfelelmény-kutatas-2014/](https://www.develor.hu/home/products/ugyfelelmeny/orszagos-ugyfelelmény-kutatas-2014/) (2020.06.02.)

mivel volt elégedetlen. Kiemelt figyelmet kell fordítani a panaszkezelési lehetőségekre (nem szabad korlátozni, azokat pl. panaszt csak írásban fogadunk el – ezzel csak a megismert panaszok számát csökkentjük), a megismert panaszokat súlyozni, kategorizálni érdemes (nem darab-darab elven nyilvántartani). Fontos tudni többek között a jogos panaszok leggyakoribb kiváltó okát, megalapozatlan panaszok leggyakoribb okait, stb. (természetesen ezt érdemes megszerezni igazgatóság (akár ügýtípus) specifikusan)³⁶. A panaszkontrolling eszközeit a közigazgatásban is szükséges alkalmazni.

A hazai gyakorlatok, tapasztalatok mellett minden esetben szükséges a nemzetközi tapasztalatok átvétele, megfigyelése. A hatékony kommunikációs eszközök és csatornák ma már bővebbek, mint az elmúlt 10-20 évben. Ezek alkalmazása a közigazgatásban is szükséges és időszerű. Jó példa erre, hogy az Egyesült Királyság Adóhatósága már saját YouTube csatornát működtet az adózók hatékonyabb elérése érdekében.³⁷ Nyilván vannak nagyon modern és futurisztikus megoldások az ügyfél elégedettség mérésre és annak javítására. Ilyen az Avaya pilot projektje, ahol a blokkláncot arra használják, hogy valós időben, titkosítva és biztonságosan tárolják és rendszerezik a felismerhető emberi érzéseket, reakciókat. Grotesz, hogy maga az inspiráló ötlet a közigazgatásból származik, Dubai boldog város programjából, boldogságot monitorozó rendszeréből.³⁸

A folyamatos visszacsatolás és önreflexió fejlődésre, fejlesztésre készítet, mely elöl ma már kitérni sem nem érdemes sem nem célszerű. A bürokratizmus burkától el kell szakadni, nemcsak az ügyfélbarát közigazgatást, hanem a már említett ügyfél élményt is nyújtani kell. Véleményem szerint, mind a közigazgatás megítélését, mind annak hatékonyságát növelni nélkülözhetetlen, melyekhez kiemelten fontos eszköz az ügyfél-elégedettség javítása, ügyfélmény nyújtása, panaszkezelésre vonatkozó kiemelt figyelem, melyhez az integritás is fontos eszköz nyújt. A modern „jó” közigazgatás építése ezen építőkövek nélkül ma már nem lehetséges. Ugyanakkor a megkezdett fejlesztéseket is folytatni szükséges így kiemelt figyelmet kell fordítani az ügyek további elektronizálására, az elektronikusán intézhető ügyek számának a lehető legmagasabbra emelésére és azok minden platformon való elérhetőségével.

A legfőbb elvárásunk a közigazgatás működésével kapcsolatban, hogy kiszámítható és megbízható legyen. Ezt minden körülmények között biztosítani szükséges, akár alapjogként való felvételét is lehetne mérlegelni. Amely nemcsak az ügyfelek elégedettségét növeli, de a gazdasági befektetési kedvet is.

³⁶ Arany Ferenc: *Reklamációkezelésről vezetőknék*.

<http://ugyfelorientalt.hu/panasz-konyv/mellekletek/reklamaciokezesrol-vezetoknek/> (2020.06.02.)

³⁷ HVG: *A YouTube-on oktatna a NAV*; 2015. április 8.

https://hvg.hu/kkv/20150408_A_YouTubeon_oktatna_a_NAV (2020.06.02.)

³⁸ Tóth Balázs: *Blokkláncra fűzik Dubajban a boldogságot*.

https://index.hu/techtud/2018/09/20/blokklanca_fuzik_dubajban_az_emberi_boldogsagot/ (2020.06.02.)

ADATKEZELÉS SORÁN FELMERÜLŐ JOGVISZONYOK ELHATÁROLÁSA

Dr. Czapári Dóra

PhD hallgató, PTE-ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék Informatikai és Kommunikációs Jogi Csoport

A szerző kutatási területe: személyes adatok védelme

A szerző elérhetősége: czapari.dora@pte.hu

DOI: <https://doi.org/10.47272/KIKPhD.2020.1.5>

ÖSSZEFOGLALÓ

Az általános adatvédelmi rendelettel megnőtt a jelentősége az elszámoltathatóság elvének, ami komoly kihívást jelent az adatkezelésben részt vevő személyeknek, hiszen képesnek kell lenniük bizonyítani, hogy adatkezelésük megfelel a rendelet követelményeinek. Mivel a rendelet egyik alapvető elvárása – amit igazolni is tudni kell - az érintettek megfelelő tájékoztatása, ezért az adatkezelők elkezdtek az általuk végzett adatkezeléseket átvilágítani, átláthatóvá tenni, ami szükségszerűen magával hozta az adatkezelésben részt vevő személyek közti jogviszonyok definiálásának, jogi szempontú értékelésének igényét. A tanulmányomban az adatkezelésben résztvevő személyek ismerveinek meghatározását, az elhatárolás során figyelembe veendő szempontokat szeretném összefoglalni, hiszen a minősítés feladata a vártnál nehezebbnek bizonyult.

71

KULCSSZAVAK

Adatkezelő, adatfeldolgozó, közös adatkezelő, elhatárolás.

I. Bevezetés

Az adatvédelmi szabályozás első szakaszában a szabályozás elsődlegesen az állami, számítógépes nyilvántartásokat célozta, rájuk vonatkozóan állapított meg kötelezettségeket. A második generációban azonban az érintettek kerültek a középpontba, és az adatvédelmi szabályozás a nekik biztosított széleskörű jogosítványokkal kívánta a védelem megfelelő szintjét biztosítani. Az utóbbi években azonban ismét egy koncepcionális váltásról beszélhetünk, hiszen az adatvédelmi jog fejlődésének harmadik generációja újra az adatkezelőket állítja a középpontba, és szigorú kötelezettségeket, illetve felelősséget ír elő, tehát kardinális kérdéssé vált, hogy egy-egy adatkezelés tekintetében mi a résztvevő személyek jogállása: ki adatkezelő, ki adatfeldolgozó. ¹

¹ Szőke Gergely László: Az adatvédelem szabályozásának történeti áttekintése, *INFOKOMMUNIKÁCIÓ ÉS JOG* 2013/10(3) 107. o.

Különös tekintettel arra, hogy - az általános adatvédelmi rendelettel – megnőtt a jelentősége az elszámoltathatóság elvének, ami komoly kihívást jelent az adatkezelésben részt vevő személyeknek, hiszen képesnek kell lenniük bizonyítani, hogy adatkezelésük megfelel a rendelet követelményeinek.² Mivel a rendelet egyik alapvető elvárása – amit igazolni is tudni kell - az érintettek megfelelő tájékoztatása, ezért az adatkezelők elkezdték az általuk végzett adatkezeléseket átvilágítani, átláthatóvá tenni. A fentiek tehát szükségszerűen magukkal hozták az adatkezelésben részt vevő személyek közti jogviszonyok definiálásának, jogi szempontú értékelésének igényét. A tanulmányomban az adatkezelésben résztvevő személyek ismérveinek meghatározását, az elhatárolás során figyelembe veendő szempontokat szeretném összefoglalni, hiszen a minősítés feladata a vártnál nehezebbnek bizonyult: az adatkezelésben résztvevők tevékenységének alapos átgondolásával a magyar adatvédelmi jogirodalomban sok éves elméletek kerültek átértékelésre: például a futárszolgálatok kezdték tevékenységüket adatfeldolgozó helyett adatkezelőként értelmezni. Ez megfelel az Európai Adatvédelmi Testület azon megállapításának, hogy mivel az adatfeldolgozó kötelességei és kötelezettségei megnövekedtek a rendelet hatályba lépésével, ezért annak érdekében, hogy diszkrecionális jogkörrel is rendelkezzenek az adatok kezelésében – és ne csak a kötelezettségeknek kelljen eleget tenniük -, így inkább átértékelik saját szerepüket, ezáltal szélesebb hatáskörre szert téve.³

72

Tekintettel a nagyfokú bizonytalanságra, amely az adatkezelésben résztvevő személyek közti jogviszonyok elhatárolását érinti, definiálni szükséges azon személyeket, akik részt vehetnek az adatkezelésben, illetve szükséges meghatározni azon tényezőket, melyek mentén elhatárolhatók tevékenységeik egymástól. Az Európai Adatvédelmi Testület is felismerte, hogy jelentős kihívást jelent a gyakorlatnak a fenti szerepek azonosítása, ezért annak érdekében, hogy az 1/2010. sz. WP 29-es véleményt az adatkezelők és adatfeldolgozók fogalmáról felülvizsgálja összehívott egy egyeztetést az uniós ágazati szövetségek és a különböző ágazatok nem kormányzati szervezeteinek, abból a célból, hogy a gyakorlatban szerzett tapasztalatok beépíthetővé váljanak. A megállapításaik az adatfeldolgozó fogalmánál kerülnek ismertetésre.⁴

² Az Európai Parlament és a Tanács (Eu) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: Általános adatvédelmi rendelet) 5. cikk (2) bek.

³ Greet Gysen: *Controller-Processor: a very special relationship*. <https://www.linkedin.com/pulse/controller-processor-very-special-relationship-greet-gysen/> (2020.06.08.)

„Stakeholders also underlined the fact that the increased duties and liabilities of the processor may cause companies, which used to act as processors, to now wrongly claim they act as controllers in order to have discretionary power on the use of the data”.

⁴ Greet Gysen : u.o.

II. Az elhatárolás szempontjából releváns alapfogalmak

Az adatkezelésben szerepet vállaló személy lehet az adatkezelő, közös adatkezelő, illetve az adatfeldolgozó, valamint az általános adatvédelmi rendelet 29. cikke alapján az adatkezelő vagy adatfeldolgozó irányítása alatt eljáró, a személyes adatokhoz hozzáféréssel rendelkező személy. Adatkezelő az a természetes vagy jogi személy, közhatalmi szerv, ügynökség vagy bármely egyéb szerv, amely a személyes adatok kezelésének céljait és eszközeit önállóan meghatározza.⁵ Azaz az adatkezelői jogálláshoz szükséges, hogy a személy vagy szervezet jogalany legyen, továbbá önállóan meghatározza az adatkezelés céljait és eszközeit.⁶ Amennyiben az adatok kezelésének céljait és eszközeit nem egy személy határozza meg önállóan, hanem két vagy több adatkezelő közösen, közös adatkezelésről beszélünk.⁷ Adatfeldolgozó pedig az a személy, amely nem a saját, hanem az adatkezelő nevében kezeli a személyes adatokat.⁸ Adatkezelő vagy adatfeldolgozó irányítása alatt végzett adatkezelés az 5. pontban kerül ismertetésre, tekintettel arra, hogy az irányított személy adatkezelése nem különül el az irányító fél adatkezelésétől.

Ahhoz, hogy a felek közötti jogviszony leírhatóvá váljon, szükséges még az – általában a jogviszonyt keletkeztető jogi ténynek – az adattovábbításnak definiálása, ami - mint az adaton végzett művelet - adatkezelésnek minősül.⁹ Az adattovábbítás fogalmát a rendelet nem határozza meg, kizárólag az adatkezelés definíciójában szerepel, hogy a továbbítás egy az adatkezelési műveletek között.¹⁰ Az Infotv. – az általános adatvédelmi rendelet hatálya alá tartozó adatkezelések esetén is alkalmazandó¹¹ - fogalom meghatározást tartalmaz az adattovábbításra vonatkozóan. Eszerint az az adat meghatározott harmadik személy számára történő hozzáférhetővé tételét jelenti.¹² Harmadik személynek azokat a személyeket nevezzük, akik nem azonosak sem az érintettel, sem az adatkezelővel, vagy adatfeldolgozóval, és nem az adatkezelő vagy adatfeldolgozó közvetlen irányítása alatt álló személyek.¹³ Címzett pedig az a személy, akivel vagy amellyel a személyes adatot közlik, függetlenül attól, hogy harmadik fél-e.¹⁴

⁵ Általános adatvédelmi rendelet 4. cikk 7. pont

⁶ Liber Ádám - Bereczki Tamás: Közreműködők adatvédelmi jogállása, *Jogtudományi Közöny*, 74. évf. 12. sz., 2019., 511-515. o.

⁷ Általános adatvédelmi rendelet 26. cikk (1) bekezdés

⁸ Általános adatvédelmi rendelet 4. cikk 8. pont

⁹ Kis Kelemen Bence - Hohmann Balázs: A Schrems ítélet hatásai az európai unió és magyar adattovábbítási gyakorlatokra. *Infokommunikáció és jog* 2016/2-3. szám (66-67.), 66. o.

¹⁰ Általános adatvédelmi rendelet 4. cikk 2. pont

¹¹ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 2. § (2) bekezdés

¹² Infotv. 3. § 11. pont

¹³ Általános adatvédelmi rendelet 4. cikk 10. pont

¹⁴ Általános adatvédelmi rendelet 4. cikk 9. pont

III. A fenti szereplők közti jogviszonyok

Adatkezelést érintő jogviszony tehát létrejöhét két önálló adatkezelő közti adattovábbítás során, közös adatkezelők (joint data controllership), illetve adatkezelő és adatfeldolgozó között (data processing), valamint az általános adatvédelmi rendelet 29. cikke alapján az adatkezelő vagy adatfeldolgozó irányítása alatt eljáró, a személyes adatokhoz hozzáféréssel rendelkező személy és az őt irányító személy közötti jogviszony tekintetében.¹⁵

1. Önálló adatkezelők közti jogviszony (adatmegosztási jogviszony)

Adatkezelő tehát az a természetes vagy jogi személy, közhatalmi szerv, ügynökség vagy bármely egyéb szerv, amely a személyes adatok kezelésének céljait és eszközeit önállóan határozza meg,¹⁶ és amennyiben köztük – akár egy, akár kétirányú – adattovábbítást hajtanak végre, akkor önálló adatkezelők közti jogviszonnyról beszélhetünk.

Ez azt jelenti, hogy a részére történő adattovábbítás adatkezelési műveletnek, ezáltal adatkezelésnek minősül. Ezért céllal és az általános adatvédelmi rendeletben meghatározott jogalapok egyikével kell rendelkeznie.¹⁷

Sem az általános adatvédelmi rendelet, sem az Infotv. hatálya alatt nem merül fel kétség afelől, hogy két önálló adatkezelő közti adatközlés adattovábbításnak, ezáltal adatkezelésnek minősül. Ebből az is következik, hogy az adattovábbításnak is céllal és jogalappal kell rendelkeznie. A jogalapokat az általános adatvédelmi rendelet 6. cikke tartalmazza, ami lehet az érintett hozzájárulása, kötelező adatkezelés, jogi kötelezettség teljesítése, szerződészkötés, érdek mérlegelés, létfontosságú érdek¹⁸. Az adatvédelmi jog érintettek proaktív védelmét is elváró szabályrendszere fényében nehezen képzelhető el az adatkezelő, vagy egy harmadik fél jogos érdekeinek érvényesítéséhez szükséges adattovábbítás jogszerűsége, de maga a NAIH is többször elismerte az érdek mérlegelésen alapuló adattovábbítás lehetőségét önálló adatkezelők között, így az évfolyam- és osztálytalálkozó szervezéséhez kapcsolódó adatkezelésekről szóló ajánlásában, valamint a kapcsolattartó személyek személyes adatainak továbbításának kérdését is érintő NAIH/2018/2570/2/V. sz. tájékoztatásában. Mivel meglehetősen nehéz meghatározni a jogszerű és nem jogszerű adattovábbítás határát érdek mérlegelésen alapuló adattovábbítás esetén, ezért célszerű röviden elemezni ezt az esetkört. Az ICO (Information Commissioner's Office) kibocsátott az adatvédelmi irányelv

¹⁵ Közös adatkezelők és adatfeldolgozó közti jogviszonnyal jelen tanulmány nem foglalkozik, tekintettel arra, hogy a szabályai nagyrészt levezethetők az önálló adatkezelő és adatfeldolgozó közti jogviszonnyból.

¹⁶ Általános adatvédelmi rendelet 4. cikk 7. pont

¹⁷ NAIH/2015/3731/2/V. számú határozat 1. o.

¹⁸ Általános adatvédelmi rendelet 6. cikk (1)

alapján egy útmutatót, amely segítséget nyújt az adattovábbítás előkészítéséhez.¹⁹ Jó gyakorlatnak tartja, ha az adattovábbításra való kötelezettségvállalás előtt adatvédelmi hatásvizsgálatot végez adatkezelő²⁰, de legalább jól dokumentált és alapos érdekmerlegelési teszt végzése ajánlott. Különösen javasolt átgondolni, hogy milyen célt szolgál az adattovábbítás, a cél eléréséhez milyen adatok szükségesek, mely személyeknek nyújt hozzáférést, mikor, milyen időszakonként indokolt a továbbítás, milyen formában, mely adatbiztonsági feltételek mellett, hogyan ellenőrizhető, hogy az adattovábbítás célhoz kötött marad-e, szükséges-e egyáltalán a célhoz az adattovábbítás, milyen kockázatokat rejt magában, és kerül-e az adattovábbítás eredményeként harmadik országba a személyes adat.²¹

Bár *expressis verbis* szerződéskötési kötelezettség nem terheli az önálló adatkezelőket²², ha közöttük adattovábbítás történik, de – különösen érdekmerlegelésen alapuló adatkezelés (adattovábbítás) esetén – ajánlott a felek közti jogviszonyt írásba foglalni. A rendelet 74. preambulumbekzdése előírja ugyanis, hogy az adatkezelőt kötelezni kell különösen arra, hogy megfelelő és hatékony intézkedéseket hajtson végre, valamint hogy képes legyen igazolni azt, hogy az adatkezelési tevékenységek e rendeletnek megfelelnek, és az alkalmazott intézkedések hatékonysága is az e rendelet által előírt szintű.²³ Két egyenrangú fél pedig szerződéskötéssel tud eleget tenni legegyszerűbben ennek az elvárásnak, hiszen ebben az esetben a szerződésben foglaltak be nem tartása polgári jogi alapon is megtámadható, illetve kikényszeríthetővé válik. Ebből következik, hogy amennyiben adatkezelő bizonyítani szeretné, hogy a továbbított személyes adatok védelme érdekében kellő intézkedéseket tett, nehezen tekinthet el a szerződéskötéstől. Valószínűleg az adatvédelmi joggyakorlat rövid időn belül megerősíti ezt a gyakorlatot, hiszen például az Egyesült Királyságban, ahol jogszabály²⁴ jogalapot biztosít a közintézmények közti adattovábbításra – ha más jogalap nem alapozza meg az adott célból történő adattovábbítást – is elvárt az adattovábbítás lényeges körülményeinek szerződésbe foglalása.²⁵

¹⁹ https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1068/data_sharing_code_of_practice.pdf (továbbiakban: ICO Code) (2020.06.08.)

²⁰ ICO Code 27. oldal

²¹ U.o. 14-15. oldal

²² Megjegyzendő, hogy ez a harmadik országba történő adattovábbítások esetén nem irányadó tekintettel arra, hogy speciális szabályok vonatkoznak erre az esetre.

²³ Általános adatvédelmi rendelet 74. preambulumbekzdése

²⁴ Data-Sharing and Governance Act 2019.

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2019/act/5/enacted/en/html> (2020.06.08)

²⁵ A&L Goodbody - Davinia Brennan: *Government publishes legislation programme for Summer 2019.* <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=b2254d52-c430-4580-8d3e-0e1b01886c22> (2020.06.08)

A NAIH álláspontja szerint a jogalap megléte mellett további garanciális követelményeknek is meg kell felelnie az új adatkezelőnek, így különösen biztosítani kell az érintetti jogok gyakorlását, valamint a célhoz kötött adatkezelés elvének érvényesülését. Az adattovábbító adatkezelő akkor jár el felelősen, ha erről az adattovábbításról döntő érdemlévelés során meggyőződik, és a szükséges védelmi intézkedéseket megteszi, amely leginkább az adatot átvevő adatkezelővel való szerződés-kötés lehet.

2. Közös adatkezelés (joint controllership)

Közös adatkezelésről akkor beszélünk, ha az adatkezelés céljait és eszközeit két vagy több személy együtt, közösen határozza meg.²⁶ Annak ellenére, hogy a közös adatkezelők jogintézménye nem a rendelet által bevezetett újdonság a magyar jogirodalomban, hiszen a bírósági joggyakorlatban, illetve a NAIH gyakorlatában is megjelent az az adatkezelés feltételeinek több adatkezelő általi meghatározásának konstrukciója,²⁷ de az elhatárolás két önálló adatkezelői jogviszonytól mégis egyáltalán nem egyszerű, különös tekintettel arra, hogy joggyakorlat – különösen az Európai Unió Bírósága (továbbiakban Bíróság) - meglehetősen tág értelmezés felé indult el. A Bíróság az Unabhangiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein v Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH gyben²⁸ kimondta, hogy a Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH - mint a rajongói oldal adminisztrátora - és a Facebook Ireland Ltd. közös adatkezelők a rajongói weboldal üzemeltetésének vonatkozásában.²⁹ ³⁰ Az gy tényallása szerint a Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH a Facebookon létrehozott egy rangói oldalt, amihez bárki, akár regisztráció nélkül is hozzáférhetett az interneten. Az oldalt a Facebookon üzemeltette, a Facebook által kínált használati feltételek szerint, gy a Facebook határozta meg a cookie és egyéb technikai feltételeket. A Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein csak olyan adatokkal brt, amelyhez a Facebookon adminisztrátorként hozzáférhetők, gy konkrét személyes adatokhoz nem, hanem csak statisztikai clből anonim adatokhoz fért hozzá. ³¹ Kimondta a Bíróság, hogy mivel a Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein adminisztrátorként meghatározhatta azokat a paramétereket, melyek alapján a látogatókat reklámokkal targetalhatta, illetve  határozta meg az oldal clközönségére vonatkozó beállításokat, ezáltal részt vett a rajongói oldalát meglátogató személyek személyes

²⁶ általános adatvédelmi rendelet 26. cikk (1) bekezdés

²⁷ Fővárosi Közigazgatási s Munkaügyi Bíróság 22.K.32.486/2013/5., NAIH-2298-23/2013/H; NAIH/2015/545/7/H; NAIH-542-41/2014/H. Jóri András, Bártfai Zsolt, Hári Anita, Soos Andrea Klára: *A GDPR magyarázata*. Budapest, HVG ORAC, 2018. 99. o. (továbbiakban: Jóri et. al.2018.)

²⁸ C-210/16

²⁹ C-210/16 75.

³⁰ Jóri et. al. 2018. 97. o.

³¹ C-210/16 15.

adatainak kezelésére vonatkozó célok és ezen adatkezelés módjának meghatározásában, ezért közös adatkezelőnek minősül.³²

A másik a Tietosuojaalvuttettu v Jehovan todistajat ügy³³ volt,³⁴ mely tényállása szerint a Jehova Tanúi gyülekezetének tagjai gyűjtöttek személyes adatokat a meglátogatott családokról és rögzítették azokat, anélkül, hogy erről tájékoztatták volna az érintetteket. A gyűjtött adatok alapján szervezték meg a gyülekezet tagjainak látogatását, illetve olyan listát is létrehozta, amelyen szereplő személyeket a későbbiekben nem keresték fel.³⁵ A Bíróság arra az álláspontra jutott, hogy a látogatók adatkezelése nem esik a háztartási adatkezelési kivétel hatálya alá,³⁶ továbbá megállapítható a vallási gyülekezet és a látogatók közös adatkezelői minősége, annak ellenére is, hogy az adatkezelő vallási gyülekezet nem fér hozzá – közvetlenül – a személyes adatokhoz, vagy nem adott közvetlen, írásos utasítást vagy útmutatást az adatok gyűjtésére.³⁷ Önmagában a vallási gyülekezet azon tevékenysége, hogy - saját céljaiból – befolyást gyakorol a személyes adatok kezelésére és emiatt részt vesz a kezelés céljainak és módjának meghatározásában elegendő, hogy adatkezelőnek kelljen tekinteni.³⁸ Tekintettel arra egyrészt, hogy a felkeresett személyekkel kapcsolatos adatok gyűjtése és azok későbbi kezelése a Jehova tanúi közösség hittenyerjesztésre irányuló célkitűzésének elérésére szolgál, másrészt a Jehova tanúi közösség nem általánosságban bír tudomással arról, hogy hitének terjesztése céljából sor került ilyen adatkezelésre, hanem – többek között a különböző hitszónokok tevékenységi területének felosztása révén – szervezi és össze is hangolja tagjainak hitszónoki tevékenységét, ezáltal kijelenthető a Bíróság álláspontja szerint³⁹, hogy meghatározza az adatkezelés céljait és eszközeit.

A Bíróság fent hivatkozott döntései tehát a "közös adatkezelés" tág értelmezése mellett törtek pálcát, és ez felveti azt a kérdést, hogy milyen szempontok mentén határolható el az önálló adatkezelői státusz a közös adatkezelőitől. A 29. cikk szerinti munkacsoport (továbbiakban WP29) az „adatkezelő” és az „adatfeldolgozó” fogalmáról szóló 1/2010 számú véleményében kijelentette, hogy: egyrészt az adatokhoz való hozzáférés önmagában nem jár adatkezelői minőséggel, és ugyanez igaz fordítva is: az adatkezelő fogalmi elemének nem feltétele az adatok birtoklása. Így a többszereplős, összetett rendszerekben a személyes adatokhoz való hozzáférést és az érintettek egyéb jogait különböző szinteken különböző szereplők

³² C-210/16 35-39.

³³ C-25/17

³⁴ Jóri et. al. 2018. 98. o.

³⁵ C-25/17 11-16.

³⁶ C-25/17 76. 1.

³⁷ C-25/17 76.3.

³⁸ C-25/17 68.

³⁹ C-25/17 71.

is biztosíthatják.⁴⁰ Az adatkezelő fogalmának nem tartalmi eleme az adatok birtoklása.⁴¹

Az adatokhoz való fizikai hozzáférés lehetősége tehát elhatárolási szempontként nem alkalmazható. Véleményem szerint az elhatároláshoz mindenképp az adatkezelő fogalmából szükséges kiindulni. Az adatkezelő fogalmának három fő tartalmi eleme van: 1. természetes vagy jogi személy, közhatalmi szerv vagy ügynökség, vagy bármely egyéb szerv, 2. önállóan vagy másokkal együtt, 3. meghatározza az adatkezelés céljait és eszközeit. Bővebb magyarázatra a harmadik pont szorul, hiszen szükséges tisztázni, hogy milyen tevékenységet jelent a „meghatározó” kritérium, és milyen tényezőkre (cél és eszköz) kell e tevékenységnek kiterjedni.

A „meghatározó” fogalom nem igényli az adatkezelés folyamatában annak megvalósítására vonatkozó konkrét döntések meghozatalát⁴², elegendő ha csak befolyásolja az adatkezelés célját és eszközeit⁴³. Ennek megítélése ténykérdés, és nem a felek általi jogi szempontú minősítés függvénye, hiszen nem az a személy az adatkezelő, aki jogszerűen meghatározza, hanem aki – akár jogszerűtlenül is – meghatározza.⁴⁴ Ezt bizonyítja a SWIFT- ügy is, ahol bár formálisan a SWIFT magát adatfeldolgozónak minősítette, de megállapításra került, hogy bizonyos tekintetben adatkezelőnek minősül, függetlenül attól, hogy az adattovábbításra vonatkozó szerződés szerint adatfeldolgozóként pozicionáltak.⁴⁵ Az a fontos tehát, hogy ki bír tényleges ráhatással az adatkezelés céljaira és eszközeire.

Az adatkezelés célja alatt azt az okot értjük, ami szükségessé teszi személyes adatok kezelését.⁴⁶ Bővebb kifejtésre az adatkezelés eszközeinek meghatározása szorul inkább. A jogirodalom⁴⁷ és az általános adatvédelmi rendelet hatálybalépését megelőző NAIH gyakorlat⁴⁸ is megfogalmaz olyan ismérveket, melyek az érdemi döntéshozatali jogkörre utalnak. Ezek a körülmények az alábbiak: kezelt adatok körének meghatározása, adatkezelés jogalapjáról, időtartamáról, személyes adatokhoz való hozzáférésről, adattovábbításról, adatfeldolgozó igénybeviteléről, adatbiztonsági intézkedésekről szóló döntés, adatkezelés módjának kialakítása,

⁴⁰ WP 29. Az „adatkezelő” és az „adatfeldolgozó” fogalmáról szóló 1/2010 számú vélemény

⁴¹ Mike Hintze: Data Controllers, Data Processors, and the Growing Use of Connected Products in the enterprise: Managing Risks, Understanding Benefits, and Complying with the GDPR. *Journal of Internet Law (Wolters Kluwer)*, 2018/August, 2. o. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3192721>

⁴² Jóri et al. 2018 92. o.

⁴³ lásd: C-210/16 és C-25/17

⁴⁴ WP 29. 1/2010. vélemény 9. o.

⁴⁵ U.o. 9. o.

⁴⁶ Árvay Viktor, et. al.: *Magyarázat a GDPR-ről*, Budapest, Wolters Kluwer, 2018. (a továbbiakban: Péterfalvi 2018.) 81. o.

⁴⁷ U.o.: A kötet három új elemet tartalmaz a korábbi gyakorlattal szemben: a kezelt adatok körének és jogalap meghatározása, személyes adatok felhasználása más adatkezelési célból.

⁴⁸ NAIH-10-24/2013/H. számú határozat 13. o.

adatkezelés végrehajtása, személyes adatok felhasználása más adatkezelési célból, érintetti jogok biztosítása, végrehajtása.⁴⁹

Az adatkezelő meghatározásához tehát elsőként az adott - adatkezelő azonosításában kulcsfontosságú szerepet betöltő⁵⁰ - adatkezelési célt kell azonosítani, majd megvizsgálni, hogy ki határozta – esetleg befolyásolta – annak megállapítását. Majd a következő lépés az adatkezelés eszközeinek vizsgálata, nevezetesen, hogy ki(k) jogosult(ak) azokat befolyásolni. Harmadik lépés meggyőződni arról, hogy ennek a személynek a nevében/érdekében történik-e az adatkezelés. Álláspontom szerint ezen kérdések megválaszolását követően adható válasz arra, hogy ki az adatkezelő. Fontos kiemelni, hogy mindig adatkezelési célként kell az értékelést elvégezni, hisz előfordulhatnak olyan esetek, hogy a felek adatkezelésben betöltött pozíciója valamely ügycsoport tekintetében eltér: azaz bizonyos célok mentén adatkezelő-adatfeldolgozó, más célok vonatkozásában közös adatkezelő, esetleg adattovábbítást megvalósító önálló adatkezelőnek minősülnek.

Amennyiben a kérdések megválaszolását követően az állapítható meg, hogy több személyhez köthető, és a cél elérése a másik (közös) adatkezelő nélkül nem lehetséges, akkor a közös adatkezelés fennáll.⁵¹ Nem szükséges azonban, hogy a felek mindegyike egyenlő mértékben működjön közre az adatkezelésben és nem kell minden félnek az adatkezelés egészébe részt vennie, sőt – a korábban kifejtettekkel összhangban - anélkül is megállapítható a közös adatkezelés, ha az egyik adatkezelő nincs is a személyes adatok birtokában,⁵² de szükséges a közös adatkezeléshez, hogy a résztvevők meghatározható, tényleges befolyással bírjanak az adatkezelésre.⁵³ A közös adatkezelés nem jelenti az adatkezelésből fakadó felelősség egyenlő megoszlását sem, ugyanis erről a feleknek a közös adatkezelői megállapodásban kell rendelkeznie, azonban az érintett a mindegyik adatkezelővel szemben gyakorolhatja a rendelet szerinti jogait,⁵⁴ és az érintettel szemben a közös adatkezelők egyetemlegesen felelnek.⁵⁵ A rendelet nem tartalmaz kifejezett szankciót a közös adatkezelőkre vonatkozó szabályok megsértése esetére, azonban ezáltal olyan

⁴⁹ Péterfalvi 2018. 81. o.

⁵⁰ Greet Gysen: i.m. (2020.06.08.)

⁵¹ Datenschutzkonferenz (DSK): Kurzpapier Nr. 16: *Gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortliche, Art. 26 DSGVO (DSK: Kurzpapier Nr. 16.)* 2. o., https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_16.pdf (2020.06.08.)

⁵² Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.33.918/2013/8. 7. o.

⁵³ Datenschutzkonferenz: Kurzpapier Nr. 16 *Gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortliche, Art. 26 DSGVO* 2. oldal, https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_16.pdf (2020.06.08.)

⁵⁴ Általános adatvédelmi rendelet 26. cikk (3) bekezdés

⁵⁵ Általános adatvédelmi rendelet 82. cikk (4) bekezdés

általános elvek, mint az átláthatóság elve is sérülhet, ami a legsúlyosabb kategóriába esik.⁵⁶

A német adatvédelmi hatóságok konferenciája foglalkozott a közös adatkezelők fogalmával.⁵⁷ Véleményük szerint a közös adatkezelők egymás között is címzeteknek⁵⁸ tekintendők és önálló joggal kell rendelkezniük a személyes adatok egymás közötti továbbításához,⁵⁹ ⁶⁰ tehát a rendelet alapján nem harmadik személy címzettnek minősülnek.

3. Adatfeldolgozás (data processing)

Adatfeldolgozó az a természetes vagy jogi személy, közhatalmi szerv, ügynökség vagy bármely egyéb szerv, amely az adatkezelő nevében személyes adatokat kezel.⁶¹ Az adatfeldolgozó tehát – annak fogalmából kiindulva – adatkezelést valósít meg, de azt nem a saját, hanem adatkezelő nevében, annak utasításai szerint teszi.⁶²

A közös adatkezelői jogviszonyt az adatfeldolgozástól könnyebb elhatárolni, ugyanis az adatkezelési tevékenységet az egyik személy a másik nevében végzi, és egyikük jogosult csak az adatkezelés céljait és eszközeit meghatározni, akkor adatfeldolgozásról beszélünk, ha mindkét személynek van ráhatása a közös adatkezelés céljaira és eszközeire, és mindkét személy a saját nevében végzi, akkor közös adatkezelésről beszélünk.

A magyar jogalkotó korábban szűkebb fogalom meghatározást érvényesített az adatfeldolgozás tekintetében, ami három tekintetben volt korlátozott: egyrészt szűkebb tevékenységi kört értett alatta, másrészt meghatározta az igénybe vehető alanyok körét, harmadrészt tiltotta az adatfeldolgozó saját célra végzett adatkezelését.⁶³ A szűkebb értelmezést az Adatvédelmi biztos gyakorlata is alátámasztotta, mikor úgy foglalt állást, hogy „adósságbehajtó társaságok nem tekinthetők adatfeldolgozóknak, mivel a birtokukba került személyes adatokkal nem adatkezelési végrehajtási technikai műveleteket hajtanak végre, hanem azokat felhasználják, és azokra támaszkodva a szerződés keretei között döntéseket hoznak, a polgárral szerződésben álló gazdasági társaság tevékenységébe tartozó feladatot

⁵⁶ Piotr Foitzik: *How to comply with provisions on joint controllers under the GDPR*. <https://iapp.org/news/a/how-to-comply-with-provisions-on-joint-controllers-under-the-gdpr/> (2020.06.08.)

⁵⁷DSK: *Kurzpapier Nr. 16 Gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortliche, Art. 26 DSGVO*. https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_16.pdf (2020.06.08.)

⁵⁸ Általános adatvédelmi rendelet 4. cikk 9. pont

⁵⁹ DSK: *Kurzpapier Nr. 16.*, https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_16.pdf 1. oldal (2020.06.08.)

⁶⁰ Általános adatvédelmi rendelet 4. cikk 10. pont

⁶¹ Általános adatvédelmi rendelet 4. cikk 8.

⁶² Általános adatvédelmi rendelet 28. cikk (3) bekezdés

⁶³ Jóri 2018. i.m. 223. o.

látnak el. Az adatkezelő tehát nem adhat át rendelkezési-döntési jogot az adatok felett”.⁶⁴

A tevékenységi kör tekintetében való korlátozás alatt az értendő, hogy a törvényszöveg tartalmazta az adatfeldolgozás fogalmát, és azt az adatkezelési műveletekhez kapcsolódó technikai feladatok elvégzésének tartotta, feltéve hogy a technikai feladatot az adatokon végzik.⁶⁵ Ez azt eredményezte, hogy az adatkezelés és adatfeldolgozás mint tevékenység elvált egymástól a jogirodalomban, és fogalmilag léteztek olyan adatkezelési tevékenységek, amik nem lehettek adatfeldolgozás tárgyai. A jogirodalom azonban bírálta a szűk megközelítést, mert arra az álláspontra helyezkedett, hogy az adatkezelés és adatfeldolgozás azonos terjedelmű,⁶⁶ illetve „az adatkezelési döntést leszámítva bármely adatkezelési művelet az adatfeldolgozóra bízható”.⁶⁷

Erre az eredményre jutott az Európai Bíróság is, mikor a Weltimmo s. r. o. és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság között folyamatban lévő ügyben a Kúria előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett – többek között - annak eldöntése iránt, hogy adatfeldolgozás fogalma azonosítható-e az adatkezelés fogalmával az adatvédelmi irányelv terminológiájában.⁶⁸ A Bíróság megállapította, hogy „habár az „adatfeldolgozás” fogalmának – a szokásos jelentése szerint és amint az az adatvédelmi törvényből következik – szűkebb az értelme, mint az „adatkezelésnek”, rá kell mutatni, hogy a 95/46 irányelv magyar nyelvű változata az „adatfeldolgozás” kifejezést ... az „adatkezelés” kifejezéssel megegyezően határozza meg. Ebből következően ... a 95/46 irányelvet úgy kell értelmezni, hogy az „adatfeldolgozás” (az adatkezelési műveletekhez kapcsolódó technikai feladatok elvégzése) ezen irányelv magyar nyelvű változatában ... használt fogalmát az „adatkezelés” kifejezéssel azonosan kell érteni”.⁶⁹

Az adatfeldolgozót az adatkezelőtől tehát nem az elvégzett tevékenység különbözteti meg. Akkor mi tekinthető az elhatárolás alapjának? Kiindulva az adatkezelő fogalmából – tekintettel a közös adatkezelőknél írtakra is – az adatkezelés céljáról és módjáról van döntési lehetősége. Ezt az értelmezést megerősítik a rendelet adatfeldolgozásról szóló rendelkezései is, mivel az adatfeldolgozó az adatkezelő utasításai szerint köteles eljárni.⁷⁰

⁶⁴ Adósság- és követelésbehajtással foglalkozó gazdasági társaságok személyes adatok kezelésének gyakorlatával kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlás (Abi) 2001. Ld. Jóri 2018. 224. o.

⁶⁵ A korábbi adatvédelmi törvény 3. § 17. pont ; C-230/14. sz. ügy

⁶⁶ Jóri 2018. i.m. 223. oldal

⁶⁷ Majtényi László: *Az információs szabadságok – adatvédelem és közérdekű adatok nyilvánossága*. Budapest, Wolters Kluwer, 2013. 124. o.

⁶⁸ C-230/14. sz. ügy 14. (2015 október)

⁶⁹ C-230/14. sz. ügy 64-65.

⁷⁰ Általános adatvédelmi rendelet 28. cikk (3) bekezdés, 29. cikk; Jóri 2018. i.m. 227. o.

Nehezen határolható körül, hogy adatkezelő utasításainak mennyire kell konkrét utasításnak lennie ahhoz, hogy adatfeldolgozói jogviszony jöjjön létre a felek között. Az adatkezelési célról döntés (de facto) adatfeldolgozói jogállást eredményez.⁷¹ Az adatkezelés módjáról való döntést adatkezelő átruházhatja addig a szintig, amíg a döntés az adatkezelés jogszerűsége szempontjából nem alapvető fontosságú,⁷² aminek megítéléséhez érdemes azokat az ismérveket alkalmazni, amik az érdemi döntéshozatali jogkör kapcsán ismertetésre kerültek: aki ugyanis ezek tekintetében döntési kompetenciával bír, az adatkezelőnek, aki ezeket a döntéseket utasításként végrehajtja az adatfeldolgozónak minősül.

Fontos eleme az elhatárolásnak továbbá, hogy az adatkezelő nevében járjon el. Ez azt jelenti, hogy annak érdekében járjon el, vagyis adatkezelőtől „származzon” az a hatáskör, melyben az adatkezelést megvalósítja.⁷³ Ebből az is következik, hogy adatkezelőnek és adatfeldolgozónak elkülönült jogalanynak kell lennie⁷⁴, hiszen ellenkező esetben adatkezelő maga valósítaná meg az adatkezelést. További releváns tényező, hogy adatkezelő jogosult azt a döntést meghozni, hogy saját céljaira adatfeldolgozó segítségét veszi igénybe az adatkezelés során.⁷⁵

Hangsúlyozandó az is, hogy a jogviszonyt - adatfeldolgozó esetén is - adatkezelési célonként kell vizsgálni, ugyanis előfordulhat olyan eset is, hogy az bizonyos célok tekintetében adatfeldolgozó, de más célok tekintetében önálló, vagy közös adatkezelő a másik féllel. Ezt az értelmezést támasztja alá a rendelet 28. cikkének (10) bekezdése, mely *expressis verbis* adatkezelőnek minősíti adatfeldolgozót, ha - a rendeletet sértve – maga határozza meg az adatkezelés célját és eszközeit. Nem lehet tehát általános meghatározást adni arra vonatkozóan, hogy milyen szintű döntések meghozatala szükséges ahhoz, hogy valaki ne adatfeldolgozónak, hanem adatkezelőnek minősüljön, ennek megítélése mindig az adott tényállás, és annak összes körülményének függvénye.^{76 77}

Az Európai Adatvédelmi Testület adatkezelő és adatfeldolgozó fogalmáról szóló véleményének felülvizsgálatát segítő egyeztetésen konszenzusra jutottak a résztvevők, hogy szükséges a gyakorlatnak iránymutatás a szerepek elhatárolása tekintetében, amit egy ellenőrző lista, illetve konkrét gyakorlati példák tudnak

⁷¹ WP 29 1/2010. vélemény 33. o.

⁷² U.o. 33. oldal

⁷³ U.o. 26. oldal

⁷⁴ U.o. 25. oldal

⁷⁵ Mike Hintze: i.m. 3. o.

⁷⁶ Jóri 2018. i.m. 227. o.

⁷⁷ Egy Adatvédelmi biztosi állásfoglalás (ABI 2000., 94. o.) szerint a szervezetet képviselő természetes személy igazgatósági, felügyelőbizottsági tagja önálló adatkezelő, ha a társasággal megbízási jogviszonyban áll, és a társaság az adatkezelő, ha munkaviszony áll fenn közöttük. Jóri András cáfolja ezt a véleményt. Szerinte ugyanis a „döntő az, hogy a szóban forgó adatkezelés célját, illetőleg az arra vonatkozó döntéseket ... ki határozza meg: ez az alany az adatkezelő, függetlenül a jogviszony a jellegtől”. (Jóri 2018. 228. o.) Egyetérték az álláspontjával.

leginkább segíteni. Továbbá elfogadták, hogy az elhatárolás alapján az adatkezelés céljairól való döntésnek kell lennie.⁷⁸

Az adatfeldolgozás tárgyát képező személyes adatok adatfeldolgozóval közléséhez nincs szükség további jogalapra, hiszen adatkezelő önálló – adatfeldolgozótól független – adatkezelést támogatja a tevékenységük.⁷⁹ Az Infotv. is megerősíti, hiszen akként definiálja az adattovábbítást, mint az adat meghatározott harmadik személy számára történő hozzáférhetővé tételét,⁸⁰ és mivel adatfeldolgozó címzett, de nem harmadik fél, ezért részére hozzáférés biztosítása a személyes adatokhoz nem adattovábbítás, így nem szükséges önálló jogalap.

Adatfeldolgozói jogviszony létrejötte esetén az általános adatvédelmi rendelet előírja, hogy az adatfeldolgozó által végzett adatkezelést olyan szerződésnek vagy más jogi aktusnak kell szabályoznia, amely köti az adatfeldolgozót az adatkezelővel szemben. Azaz - jogi aktus hiányában - az általános adatvédelmi rendelet expressis verbis szerződéskötési kötelezettséget telepít az adatkezelőre és adatfeldolgozóra.⁸¹ Az adatfeldolgozás jellegéből következik, hogy ez a szerződés mindig feltételez egy olyan kötelmet a felek között, mely teljesítése adatkezeléssel jár. A magyar jogirodalom szerint a kötelelem nemcsak megbízási szerződésen, hanem vállalkozási szerződésen is alapulhat.⁸² Álláspontom szerint nem minden vállalkozási szerződéshez kapcsolódhat, tekintettel a vállalkozási szerződés sajátosságaira. Ugyanis a vállalkozási szerződés alapján a vállalkozó tevékenységgel elérhető eredmény megvalósítására, a megrendelő annak átvételére és a vállalkozói díj megfizetésére köteles.⁸³ Továbbá bár a vállalkozó a megrendelő utasítása szerint köteles eljárni, de a megrendelő utasítása nem terjedhet ki a tevékenység megszervezésére, és nem teheti a teljesítést terhesebbé.⁸⁴ Az, hogy a megrendelő utasítási joga Ptk. alapján nem terjedhet ki a tevékenység megszervezésére azt eredményezheti, hogy az adatkezelést érintő lényeges körülményekre vonatkozó döntéshozatali hatáskör kerülhet a vállalkozóhoz, ami megkérdőjelezheti a felek közti adatfeldolgozói jogviszonyt. Igaz ez különös tekintettel arra, hogy mivel megrendelő utasítása nem teheti a teljesítést terhesebbé, és az adatbiztonsági intézkedések a gyakorlatban sokszor a szerződésszerű teljesítéshez nem feltétlenül szükséges, többletköltségekkel járó tevékenységet jelentenek, ezért a megrendelőt adatkezelői minőségére tekintettel megillető utasítási jog sok esetben Ptk.-ba ütközik. Ebből kifolyólag javasolt, hogy a felek a vállalkozói szerződés megkötése

⁷⁸ Greet Gysen: i.m. (2020.06.08.)

⁷⁹ DSK: *Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder (Datenschutzkonferenz). Datenlizenz Deutschland – Namensnennung – Version 2.0.* (www.govdata.de/dl-de/by-2-0) 2. o. (2020.06.08.)

⁸⁰ Infotv. 3. § 11. pont

⁸¹ Általános adatvédelmi rendelet 28. cikk (3) bekezdés

⁸² Jóri 2018. i.m. 177. o.

⁸³ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 6:238. § (1)

⁸⁴ Ptk. 6:240. § (1)

során különös figyelmet fordítsanak annak, hogy az adatkezelést érintő lényeges körülményeket, megrendelőt a tekintetben megillető utasítási jogot *expressis verbis* szerződésbe foglalják.

4. Adatkezelő vagy adatfeldolgozó irányítása alatt végzett adatkezelés

Adatkezelő vagy adatfeldolgozó irányítása alatt végzett adatkezelés alatt azt értjük, ha az adatkezelési tevékenység nem az adatkezelő vagy adatfeldolgozó által irányított személynek tudható be, hanem az irányító személynek, azaz az adatkezelőnek vagy adatfeldolgozónak. Ezekben az esetekben az irányított személy az irányító személy instrukcióinak megfelelően látja el az adatkezelési tevékenységet, leggyakrabban munkaviszony keretein belül. Véleményem szerint azonban ez munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyok esetén is lehetséges. Ezt támasztja alá a NAIH munkahelyi adatkezelésekről szóló ajánlásának szóhasználata, amikor azt a terminológiát használja, hogy a munkavégzésre irányuló jogviszonyokban – nem pedig munkaviszonyban – nem értelmezhető a hozzájárulás önkéntessége.⁸⁵ Munkavégzésre irányuló jogviszonynak a munkaviszony, a munkavégzési kötelezettséggel járó szövetkezeti tagsági viszony, a vállalkozási és megbízási szerződés, a gazdasági társaság vezető tisztségviselői vagy felügyelő bizottsági tagsági tevékenység ellátására irányuló jogviszony és az egyéni vállalkozás keretében végzett tevékenységek minősülnek.⁸⁶

84

Az általános adatvédelmi rendelet egy mondatral rendelkezik jogállásukról, amiben olyan releváns kérdésekre nem ad választ mint például, hogy adatkezelésnek minősül-e, hogy hozzáférhetnek személyes adatokhoz, illetve címzettnek tekintendők-e, aminek a tájékoztatási kötelezettség tartalmára van jelentősége.

Az első kérdés megválaszolásához az adatkezelés fogalmából érdemes kiindulni: eszerint adatkezelés (adatkezelési tevékenység) a közlés, továbbítás, terjesztés vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tétel, a 29. cikk hatálya alá tartozó irányítás alatt eljáró személyek pedig a személyes adatokhoz hozzáféréssel rendelkeznek a rendelet magyar terminológiája szerint. Ha megvizsgáljuk azonban a német szöveget, az különbséget tesz: az adatkezelés „Offenlegung”, ami „Übermittlung, Verbreitung, andere Form der Bereitstellung” kifejezéseken keresztül valósulhat meg. A 29. cikkben azonban a hozzáférésre a „Zugang” szót használja. A különbségtétel az angol fordításban is megjelenik, miszerint az adatkezelés „disclosure”, ami „transmission, dissemination, otherwise making available” kifejezéseken keresztül valósulhat meg, az irányított személy tekintetében pedig a „has access” használt. Ebből levonható az a következtetés, hogy a jogalkotó

⁸⁵ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztatója a munkahelyi adatkezelések alapvető követelményeiről 7. o.

https://www.naih.hu/files/2016_11_15_Tajekoztato_munkahelyi_adatkezelesek.pdf (2020.06.08.)

⁸⁶ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Munka tv.) 294. § (1) f) pont

különbséget kíván tenni az adatkezelés és az irányítás alatt eljáró személy részére történő elérés biztosítása között, csak a magyar fordítás nem egyértelmű e tekintetben. Ez alapján kijelenthető, hogy az irányítás alatt eljáró személy részére való hozzáférés nem közlés, ezáltal nem adatkezelési tevékenység, így adatkezelés sem, ezért önálló céllal és joggal nem kell bírnia.

A második kérdés, miszerint címzettnek minősül-e az irányítás alatt eljáró személy, kiemelkedő gyakorlati szereppel bír, ugyanis az általános adatvédelmi rendelet szerint az érintettekkel szemben fennálló tájékoztatási kötelezettségnek ki kell terjednie a címzettekre, illetve címzettek kategóriáira.⁸⁷ Azaz ha beletartozónak ítéljük, akkor akár – különös tekintettel a tisztességes eljárás elvére – értelmezhető úgy a tájékoztatási kötelezettség, hogy minden olyan – ideértve a munkavállalókat is – irányított személy nevééről tájékoztatni kell az érintettet, aki hozzáfért a személyes adataihoz, ami a józanész szerint elképzelhetetlen terhet ró az adatkezelőkre, ugyanakkor mégsem lehetetlen.⁸⁸ Álláspontom szerint azonban nem címzett, hiszen a címzett fogalmi eleme, hogy „közöljék vele” a személyes adatot, és – ahogy fenn megállapításra került – az irányítás alatt eljáró személy részére történő hozzáférhetővé tétel nem minősül közlésnek, ezáltal adatkezelésnek.

IV. Elhatárolás a NAIH joggyakorlatában

A fentiek alapján kijelenthető, hogy sok esetben nehéz annak a megítélése, hogy az adatkezelésben résztvevő személyek milyen státuszt töltenek be, ezért a NAIH is többször foglalkozott a kérdéssel. Például a követeléskezelő cégek adatkezelésben betöltött szerepe kapcsán megállapította, hogy adatkezelőként, illetve adatfeldolgozóként való közreműködése is megvalósulhat, sőt egy esetben azt állapította meg a NAIH, hogy ugyanaz a személy bizonyos tevékenysége során adatkezelőnek, más tevékenysége során adatfeldolgozónak minősül.⁸⁹ Az ügy tényállása szerint tevékenysége alapvetően két típusú eljárásba sorolható: egyrészt ún. korai behajtásba, másrészt ún. késői behajtásba. Korai behajtás esetén a telefonon kereste meg az adósokat a megbízási szerződés alapján, a megbízó nevében, és megbízási szerződés alapján jutalék illeti a sikeres telefonos megkeresés és az érintett teljesítése esetén.

⁸⁷ Általános adatvédelmi rendelet 13. cikk (1) e) és 14. cikk (1) e) pont

⁸⁸ A 29. cikk szerinti munkacsoport Iránymutatás az (EU) 2016/679 rendelet szerinti átláthatóságról 42. o.

„A tisztességes eljárás elvével összhangban az adatkezelőknek az érintettek számára leginkább releváns információkat kell rendelkezésre bocsátaniuk a címzettekkel kapcsolatban. A gyakorlatban ez általában a megnevezett címzetteket jelenti, hogy az érintettek pontosan tudják, ki rendelkezik a személyes adataikkal. Ha az adatkezelők úgy döntenek, hogy a címzettek kategóriáit adják meg, az információknak a lehető legkonkrétabbnak kell lennie, és magában kell foglalnia a címzett típusát (pl. az általa végzett tevékenységekre való utalással), az érintett szakmát, az ágazatot és aláágazatot, valamint a címzettek tartózkodási helyét”.

⁸⁹ NAIH/1257-14/2014/H. számú határozat 8-9. o.

A kései behajtás esetében a saját nevében jár el megbízási szerződés alapján, és az érintettet is erről tájékoztatja. Postai levél útján, valamint telefonon keresi meg az adóssággal rendelkező érintetteket. Nemcsak a követelés összegét, hanem azon felül felszámított a megbízási szerződésben foglaltaknak megfelelően adminisztrációs díjat is követelte.

A NAIH szerint a korai típusú behajtás esetén, mikor kizárólag a megbízó cég nevében telefonon kereste a megbízó ügyfeleit azért, hogy a megbízó által meghatározott tartalommal tájékoztatást adjon az adósság fennállásáról és a nemfizetés jogkövetkezményeiről, adatfeldolgozónak tekintendő, mivel nincs önálló döntési jogköre és az adatfeldolgozás módjára lényegében nincs befolyása. A kései típusú behajtás során azonban adatkezelőnek minősül, egyrészt azért, mert saját nevében végzi a követeléskezelési tevékenységet, másrészt pedig az adatokat – az eredeti adatgyűjtéshez képest - további célra, az adminisztrációs díj behajtása érdekében is felhasználja. Továbbá a megbízási szerződés szerint önálló döntési jogosítványokkal is bírt.⁹⁰

Könyvelők és könyvvizsgálók tekintetében is gondos mérlegelés szükséges mielőtt adatkezelésben való részvételük minősítésre kerül, ugyanis az az általuk ellátott feladattól függ. Ha a megbízó utasítása általánosak, nem tartalmazzak konkrét iránymutatást a feladat elvégzésére vonatkozóan, akkor adatkezelőként jár el, ha azonban részletes utasítások alapján végzi tevékenységét, akkor adatfeldolgozónak tekintendő, az utasítások, és az általuk korlátozott mérlegelési jogkör következtében.⁹¹

Érdekes kérdés továbbá az ügyvéd adatvédelmi szempontú megítélése. Az ügyvédek helyzete azért különleges, mert bár az ügyvéd az ügyfele megbízása és utasításai alapján jár el, de érvényesül az ügyvédi tevékenységről szóló törvény szerinti szabadsága és önállósága tekintettel arra, hogy nem vállalhat el hivatásbeli önállóságát veszélyeztető kötelezettséget, márpedig adatfeldolgozás, közös adatkezelés esetén e nagyfokú szabadság nem biztosítható.⁹² Bár törvény deklarálja az ügyvédek nagyfokú autonómiáját, de a WP29 munkacsoport is - a magyar jogalkotástól függetlenül - azt állapította meg, hogy a minősítés tekintetében lényeges és meghatározó szerepet játszik a szolgáltató hagyományos szerepe és szakmai hozzáértése, ezért a bíróság előtti jogi képviselő tekintetében az ügyvédek "független adatkezelőnek" tekintendők.⁹³ A WP29 szerint tehát egy ügyvéd adatkezelőnek minősül, ha megbízását az ügyfél általános utasításai szerint látja el, azonban elviekben – a könyvelőkhöz hasonlóan – más konstrukció is létrejöhet az utasítások konkretizálásával. De - különösen a magyar a jogi szabályozás mellett -

⁹⁰ NAIH/1257-14/2014/H. számú határozat 8-9. o.

⁹¹ Jóri 2018. 229. o.

⁹² Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 6. §

⁹³ WP29 1/2010. vélemény 29. o.

meglehetősen szűk tevékenységi körben tekinthető az ügyvéd adatfeldolgozónak szakmai és hivatásbeli függetlensége következtében.

Az ügyvédi tevékenységre jogalapot természetes személy ügyfél esetén az ügyvédi megbízási szerződés, és jellemzően az ügyfél azon jogos érdeke biztosít, miszerint jogosult jogi segítséget kérni igényének előterjesztéséhez, érvényesítéséhez, illetve védelméhez.⁹⁴ A jogos érdeket az Alkotmánybíróság joggyakorlata megerősítette azáltal, hogy elismerte, hogy az ügyvédnek garanciális szerepe van az igazságszolgáltatásban, hiszen segíti az ügyfelét hozzáférni igazságszolgáltatáshoz.⁹⁵

V. Összegzés

Az általános adatvédelmi rendelet hatálybalépésével elengedhetetlenné vált tehát az adatkezelésbe bevont szereplők betöltött szerepének definiálása, hiszen a rendeletről fakadó kötelezettségek – így különösen előzetes tájékoztatás, érintetti joggyakorlás biztosítása, felelősségvállalás – teljesítésének előfeltétele. Adatkezelő személyének egyértelmű meghatározásának az az egyik legfontosabb célja, hogy egyértelműen definiált legyen(ek) az(ok) a személy(ek), aki az adatkezelésre vonatkozó jogforrásokból származó kötelezettségek betartásáért felelős(ek). A rendelet szerint az adatkezelésben érintett valamennyi adatkezelő felelősséggel tartozik minden olyan vagyoni és nem vagyoni kárért, amelyet a rendeletet sértő adatkezelés okozott. Az adatfeldolgozó felelőssége korlátozottabb, ő csak abban az esetben tartozik felelősséggel, ha nem tartotta be a rendeletben meghatározott, kifejezetten az adatfeldolgozókat terhelő kötelezettségeket, vagy ha az adatkezelő jogszerű utasításait figyelmen kívül hagyta vagy azokkal ellentétesen járt el.⁹⁶ Ha több adatkezelő vagy több adatfeldolgozó vagy mind az adatkezelő mind az adatfeldolgozó érintett ugyanabban az adatkezelésben, és felelősséggel tartozik az adatkezelés által okozott károkért, minden egyes adatkezelő vagy adatfeldolgozó egyetemleges felelősséggel tartozik az érintett tényleges kártérítésének biztosítása érdekében, azonban az az adatkezelő vagy adatfeldolgozó, aki a teljes kárt megtérítette, a többi adatkezelővel vagy adatfeldolgozóval szemben megtérítési igényrel élhet a károkozásban való közreműködése mértékéig.⁹⁷

Bár első pillantásra ez nem tűnik nehéz feladatnak a szerepek elhatárolása, de tekintettel arra, hogy az alanyok minősítése az adatkezelésben vállalt tényleges tevékenységükön, nem pedig jognyilatkozataikon alapul, továbbá a mérlegelést

⁹⁴ Tamás Bereczki - Ádám Liber: *Adatkezelő vagy adatfeldolgozó-e az ügyvéd.* 3. o. <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=a37ba0e5-3cef-4d71-8ab7-1dda2d372b4d> (2020.06.08.)

⁹⁵ 22/1994. (IV. 16.) AB határozat II.2., 52/1996. (XI. 14.) AB határozat 1.6. pont

⁹⁶ Általános adatvédelmi rendelet 82. cikk (1) és (2) bekezdés

⁹⁷ Általános adatvédelmi rendelet 82. cikk (4) és (5) bekezdés

mindig az adott eset összes körülményének figyelembevételével lehet elvégezni, nem pedig egzakt normák alkalmazásával, ezért sokszor jelent kihívást az adatkezelőknek. Igaz ez különös tekintettel arra, hogy nem megfelelő minősítés esetén könnyen ellenőrizhető és egyszerűen visszakövethető hiba jön létre, ami – ilyen jelentős összegű bírságokkal fenyegetettségre tekintettel – még inkább emeli jelentőségét.

Korábban az Infotv. úgy rendelkezett, hogy az adatfeldolgozó saját célra adatkezelést nem végezhet,⁹⁸ azonban ez a rendelkezés hatályon kívül helyezésre került, és megállapíthatjuk, hogy a szerepek elhatárolását mindenképpen adatkezelési célonként kell végezni, hiszen előfordulhat, hogy adatkezelési célonként eltér az adatkezelésben részt vevő személyek státusza. A tanulmány célja tehát az volt, hogy segítséget nyújtson a résztvevők jogállásának elhatárolásában, és fentiek alapján tehát kijelenthető, hogy az elhatárolás során az adatkezelés céljáról és módjáról van döntésre vonatkozó hatáskörből, az utasításadásra való jogosultságból és abból kell kiindulni, hogy kinek a nevében, érdekében történik az adatkezelés. Ezt követően sem szabad elfeledkezni a kapcsolódó adminisztratív kötelezettségekről, így különösen a vonatkozó szerződéskötési kötelezettségnek való megfelelésről. Az általános adatvédelmi rendelet alapján ugyanis *expressis verbis* szerződéskötési kötelezettség áll fenn a közös adatkezelés és adatfeldolgozás esetén, önálló adatkezelők közti adattovábbítás esetén ilyen kötelezettség nem kerül kifejezetten nevesítésre, de álláspontom szerint szükségessége levezethető – a korábban kifejtetteknek megfelelően – az általános adatvédelmi rendelet rendelkezéseiből.

⁹⁸ Infotv. 10. § (3)