

Közigazgatás- Tudomány

Szakmai tudományos folyóirat



**SZÉCHENYI
EGYETEM**
UNIVERSITY OF GYŐR

IV. évfolyam (2024)

1. szám

ISSN 2786-1910

Közigazgatás Tudomány

IV. évfolyam (2024) 1. szám

Főszerkesztő:

Dr. Lapsánszky András

Szerkesztőség:

Dr. Kőhegyi-Zeller Anikó

Dr. Nagy Attila

Dr. Orosi Renáta

Dr. Pokorádi Márta

Szerkesztőbizottság:

Prof. Dr. Árva Zsuzsanna (Debreceni Egyetem)

Prof. Dr. Balázs István (Debreceni Egyetem)

Dr. Barta Attila (Debreceni Egyetem)

Prof. Dr. Bándi Gyula (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Dr. Christián László (Nemzeti Közzolgálati Egyetem)

Dr. Csatlós Erzsébet (Szegedi Tudományegyetem)

Dr. Fábíán Adrián (Pécsi Tudományegyetem)

Dr. Gerencsér Balázs (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Dr. Gyurita Rita (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Hoffman István (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

Dr. Hulkó Gábor (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Nagy Marianna (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

Prof. Dr. Patyi András (Nemzeti Közzolgálati Egyetem)

Prof. Dr. Rixer Ádám (Károli Gáspár Református Egyetem)

Prof. Dr. Smuk Péter (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Torma András (Miskolci Egyetem)

Dr. Tóth András (Károli Gáspár Református Egyetem)

Prof. Dr. Varga Zs. András (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Kiadó:
Széchenyi István Egyetem
UNIVERSITAS-Győr Nonprofit Kft.
9026 Győr, Egyetem tér 1.

A kiadásért felel:
Tóth Eszter

Tördelő szerkesztő:
Harkai Éva

ISSN (online): 2786-1910

TARTALOM

A tanulmányi jogviszonyból eredő közigazgatási perek Árva Zsuzsanna	5
Verseny a műholdas piacon – zsúfoltság, viták és szűkülő erőforrások Daczi Diána, Vári Péter, Bartóki-Gönczy Balázs	19
Európaizáció a közigazgatási eljárásjogban Fábián Adrián, Fábián Eszter	34
A felülvizsgálati kérelem befogadása Gyurita Rita	48
A digitális kormányzás fogalmáról Horváth Dominik	61
Elő(bb)re hozott jogvédelem és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete Kálmán János, Kozák Bettina	77
A digitális munkahely jogi és nem jogi kihívásai Mélypataki Gábor, Solymosi-Szekeres Bernadett	92
A magyar közigazgatás elméleti háttere, kihívásai és aktuális kérdései a XXI. században Torma András	117



A TANULMÁNYI JOGVISZONYBÓL EREDŐ KÖZIGAZGATÁSI PEREK

ÁRVA ZSUZSANNA* 

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

Absztrakt

A közigazgatási perek egyik sajátos típusát képezik azok a perek, amelyek tanulmányi jogviszonyból erednek. Ezek legfőbb sajátosságát az alkalmazott szabályok jellege adja. A bíróságoknak ugyanis ezekben a perekben nemcsak a jogszabályokat, de az intézményi szabályokat is alkalmazniuk kell, amely utóbbiak – az állami szabályok keretjelleget is figyelembe véve – sok esetben az irányadó szabályok nagyobb részét teszik ki.

Az egyetemi bíráskodás kezdetei – az autonómia részeként – sokkal régebbre nyúlnak vissza, mint a közigazgatási perjog. A korábban még a pallosjogot is magába foglaló intézmény az évszázadok során jelentősen átalakult, és mára már egyre hangsúlyosabbá váltak benne a fogyasztói szemlélet elemei. Ez a folyamat az angolszász országokban már az 1960-as években megkezdődött, míg hazánkban csak 2003-tól vált lehetővé a perindítás, így az ott jellemző per-típusokból lehet következtetni a tanulmányi jogviszonyból eredő perek legújabb tendenciáira. A tanulmány ennek megfelelően végigköveti az egyetemi bíráskodás hazai útját, egyes külföldi tapasztalatait, és tipizálja a magyar tanulmányi jogviszonyból eredő peres eljárásokat.

Kulcsszavak

felsőoktatási intézmény, tanulmányi jogviszony, hallgatói perek, intézményi szabályalkotás, egyetemi bíráskodás

Abstract

A specific type of administrative lawsuit is lawsuit arising from a study relationship. Their main characteristic is the nature of the rules applied. The courts are required to apply not only the rules of law but also the institutional rules, which, given the framework nature of the public rules, often make up the bulk of the applicable rules.

The origins of university jurisdiction – as part of autonomy – go back much further than administrative litigation. This institution, which used to include blood court, has evolved considerably over the centuries and has now been increasingly dominated by elements of consumerism. This process began in the Anglo-Saxon countries as early as the 1960s, while in Hungary it only became possible to bring a lawsuit in 2003, so the latest trends in lawsuits

arising from the study relationship can be deduced from the types of lawsuits typical of those countries. Accordingly, the study traces the path of university lawsuit in Hungary, some experiences abroad and typifies Hungarian lawsuit.

Keywords

higher education institution, student status, student lawsuit, institutional rule-making, university jurisdiction

1. Bevezetés

A közigazgatási perek rendszerváltás utáni időszakából a két nagy mérföldkövet a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény, majd a 2017-es reform jelentette, amely utóbbi kifejezetten is kiterjesztette a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) hatályát a felsőoktatási intézményekre mint nem közigazgatási szervekre. Ugyanakkor az egyetemi bírászkodás általános és magyar történetének ez az időszak csak egy kis szelete. A felsőoktatási ügyekben történő bírászkodás csak részben követte az általános közigazgatási perjog történetét, és több olyan sajátossággal bír jelenleg is, amely kifejezetten is indokolja a témakör részletesebb áttekintését. Ennek oka nemcsak az, hogy a felsőoktatási szervek nem részei a szűkebb értelemben vett közigazgatási intézményrendszernek, hanem a felsőoktatás – részben a sokat emlegetett egyetemi autonómiából fakadóan – olyan sajátosságokkal bír, amelyek kihatnak a perek eljárási kérdéseire. Emellett a felsőoktatási jogviszony egyre inkább a fogyasztói jogviszony jellemvonásait is magán viseli, amelynek kapcsán más országokban jellemző tendenciákat is érdemes figyelembe venni.

Jelen tanulmány célja, hogy röviden áttekintse az egyetemi bírászkodás történetét és szükség-szerűen az egyetemi autonómiával való összefüggéseit, majd a 2003 után zajlott perek legfontosabb tapasztalatait figyelembe véve javaslatokat fogalmazzon meg azok továbbfejlesztésére.

2. Az egyetemi bírászkodás rövid előzményei

Az egyetemi bírászkodás története elválaszthatatlan az egyetemi autonómia történetétől és az állami felügyelet megjelenésétől. Az általános közigazgatási perjog történetének egyik hazai előzményeként a magyar szakirodalom a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikket jelöli meg (Barabás et. al., 2022, preambulum), amely szétválasztotta a közigazgatást az igazságszolgáltatástól, majd a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk felállította a Közigazgatási Bíróságot. Ezen szerv hatásköri kérdései kapcsán azonban nem merült fel a felsőoktatási kérdések vizsgálata (Patyi, 2019, 45–49). A korabeli vélekedés szerint az egyetemi bírászkodás ugyanis az egyetemi autonómia integráns része volt (Radovics, 1942, 3), így az egyetemi bírászkodás (*privilegium fori*) történetét és tipikus ügyeit sokkal inkább megismerhetjük az egyetemek intézménytörténetéből, semmint a Közigazgatási Bíróság eljárását tárgyaló kiadványokból. Utóbbi témakörrel szemben azonban előbbi az egyetem történet egyik kissé elhanyagolt területe (Rigó, 2019, 9), amely még az ezzel foglalkozó dolgozatokban is (Kocsis, 2010, 24; Barakonyi, 2004, 513) általában csupán egyetlen mondat erejéig jelenik meg.

Jelen tanulmánynak ugyan nem témája az egyetemi autonómia tárgyalása, de annyit érdemes leszögezni, hogy az 1945-ig tartó időszakban az egyetemi autonómiának szerves része volt az egyetemi bírászkodás. Az állami szabályok megjelenésének első momentumá volt Eötvös József kísérlete, aki „A magyar egyetem alapszabályai” címmel tervezetet dolgozott ki, amelynek azonban a parlamenti tárgyalására a szabadságharc kitörése miatt már nem kerülhetett sor (Ladányi, 1991, 11–12). A dokumentum részét képezte az egyetemi bírászkodás szabályozásának a tervezete, amely a javaslatnak hozzávetőlegesen a negyedét tette ki. Szabályozási köre kiterjedt az anyagi és eljárási szabályokra, így a vétségek és szankciók mellett foglalkozott az eljárásban részt vevő személyekkel, szervekkel. Ide tartozott a dékán, a rendvizsgálók (Ladányi, 1991, 12) vagy más források szerint rendügyelők (Rigó, 2019, 27), az esküdtszék és az egyetemi bíróság. Az egyetemi bírászkodás fő szervei az esküdtszékek lettek volna, amelyeket karonként kellett volna alakítani a 18 évesnél idősebb büntetlen hallgatókból, míg a bíróság a kar professzoraiból állt volna, a dékán elnökletével. A büntető ügyekhez hasonlóan az esküdtszék a bűnösség kérdésében dönthetett volna, míg a büntetés kiszabásáról a bíróság. A tervezet kitért a jogorvoslat szabályozására, amely az ítélet ellen fellebbezést biztosított volna az egyetemi bizotmányhoz, amely kasszációs jogkörrel bírt komoly eljárási szabálysértés vagy hibás büntetés esetén. Emellett az ún. különös fellebbezéssel a vallás- és közoktatásügyi miniszterhez lehetett volna fordulni – kizárólag száműzetés esetén (Rigó, 2019, 27–28).

A kiszabható büntetések köre a megdorgálástól egészen az elutasításig terjedt, de ismeretes volt a bírság vagy a fogság is, amelyet az egyetem fogdájában hajthattak volna végre.¹ Bár a büntetések nem tartoztak az eljárási szabályok közé, egyrészt ezzel függött össze a hatáskör lehetséges szabályozása, másrészt ebből is nyilvánvaló, hogy az egyetemi bírászkodás a közigazgatási bírászkodás helyett sokkal közelebb állt a büntetőhatalom gyakorlásához.

Az egyetemi bírászkodás ugyanis sok tekintetben hasonlatos volt a klasszikus büntető igazságszolgáltatáshoz, amelyet egészen a 18. századig állami, királyi okmányok igazoltak nemzetközi szinten is. A leírások szerint az 1365-ben alapított Bécsi Egyetem már az alapításakor, majd 1384-ben III. Alberttól is megkapta a bírászkodási jogot, amelyet a rektor gyakorolhatott az egyetemi polgárok felett. 1420-ban pedig V. Márton pápa teljes egészében mentesítette az egyetemet a püspöki joghatóság alól. Az egyetemi különbíróságok létrehozásának joga több évszázadon keresztül mintegy magától értetődő volt, és szoros összefüggésben állt az egyetemek egyházi gyökereivel, az állami joghatóság alóli mentességgel, egyben az autonómia egyik fontos eleme volt. Ez a kezdeti időszakban a pallosjogot is magába foglalta, amellyel a leírások szerint a nagyszombati egyetem ténylegesen élt is az 1600-as években (Rigó, 2019, 33).

A különbírósági jelleg az állami felügyelet megjelenése után is töretlen maradt, hiszen a Ratio Educationis a XVI. cikkben rendelkezett az egyetem akadémiai hatóságáról, amely a kiemelkedő egyetemi ügyekben rendelkezett hatáskörrel valamennyi egyetemi polgár (oktató és hallgató) ügyében. Ezen egyetemi hatóság a rektorból, a titkárból és a négy kar dékánjából állt. A kisebb jelentőségű ügyek pedig a dékán hatáskörében maradtak (Friml, 1913, 52). A monarchia későbbi időszakában az autonómia középkori értelemben vett teljessége egyre

¹ Fogságbüntetés lett volna alkalmazható: ismételt csendháborítás, az egyetem termeinek, kórodáinak és gyűjteményeinek megzavarása, az egyetem hirdetőtáblájáról a hivatalos hirdetménynek letépése, a rendügyelő bántalmazása hivatalos feladatának teljesítése közben, ismételt súlyos bántalmazás a hallgatók között, vallás és nemzetiség gúnyolása, hallgatók egymás közötti tetteles bántalmazása, közerkölcsiség ellen szóban elkövetett vétkek és tettek és a rendügyelők által hivatalos eljárásuk alatt elkövetett szándékos visszaélések esetén.

inkább csökkent, és szinte csak éppen az egyetemi bíraskodás területén maradt változatlan még hosszabb ideig (Rigó, 2019, 75).²

Magyarországon egészen a második világháború utáni időszakig jellemzően annyi változás történt, hogy az egyetemi ügyekben is megjelent az első- és másodfokú eljárás, és a jegyzőkönyveket és határozatokat más iratokkal együtt a kultuszminiszternek is meg kellett küldeni. Alig változtatott ezen az 1869. évi IV. törvénycikk, hiszen az ezután született híresebb egyetemi (hallgatói) ügyekben (Radovics, 1942) továbbra is egyetemi hatóságok döntöttek. Angyal Pál többször is foglalkozott az egyetemi bíraskodással, előbb annak perjogi, majd anyagi jogi kérdéseit feldolgozva (Angyal, 1933; Angyal, 1394). Beszédében elsősorban egységesítési javaslatokat fogalmazott meg, szó sem volt az egyetemi ügyek közigazgatási útra tereléséről (Angyal, 1934, 2–5), de még arról sem, hogy más egyetemen kívüli jogorvoslattal éljenek a döntés ellen (Radovics, 1942, 44). Kísérletek persze addig is voltak, hiszen Eötvös legalább a kicsapásra és eltiltásra vonatkozóan megkísérelt törvényi szabályokat alkotni (Rigó, 2019, 49) – sikertelenül. Az anyagi és eljárási jogi szabályok teljességét ebben az időszakban az egyetemi szabályok, szabályzatok jelenthették, amelyek mellett az évszázadok során kialakuló szokásjog képezte az eljárás alapját az autonómia jegyében (Radovics, 1942, 46; Rigó, 2019, 98).³

A második világháború utáni időszak és az „igazságszolgáltatás kizárólag bíróságok útján” elve lényegi változást hozott az egyetemi bíraskodás területén is. Az egyetemi bíraskodás utolsó említése a Pázmány Péter Tudományegyetem 1947-es ülésén történt (Rigó, 2019, 96), ugyanis ebben az időszakban az autonómiához kötött egyetemi bíraskodás átalakult állami tevékenységgé. Az 1950 utáni időszak tehát az egyetemi bíraskodás megszüntetésének és az egységes állami szabályoknak a térnyerését jelentette. A Magyar Népköztársaság oktatási rendszeréről szóló 1961. évi III. törvény felhatalmazása alapján született meg a 122/1964. (M.K.10.) MM számú utasítás, amely a felsőoktatási intézmények tanulmányi és vizsga-, valamint a hallgatók fegyelmi szabályzatát foglalta magába. Ennek alapján a tanulmányi ügyekben⁴ a dékán járt el, aki számára kötelező volt a fegyelmi büntetés kiszabása. A szorosabb témához kapcsolódóan ez az utasítás már rendelkezett a jogorvoslati jogról, amelyre 8 nap állt rendelkezésre. A kérelemről alapvetően 30 napon belül az intézményi fegyelmi vizsgáló bizottságnak kellett döntést hoznia, míg kizárás esetében a döntést a miniszterhez kellett felterjeszteni (Matyasovszki-Németh & Síró, 2021, 71). Alapvető változást a felsőoktatási intézmények hallgatóinak fegyelmi szabályzatáról szóló 169/1969. (M.K. 17.) MM számú utasítás sem hozott.

Egyetemen kívüli jogorvoslat, különösen a perindítás még 1993 után sem állt rendelkezésre. Bár a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási hatósági ügyekben megnyitotta a bírói utat, ez az egyetemi döntésekre nem vonatkozott, amit az 1310/D/1990. AB határozat (ABH 1995, 579, 558) meg is erősített arra hivatkozással, hogy az intézménynek csak a „közigazgatási határozataival” szemben lehetséges a perlés. A tudományos irodalom egyébként a döntést elhibázottnak tartotta, hiszen a felsőoktatási intézmények a tág értelemben vett közigazgatási intézményrendszer részei a köztisztviseltekhez hasonlóan (Patyi, 2019, 220). A közigazgatási perek szempontjából nézve

² Ez alól kivételt a Tanácsköztársaság rövid időszaka jelentett, ahol egyetemi főbizalmi dönthetett volna ugyancsak az egyetemen belül, azonban azzal a lényeges különbséggel, hogy a hagyományos egyetemi bíróságok egyetemi polgárokból álltak, ellentétben a főbizalmival (Rigó, 2019, 75).

³ Más országokban azonban nem volt ennyire töretlen az autonómia ezen elemének a továbbélése, hiszen Bécsben már 1752-ben kivontak egyes személyeket az egyetemi bíraskodás hatálya alól, majd II. József 1793. évi rendeletével meg is szüntette az osztrák egyetemek bíraskodási jogát (Rigó, 2019, 34).

⁴ Ide tartozott a szocialista erkölcs megsértése is.

megállapítható, hogy egyetemi ügyekben a jogvédelem rendszere nem sokat változott egészen 2003-ig. Egyes ügyekben miniszteri felterjesztés történhetett, de perlésről, közigazgatási per indításáról szó sem lehetett.

A magyar rendszerben a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Ftv.). 2003. évi XXXVIII. törvénnyel történt módosítása volt az első jogszabály, amely rendelkezett hallgatói tanulmányi ügyekben a bírósághoz fordulás lehetőségéről. A módosító törvény 15. §-ához fűzött indokolás kiemelte: garanciális elemként kívánják bevezetni, hogy a jogorvoslati eljárásokban az Áe. egyes rendelkezéseit alkalmazniuk kelljen az intézményeknek, és a döntések, intézkedések vagy mulasztások ellen bírósághoz is lehessen fordulni. Már itt kiemelte azonban az indokolás, hogy a felsőoktatási intézmény és hallgató közötti jogviszony sok vonatkozásban eltér a közigazgatási szerv és az ügyfél viszonyától, így az eljárás egészére nem vonatkoztatható a hatósági eljárási szabályrendszere. Ugyanakkor a törvényességi felügyeleti eljárások tapasztalatai olyan jogsértéseket tártak fel, amelyek a hallgatói jogérvényesítést elnehezítették. A jellemző jogsértések között szerepelt, hogy az intézmények indoklás nélkül döntöttek, nem tájékoztatták megfelelően a hallgatókat a jogorvoslat igénybevételének lehetőségéről, illetve szabályozatlan volt a döntések közlésének a módja. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a 199904118 számú jelentésében ugyancsak megállapította, hogy a hallgatók jogorvoslati lehetősége korlátozott, a hallgatók általában nem fordulhatnak intézményen kívüli jogorvoslatot biztosító fórumhoz és jellemző, hogy a jogorvoslati kérelmeket egy egyszerű levélben válaszolják meg.

3. A 2003 utáni időszak jogi szabályozása

2003 után robbanásszerű fejlődés ment végbe. Az első mérföldkő után 2005-ben az Alkotmánybíróság még további garanciális szabályok szükségességére mutatott rá a 27/2005. (VI. 29.) AB határozatban. Az ügyben az alapvető jogok biztosa nyújtott be indítványt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérve, és rámutatva, hogy az Ftv. szabályai nem rendelkeztek arról a kérdésről, hogy a felsőoktatási intézménynek mennyi időn belül kell eljárnia. Az Alkotmánybíróság egyrészt leszögezte, hogy a jogszabályok többféle jogorvoslati lehetőséget biztosítanak a hallgatóknak, azonban az eljárás egyes elemei mégis szabályozatlanok. Ezek közé tartozik a kijavítás, amelynek alkalmazására saját hatáskörében a szabályok alapján akár időkorlát nélkül kerülhet sor. De ugyanilyen hiányos más egyoldalú intézkedések szabályozása is, mint a módosítás vagy a visszavonás. Ezek az intézményi döntések pedig alkalmasak a hallgatói jogviszony alapvető befolyásolására, illetve a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt hallgatói jogok megsértésére akár oly módon, hogy valamely kötelezettség teljesítését terhebbé teszik a hallgató számára. Mindezen hiátusok érintik a jogbiztonságot, így a testület a jogalkotó mulasztását állapította meg. Egyben felhívta a figyelmet arra, hogy ezt a hiányt akár más jogszabály elemeit felhasználva is pótolhatják. Ilyen jogszabály lehet a közigazgatási hatósági eljárás szabályrendszere, annak ellenére is, hogy a hallgatói jogviszony nem minősül hatósági jogviszonynak.

Az alkotmányellenes mulasztás megszüntetésére tehát két út kínálkozott, a sui generis szabályozás alkotása, vagy utaló szabály alkalmazása a közigazgatási hatósági eljárás szabályainak felhasználásával. A jogalkotó általánosságban az utóbbi megoldást választotta, a felsőoktatási törvényt a 2005. évi CVI. törvény által módosította, és több eljárási részlemre az általános közigazgatási hatósági eljárás (2004. évi CXL. törvény) szabályait rendelte alkalmazni. Ilyen részlemek voltak a tényállás tisztázása, a határidők számítása, az igazolás, a döntés alakja és

tartalma, a közlés, a döntés kérelemre vagy hivatalból történő kijavítása, a kicserélés és kiegészítés, a döntés felülbírálati kérelemre vagy hivatalból történő módosítása vagy visszavonása. Kifejezetten a jogorvoslat kapcsán pedig *sui generis* rendelkezés született, bevezetve a felülbírálati kérelem intézményét, amely benyújtásának a határideje éppúgy 15 nap volt, mint az általános fellebbezési határidő. Ugyancsak eltérő volt a jogorvoslati bizottság jogköre legalábbis a terminológia szintjén, amely szerv mint jogorvoslati fórum nem az elsőfokú határozatot hagyhatta helyben, hanem a felülbírálati kérelmet utasíthatta el.

Ezen a koncepción a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény és a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) sem változtatott. Lényegi változást valójában az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatályba lépése hozott, amelynek nyomán az Nftv. szabályanyagát is módosítani volt szükséges az ügyintézési határidő vonatkozásában. Az Nftv. már nem tartalmazott utaló szabályt, helyette az intézményeknek kellett erről rendelkezniük a saját szabályzatukban. Az Ákr. által bevezetett bruttó ügyintézési határidő elve, továbbá a sommás eljárás elsődlegessége (Hajas, 2016, 22) alapján ugyanis a hallgatói kérelmek jelentős részében az intézményeknek 8 napon belül kellett volna döntést hozniuk. A korábban irányadó 30 napos ügyintézési határidőhöz képest ez még akkor is ugrásszerű változás lett volna, ha az intézmények a lehetőségekhez képest igyekeznek ennél rövidebb időn belül döntést hozni. Egyes idényjellegű és tömegesen érkező, bizottsági döntést igénylő ügytípusokban – mint amilyen a kreditelismerés – ez jelentős nehézségeket okozott volna, így a jogalkotó intézményi hatáskörbe utalta az ügyintézési határidő meghatározását. Ez a gyakorlatban jellemzően a 30 napos határidő megőrzését jelentette (Árva & László, 2019, 14–15).

A jelenlegi szabályozás alapján a hallgatók a felsőoktatási intézmény elsőfokú döntései, továbbá intézkedései és mulasztásai ellen élhetnek jogorvoslattal. Kivételt képeznek azonban a tanulmányok értékelésével kapcsolatos döntések. Ezek csak akkor támadhatók, ha a döntés nem az intézmény által elfogadott követelményekre épült, vagy az ellentétes az intézmény szervezeti és működési szabályzatában foglaltakkal, illetve megsértették a vizsga megszervezésére vonatkozó követelményeket. A jogorvoslati kérelem alapján a másodfokú hatóság továbbra is elutasító, megváltoztató, vagy megsemmisítő és új eljárás lefolytatásáról utasító döntést hozhat. Az Ákr. terminológiai változásait azonban a jogalkotó az Nftv.-ben is átvezette, és a döntés a jogorvoslati kérelem elbírálását követően már nem jogerőssé, hanem véglegessé válik az Nftv. 57. § (2) bekezdése alapján. A döntésekkel szemben közigazgatási per kezdeményezhető, amely halasztó hatállyal bír.

4. A tanulmányi ügyek sajátosságai

Perjogi szempontból az egyik legfontosabb elem, hogy a bíróságoknak nemcsak a jogszabályokat, hanem az egyetemi szabályokat is alkalmazni kell. Ezek az egyetemi szabályok a szervezeti és működési szabályzat (máshol működési rend, a továbbiakban: szmsz) mellékletét képezik. E körben az egyik fő probléma, hogy az egyetemek nem feltétlenül vannak felkészülve ilyen hatalmas jogalkotói munkára. Az szmsz valamennyi mellékletével együtt egy több ezer oldal terjedelmű, meglehetősen gyakran változó és összetett joganyag. Többféle időállapotú dokumentum együttes ismeretére és alkalmazására lenne szükség, amelyek esetében az egyes időállapotok elérése sem probléma nélküli.

A helyzetet bonyolítja, hogy a viszonylag gyakran változó Nftv. és a végrehajtási rendeletei egyre nagyobb arányban ruházzák az intézményre a szabályalkotás jogát, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy a hozzávetőlegesen 1-2 havonta ülésező szenátus elé mindig kerül szmsz-módosítás. A szokásos munkamegosztás szerint az egyetem a törzsszövegeket tartja karban, míg a kari mellékletek hatályosításáról a karoknak kell gondoskodniuk. Ezt a jogalkotói munkát gyakorlatilag a karok oktató dolgozói végzik, akik a jogi karokon jellemzően jogászok, más karokon azonban valószínűsíthetően nem rendelkeznek kodifikátori képesítéssel. Gyakori, hogy a karok a hirtelen felmerülő kérdéseket szmsz-en kívüli, mondhatni egyéb úton oldják meg, így például körlevelekben, Neptun-üzenetekben tájékoztatják a hallgatókat olyan információkról, amelyek egy részének van vagy lenne szabályzati háttere. Ehhez járul, hogy a több ezer oldalnyi belső szabályt és a felsőoktatási intézményekre vonatkozó ugyancsak terjedelmes jogszabályi anyagot az oktatóknak, és az ügyintézésben résztvevő nem oktató munkatársaknak is ismerniük kell ahhoz, hogy azokat helyesen alkalmazzassák.

A perekben tipikus probléma, hogy olyan elemeket tesznek vitássá a hallgatók, amelyeknek csak egy része rendezett egyetemi szabályokban, más részét körlevelekben határozták meg. Azon ügyek azonban, amelyekben a hallgatók bírósághoz fordulnak, csak egy szűk szeletét jelentik a tanulmányi ügyeknek. A legtöbb eset tartalmilag a jogviszony megszüntetésével kapcsolatos, de egyre jellemzőbb, hogy más kérdésekben is történik keresetindítás, mint például kreditelismerés vagy méltányossági kérdések. Amennyiben áttekintjük a döntéseket, látható, hogy a hallgatók egyre tudatosabbak, mondhatni hamar ráéreztek a jogérvényesítés ízére, ezért viszonylag terjedelmesebb esetjog körvonalazódik, amely az alábbiak szerint tematizálható.

4.1. Az intézményi szabályzatok kontrollja

Az első kérdéskör az intézményi szabályzatok vizsgálata. A tanulmányi jogviszonnal kapcsolatos perek egyik legfőbb és egyben problematikus jellemzője, hogy a bíróságoknak nemcsak a jogszabályokat, hanem az intézményi szabályzatokat is alkalmazniuk kell. Ezek az intézményi szabályzatok adott esetben az Nftv.-hez képest szigorúbb szabályokat állapítanak meg, néha saját magukkal sem teljesen koherensek, hiányosan szabályoznak kérdéseket, míg más esetekben az adott kérdést csak részben rendezik, ugyanis egyes részkérdésekről csak körlevelek, hirdetések, tájékoztatók és más, szabályzatnak nem minősíthető, de normaként viselkedő dokumentumok születnek. Ezen utóbbi soft law elemek normaként történő vizsgálata a bírói gyakorlat szerint meglehetősen széttartó.

Az intézményi szabályzatok Nftv.-hez viszonyított eltérését vizsgálta a Kúria egy 2016-os ügyben. Az ügy alapját az a szokásos esetkör jelentette, hogy a hallgatói jogviszonyt hatszori sikertelen vizsga után meg kellett szüntetni.⁵ Az ELTE hallgatói követelményrendszere azonban az Nftv. szabályrendszeréhez képest szigorúbb szabályokat határozott meg, ugyanis már négyszeri vizsga után előírta a jogviszony megszüntetését.⁶ A Kúria arra a következtetésre jutott, hogy a törvények által biztosított intézményi autonómia keretén belül lehetséges az eltérő szabályok alkotása, amelyeket az adott esetben megfelelőnek és egyben arányosnak ítélt. Ezen utolsó megjegyzés alapján azonban felvethető, hogy általánosságban lehetséges-e szigorúbb szabályok alkalmazása, vagy csak az „arányosság” keretein belül. Hogy mit jelent vajon az arányosság, azt a bíróság a bírósági felülvizsgálat keretében értékeli?

⁵ Lásd még a Kúria Kfv.III.39.056/2012/6., Kfv.IV.37.417/2007/4. és Kfv.III.37.395/2015/6. sz. határozatát.

⁶ Kúria Kfv.VI.38.171/2016/3. sz. határozat.

Más ügyben azonban ezt a normakontroll szerepkört a bíróság visszautasította. Az általános érdek nélküli normakontroll eljárások esetében ez nyilvánvaló.⁷ Ugyanakkor egy másik hatáskörátruházási kérdést vitató perben a Kúria azt jegyezte meg, hogy az adott ügyben alkalmazandó rektori utasítással kapcsolatos kérdés normakontroll során vehető figyelembe és értékelhető. Azt is rögzítette továbbá, hogy annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a tanulmányi és vizsgaszabályzat adott ügyben felhívott szabályozása megfelel-e az Alaptörvény, illetve a Ket. szabályozásainak, nem tartozhatott a jelen közigazgatási per keretei közé.⁸ Ugyanakkor egy másik ügyben a szabályzat Alaptörvénybe ütközése kapcsán a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság⁹ kimondta, hogy a vizsgált szabályzat nem sért alapjogokat, míg a Kúria ugyanezen ügy felülvizsgálati eljárásában már arra hivatkozott, hogy a vizsgálat lefolytatására az adott ügyben nem volt kellő indok.¹⁰

A Közigazgatási perrendtartás a normát képező belső szabályzatok vizsgálatának a kérdését eldöntötte a Kp. 4. § (5) bekezdése alapján, hiszen annak megfelelően az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezést a bíróság az egyedi döntéssel együtt vizsgálhatja, azonban továbbra is kérdéses a lenti soft law körébe tartozó elemek vizsgálata.

4.2. Intézményi pszeudonormák

A szabályzatot kiegészítő hirdetmények, körlevelek és más tájékoztatók ügye szorosan összefügg azzal, hogy az intézményi szabályzatok nem minden esetben rendeznek maradéktalanul kérdéseket. Ennek többféle oka lehet, de sok esetben valamely új kérdést gyorsabb megoldásnak tűnik körlevélben rendezni, hiszen a szabályzatalkotási eljárás nehézségei és hosszadalmas jellege nem ad módot ad hoc reagálásra. Jó példa volt erre a COVID időszak, amikor dékáni utasítások pótolták a szabályokat. Más esetekben egyszerűen a szokások miatt nem kerül valami szabályzatba, amely sokáig fel sem tűnik a problémás esetek elenyésző száma és jellege miatt. Így megtörténhet, hogy az adott szabály jellegű körlevélre csak néhány hallgató kérdez rá, és ők is elfogadják azt. Emellett tipikusan körlevelekben határoznak meg egyes olyan határidőket, határnapokat, amelyek évente változnak, és azokat a tanév időbeosztása sem tartalmazza.

A hirdetményekkel kapcsolatban a bíróság már állást foglalt, amikor kimondta, hogy „a hirdetmény az a hallgatói jogviszonyára kihatással nem volt; a nem személyéhez címzett, hirdetményi úton való közlés vele szemben nem volt joghatályos.”¹¹

Ezzel szorosan összefüggő kérdés a Neptun-üzenetek esete, vagy ha az említett hirdetményt a hallgatóknak Neptun-üzenetben is megküldik. A Neptun ugyanis egy hivatalos közlésre alkalmas zárt rendszer, amelyben akár elektronikus úton intézhető tanulmányi ügy. Kevesen tudják, de a Neptun az üzenetek olvasását naplózza is, így utólag nyomon követhető, hogy az üzenetet a hallgató megnyitotta, olvasta (meddig volt nyitva), illetve az is, ha azt törölte. E körben már fokozottan határterületi kérdés azt megítélni, hogy mely hirdetmény működik normaként.

⁷ Kúria Kpf. 39.777/2021/3. sz. határozat.

⁸ Kúria Kfv.III.37.379/2016/5. sz. határozat.

⁹ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 32.621/2017/5. sz. határozat.

¹⁰ Kúria Kfv. 37.214/2018/17. sz. határozat.

¹¹ Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.027/2008/4. sz. határozat.

4.3. Méltányossági kérdések

Külön problémakört jelentenek a méltányossági ügyek, amelyek a tanulmányi ügyek jelentős részét képezik. Intézménye válogatja, hogy ezek mennyire jelentik egy-egy hallgató ügyének az elbírálását, vagy öltenek olyan arányt, amely már szabályzati rendezésért kiáltana. Ismét említve a COVID időszakát, amikor egyedi elbírálás körébe tartozhatott egy ideig az online vizsga lehetősége. Szokásos folyamat az is, hogy bizonyos kérdéskörben eleinte évente csekély számú kérelem érkezik be, majd egy idő után ezek száma megnő, és az intézmény akkor észleli a szabályalkotás igényét. A nagyszámú kérelmek esetén nagyobb összehasonlíthatóság van akár a hallgatók részéről is, így felmerülhet az egyenlő bánásmód követelménye.

Méltányossági ügyekkel is foglalkozott már több bírósági döntés. E körben egyrészt annak indokaival kapcsolatban mondták ki, hogy a méltányosság lényege éppen a szabályzattal szemben történő döntés, így „a dékán sem a kérelem, sem pedig a kérelmezőnek fel nem róható ok meglétéhez nincs kötve, azaz hivatalból, és felróható magatartás esetén is gyakorolhat méltányosságot. Attól pedig, hogy a HKR 158. § /6/ bekezdésével ellentétben a méltányossági döntés ellen is biztosított jogorvoslatot a határozat, szabályzatellenesnek tekinthető ugyan, de ez magán a méltányossági döntés tényén nem változtat.”¹²

Ez utóbbival kapcsolatban jelzem, hogy sok esetben a tanulmányi ügyekben egyszerre jelenik meg a kérelem elutasítása és a méltányossági elem, így sok esetben ezért is általános a jogorvoslati kioktatás szerepeltetése. Ugyanezen okból kifolyólag nem jellemző az egyszerűsített határozat sem, amely az Ákr. alapján egyébként is opcionális.

A méltányosság és a mérlegelés elhatárolása is felmerült, amelynek kapcsán a bíróság egyrészt rögzítette, hogy a közigazgatási szervvel szemben megállapított követelmények a tanulmányi perekben nem alkalmazhatók, „hiszen a közigazgatási perben eljáró bíróság nem közigazgatási szerv, és nem is hoz közigazgatási határozatot. A per alapjául szolgáló eljárásban az alperes, de az elsőfokú döntést hozó szerv sem hozott mérlegelésen alapuló határozatot. A dékán elsőfokú határozata méltányossági döntést tartalmazott, a mérlegelés és a méltányosság pedig két teljesen különböző jogintézmény. A méltányosság alkalmazását a felsőoktatási intézmény saját szabályozási jogkörében vezeti be, lehetőséget adva a dékánoknak, hogy a hallgatóra kedvező módon eltérjenek a tanulmányi és vizsga-szabályoktól.”¹³

4.4. Eljárási szabályok megsértése

Külön problémakör az intézményen belüli eljárási szabályok megtartása. Bár ez első látásra nem tűnhet nehéz feladatnak, azonban a gyakorlatban ezzel kapcsolatban is több probléma van. Az indokolási kötelezettség látszólagos megléte mellett is előfordulhatnak tartalmi hiányok, amely ugyancsak az eljárási szabályok megsértése körbe tartozik. Így viszonylag korai esetként jelentett a kreditelismerés kapcsán hozott határozatok megtámadása, amely intézményi döntések az Nftv. 49. § (5) bekezdés alkalmazásával csupán annyit tartalmaztak, hogy a tárgyleírások alapján összevetett tudás nem egyezik legalább hetvenöt százalékban, azonban nem tartalmazták azon tudáselemeket, amelyek azokból hiányoztak. A hallgató ezzel kapcsolatban fordult bírósághoz, amely testület kimondta, hogy hetvenöt százalékos egyezés hiányának pusztán állításán kívül szükséges a döntést érdemben is indokolni.

¹² Legfelsőbb Bíróság Kfv. 37.027/2008/4. sz. határozat.

¹³ Uo.

4.5. Az általános halasztó hatály átgondolása

Az Nftv. a sok egyetemi szabály mellett egy kifejezetten perjogi elemet is tartalmaz, nevezetesen az 58. § (1) bekezdésének utolsó mondatában kógens jelleggel kimondja, hogy a keresetlevél benyújtásának halasztó hatálya van.

Ennek jogpolitikai indoka mindenki előtt világos, és éppen a közigazgatási perek azon jellemzőjének reparációjára szolgál, hogy a felek esetében az egyenlőség legalább eljárásjogi szempontból valósuljon meg. Közigazgatási perek esetében a közigazgatási szervekkel kapcsolatban a Kúria véleménye azt fogalmazta meg, hogy míg a közigazgatás professzionális szervezetrendszerrel rendelkezik, addig „az ellenérdekű fél a lehetőségeit tekintve nyilvánvalóan nem áll azonos színvonalon a perbeli ellenfelével” (Kúria, 2013, 7). A jogalkotó ezt az egyensúlytalanságot oldotta fel egyes garanciák beépítésével. Hasonló lehet a helyzet a felsőoktatási intézmények esetén is. Ugyanakkor a szabály kógens jellege már kérdőjeleket vethet fel, amelyet jól jelez, hogy a szabály alól éppen a COVID idején vezettek be kivételeket közegészségügyi és más szempontokra tekintettel.

Ugyanakkor nem ilyen kérdés esetén is felvethető, hogy a jogalkotó nem adhat-e a legalább a bíró számára mérlegelési jogot a tekintetben, hogy a konkrét ügyben a halasztó hatály alól kivételt tegyen. Konkrét esetben a hatszori tárgyfelvétel miatti jogviszonymegszüntetés miatt fordult a hallgató a bírósághoz, amely per tartalma alatt tovább folytatta a tanulmányokat és más tárgyból is kigyűjtötte a hatszori tárgyfelveletet. Adott esetben ezen hallgató párhuzamosan három pert is indított, amely egészen addig folytatódott, míg az alapügyben végül jogerős bírósági döntés nem született. Az eset számos kérdést felvet. Mivel a hallgató jogviszonya nem szűnt meg a perindítás által, így az egyetem ismét kiírta számára a költségtérítést, amit megfizetett. Ez az összeg vajon visszakövetelhető-e? Ugyancsak felvetődött, hogy mi történt volna, ha a hallgató a per alatt befejezi a képzést és ad absurdum átveszi az oklevelet. A per után azt érvényteleníteni kellett volna? Ezen kérdéseket a tanulmány írója csak gondolatébresztőnek szánja egy megtörtént eset nyomán, amely jól jelzi, hogy egy egyszerű, hallgatóbarátnak szánt jogintézmény alkalmazása során is számos probléma merülhet fel.

4.6. Egy kis kitérő: a felvételi ügyek

A 2024-es évtől jelentősen megváltozott a felvételi ügyek eljárásrendje is. Mint ismeretes, a jogalkotó megreformálta a felvételi pontok rendszerét, és bevezette az intézményi pontok kategóriáját, amelybe gyakorlatilag minden nem tanulmányi pont átkerült. Az eddigi eljárásrend szerint az Oktatási Hivatal végezte a pontszámítást egy esetkört leszámítva, amikor a meglévő oklevél alapján kellett a pontszámítást elvégezni. Ez az eddigi tapasztalatok alapján egy közepes-nagy hallgatói létszámmal rendelkező kar (2000 hallgató feletti létszám) átlagosan 100 felvételiző pontjának a megállapítását jelentette.¹⁴ Az intézményi pontok bevezetésével azonban az intézmények feladatkörébe került valamennyi hallgató minden intézményi pontjának a megállapítása, amely az előbb említett méretű kar esetében akár 7000 felvételiző többféle pontjának a megállapítását jelenti. Jelen tanulmány írásának idején az ezzel kapcsolatos empirikus tapasztalatok még nem állnak rendelkezésre, az azonban megállapítható, hogy a feladat hatalmas mennyiségű adminisztratív munkát ró az egyetemekre, amely magában hordozza a hibák lehetőségét is. Ezzel párhuzamosan a jogalkotó 2023 telén akként módosította az Nftv.-t,

¹⁴ Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának adatai alapján.

hogy hatályon kívül helyezte annak 58. § (3) bekezdés a) pontját, ami azt jelenti, hogy ezekben az ügyekben jogorvoslati kérelem nem nyújtható be az intézményhez, kizárólag bírósági jogorvoslat áll rendelkezésre.

A felvételi ügyek eddig is egy speciális területnek minősültek, hiszen eddig az Oktatási Hivatal által lefolytatott, de nem hatósági eljárások voltak, amelyek a bírósági gyakorlat alapján nem minősültek közigazgatási hatósági ügynek.¹⁵ A Kúria Kfv. 37.298/2021/5. sz. határozata szerint: „A központi felsőoktatási felvételi eljárás során az Ákr. szabályait csak akkor kell alkalmazni, ha azt a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény egyértelműen és kifejezetten előírja. A központi felsőoktatási felvételi eljárásban az Ákr. alapelveit alkalmazni kell. A felsőoktatási felvételi eljárásról szóló jogszabályi rendelkezéseket a tisztességes hatósági eljárás és a rendeltetészerű jogalkalmazás alapvető követelmények szem előtt tartásával kell értelmezni.”

Ugyanakkor mindez nem jelenti, hogy már eddig is ne lettek volna ilyen ügyek. Az egyik konkrét ügyben egy dokumentumfeltöltési hiányossággal kapcsolatban kellett a bíróságnak állást foglalnia. Ez az eset is jól jelzi, hogy a leendő hallgatók (az adott ügyben a jelentkező jogász szakra kívánt felvételizni) igénybe veszik és igénybe is fogják venni a perindítás lehetőségét. Ezen ügyekből eddig töredék került bíróságra, hiszen az intézményi jogorvoslati eljárásban az egyes számítási problémákat (amelyekre az ügyek jellege miatt egyébként is alig kerülhetett sor, hiszen kizárólag az oklevél alapján történő pontszámítás tartozott ide) orvosolták. 2024-től azonban egyszerre nőtt meg – mintegy exponenciálisan – a hibalehetőség és törölték el az intézményi jogorvoslatot, amely előre prognosztizálhatóan növeli a perindítási lehetőséget. A közigazgatási perek kapcsán voltak próbaszámítások arra vonatkozóan, hogy a fellebbezés kivezetésével hogyan alakul a perek száma. Jelen tanulmány szerzője azt csak remélni meri, hogy itt is történt ilyen. Az Nftv.-t módosító 2023. évi LXXXV. törvény 18. §-ához fűzött indoklás erre vonatkozóan nem tartalmaz utalást, azonban hivatkozik az egyetemi autonómia növekedésére a felvételi eljárás lefolytatása körében.

5. Egy lehetséges külföldi példa

A közös egyetemi hagyományok miatt általánosságban sok egyetem hasonló utat járt be az egyetemi bíráskodás terén. A fő különbség inkább abban rejlik, hogy más országokban egyes folyamatok hamarabb végbementek, illetve megkezdődtek. A tanulmányi ügyek sajátosságai miatt viszonylag kevés adat áll rendelkezésre, de egy amerikai tanulmány is rámutatott, hogy az 1960-as évektől ugrásszerű, mondhatni drámai változások zajlottak le a hallgatók és az egyetemek között. Ebben a változásban a bíróságok is szerepet játszottak a hallgató és az egyetem közötti viszonyrendszer tisztázásában (Wilson et al., 2010, 92), így nem haszontalan kitekinteni egy olyan gyakorlatra, amely jól jelzi, hogy milyen további problémák várhatók.

A jog egyre inkább úgy tekint a hallgatókra mint fogyasztókra, akik elvárásokat támasztanak az intézményekkel szemben. Bár az amerikai egyetemek sem tartják kívánatos gyakorlatnak, hogy általánossá váljon, miszerint a bíróság rendezi a hallgató és a felsőoktatási intézmény közötti vitás kérdéseket, mégis általános tendenciává vált, hogy sokkal könnyebben fordulnak bírósághoz a hallgatók. Ugyanakkor ezen eljárásokra az intézmények nem voltak felkészülve sem a szabályzataik teljessége, sem azok ismerete kapcsán. A korábbi időszak jelentős ügyei közé tartoztak a szexuális zaklatással, a fegyelmi eljárással, a tisztességes eljárással és a diszk-

¹⁵ Lásd Kúria Kfv. 37.298/2021/5. sz. határozat.

riminációval kapcsolatos ügyek, azonban a közelmúlt változásai más típusú pereket is involváltak. Az amerikai irodalom szerint a jelenlegi eljárások alapja már a szerződéses kapcsolat a hallgató és az egyetem között, amelynek nyomán a hallgatók az egyetem tisztelete mellett elvárásokat is megfogalmazznak.

Meglehetősen érdekes látni, hogy az angolszász jogrendszer eltérései ellenére a jogi fejlődés – ha más-más indokokkal is – hasonló utat járt be. Így az amerikai egyetemek esetében is az autonómia volt a fő mozgatórugó, amely miatt – az immunitás elve alapján – mind az állami, mind a magánintézmények maguk dönthettek még egyes gondatlan cselekményekről is, és a bíróságok nem avatkoztak be a felsőoktatási intézmények ügyeibe. A felsőoktatásra kevés állami/szövetségi szabály vonatkozott, és ezek is kevés olyan lehetőséget biztosítottak, amelyek alapján bíróság előtt lehetett volna megtámadni az egyetemi döntéseket. A magánintézményekben ehhez még az is hozzájárult, hogy az alkotmány nem vonatkozott a magántevékenységekre (Rabinowitz, 1994, 3–4; Wilson et al., 2010, 95). Az általánosan elfogadott bírói álláspont kezdetben az volt, hogy az intézmények látogatása inkább kiváltság, semmint jog.

Az amerikai szerzők a változást részben a felsőoktatásban résztvevők számának a növekedésével, részben a hallgatók társadalmi összetételének a megváltozásával magyarázták. Az 1960-as éveket követően ugrásszerűen megnőtt a felsőoktatásban résztvevők száma. A több hallgató egyben több peres eljárást is jelentett, amellyel párhuzamosan megváltozott a hallgatói szemlélet is, és az új hallgatók egyre kritikusabban viszonyultak az egyetemek tekintélyelvű működéséhez. A perek számának növekedését jól jelzi az egyetemek által foglalkoztatott ügyvédek számának az ugrásszerű növekedése is, amely 1961 és 1981 között közel negyvenszeresére nőtt, és azóta is folyamatosan növekszik, ha már nem is ilyen léptékben.¹⁶ A technológiai változások ugyancsak új frontvonalat nyitottak, adatvédelmi kérdéseket felvetve, szerzői jogi vitákat generálva, vagy adott esetben a szólásszabadság jogát érintve.

A változásokra az egyetemek is igyekeztek reagálni. Az állami egyetemek egyik kezdeményezéseként jött létre a „Faster, Friendlier and Easier” jellegű ügyfélkapcsolat, amelynek keretében előírásá vált a hallgatói panaszok gyorsabb felvétele, a 24 órán belüli reagálás előírása az egyetem alkalmazottai részéről. Albert Schindler egy öt pontból álló elvrendszert is kidolgozott, ami iránymutatásul szolgálhat az intézményeknek. Ezek között olyan elvek szerepelnek, mint az ügyfélhűség, a valódi ügyfélkiszolgálás nyújtása, az „ügyfélnek mindig igaza van” elv, az őszinteség az ügyfelek irányában, valamint a munkatársak képzése.

Mindezek mellett pedig fontos, hogy az intézmény saját maga is rendszeresen értékelje saját szolgáltatásnyújtását (Wilson et al., 2010, 99–100). Megjegyzem, Magyarországon erre az Oktatási Hivatal és a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság akkreditációs eljárásai is egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek.

6. Összegzés

A Kúria egy 2021-ben született döntése egy felülvizsgálati ügyben kimondta: „az, hogy a felperes a vizsgakötelezettségeinek miként tett eleget, és abból adódóan a hallgatói jogviszonyának megszüntetése jogszerű volt-e, önmagában nem minősül különleges súlyú, illetve társadalmi

¹⁶ Az 1961-es adatok szerint 50 egyetemnek volt jogi tanácsadója általában egy-egy ügyvéddel, 1981-ben Főiskolák és Egyetemek Országos Ügyvédi Szövetségének 2058 tagja volt, míg a 2010-es adatok szerint már 3200 (Wilson et al., 2010, 96).

jelentőségű kérdésnek, ha abból elvi jelentőségű jogkérdés nem eredeztethető”.¹⁷ Általánosságban tehát a tanulmányi ügyek nem képviselnek jelentős társadalmi súlyt más perekhez képest, azonban a már említett fogyasztói tudatosság nyomán azok számának emelkedése prognosztizálható.

Pandóra szelencéje 2003-ban nyílt ki, és azóta sok és változatos ügyekben fordulnak a hallgatók bírósághoz. Ez Magyarországon is összefügg nemcsak a jogtudattal, de a hallgatói létszám növekedésével, a hallgatók összetételének változásával, és leginkább a költségtérítéses, önköltséges képzések általánossá válásával, amely miatt a hallgató egyre inkább szolgáltatás igénybe vevőjének érzi magát, és tudatos elvárásokat támaszt az átlátható és koherens, szabályszerű eljárások irányába. Bár alaptalanul perlekedők mindig akadnak, de az ügyek jó része rámutat arra, hogy az egyetemi szabályzatok és a tanulmányi ügyek kezelése sok jogi problémát rejt magában. Ez első látásra nem kifejezetten perjogi vonatkozású probléma, azonban azzal mégis szorosan összefügg.

E körben a legfontosabb kérdés az egyetemi szabályok alkotásának és ismeretének fontossága. A felgyorsult változások itt is éreztetik a hatásukat. Elég csak a felvételi eljárásokkal kapcsolatos kitérőre gondolni, de általánosságban is jellemző a felsőoktatást érintő szabályok rendkívül gyors ütemű változása. Ez már önmagában is maga után vonja az egyetemi szabályok változtatásának az igényét, amely az utóbbi időszakban olyan volument öltött, hogy akár kodifikátor képzettségű szakemberek alkalmazását is igényelhetné, amely mellett rendszerszinten hozzáférhetővé és kereshetővé kellene tenni az egyetemi szabályzatok egyes időállapotait. Ez jelenleg még alig megoldott.

A másik problémakör a szabályok pontos ismerete elsősorban a jogalkalmazók, egyetemi ügyintézők részéről. Az egyetemi tanulmányi jogalkalmazásban résztvevő személyek részben ügyvivő-szakértők, akik bár legjobb tudásuk szerint kezelik az ügyeket, jellemzően nem jogászok, míg az oktatók főként a saját szakterületük szakértői, kevéssé a roppant mennyiségű intézményi joganyag ismerői.

Az újabb egyetemi reformok, nemzetközi tendenciák kapcsán egyre hangsúlyosabbá válik a hallgatók fogyasztóként való kezelése, amely mellett az országos jogalkotás is egyre újabb területeket utal az intézményi jogalkotás körébe. Ezen problémák egyre nagyobb körben fognak a bíróságokon lecsapódni.

Amennyiben az intézményi jogorvoslat kivezetése felsőoktatási ügyekben is általánossá válik, az a perek számának ugrásszerű növekedését vonhatja maga után. Ezen perekben jól kiatapintható kérdéskörre fog válni az egyetemi szabályzatok és más soft law normák vizsgálata, amelyek kapcsán perjogi kérdések is felmerülnek a normakontroll vonatkozásában. Az állami jogalkotás részéről átgondolandó lehet az intézményi jogorvoslat megtartása, nem kizárólag az autonómia jegyében, hanem a bíróságok tehermentesítése érdekében. A felsőoktatási ügyek kapcsán nincsenek nyilvános statisztikák, a jogalkotási változások előtt érdemes lenne e körben is felmérést készíteni az ügyek számáról és a jogorvoslatok arányáról intézményen belül és kívül. Bár a felsőoktatási bírósági ügyek száma jelenleg még nem képvisel jelentős súlyt a közigazgatási ügyek között, ez az arány könnyen változhat az előbb említettek tükrében, és ebben az esetben célszerű lehet a bírósági joggyakorlat fokozott figyelemmel kísérése.

¹⁷ Kúria Kfv. 37.095/2021/2. sz. határozat.

Hivatkozások

- Angyal P. (1934). *Az egyetemi bíróság előtt tárgyaló büntető perek*. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda.
- Angyal P. (1933). *Az egyetemi büntető jurisdictio*. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda.
- Árva Zs., & László V. Cs. (2019). A közigazgatási eljárás alkalmazásának felsőoktatási tapasztalatai. *Jog, Állam, Politika*, 11(4), 3–17. Online: <https://shorturl.at/quIOo>
- Barabás G., Kovács A. Gy., & F. Rozsnyai K. (Szerk.). (2022). *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Wolters Kluwer.
- Barakonyi K. (2004). Egyetemek irányítása – a középkori egyetemről a Bologna folyamatig. *Magyar Tudomány*, 49(4), 513–526. Online: <https://shorturl.at/fhwf4>
- Friml A. (1913). *Az 1777-iki Ratio Educationis*. Kath. Középiskolai Tanáregyesület.
- Hajas B. (2016). Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új magyar közigazgatás*, 9(4), 18–25. Online: <https://shorturl.at/3TAQh>
- Kocsis M. (2010). *A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon* [Doktori értekezés]. Pécsi Tudományegyetem. Online: <https://shorturl.at/FffP0>
- Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Joggyakorlat-elemző Csoport. (2013). *A közigazgatási perjog, összefoglaló vélemény*. Online: <https://shorturl.at/D2rmW>
- Ladányi A. (1991). *A felsőoktatás irányításának történeti alakulása*. Ts-4 Programiroda. Online: <https://shorturl.at/dhpYM>
- Matyasovszki-Németh M., & Síró K. (2021). Értelmezhető-e a fegyelem a felsőoktatásban? Avagy mi a fegyelmi eljárás az egyetemeken? *Neveléstudomány*, 9(4), 62–76. <https://doi.org/10.21549/NTNY.35.2021.4.4>
- Patyi A. (2019). *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*. Dialog Campus. Online: <https://shorturl.at/o3o26>
- Rabinowitz, H. (1994). *Due process rights for private school students: philosophical, legal and educational bases* [Doctoral dissertation]. Loyola University. Online: <https://shorturl.at/lKo42>
- Radovics, Gy. (1942). *Egy elfelejtett egyetemi csomó*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda.
- Rigó K. (2019). *A magyar felsőoktatási jog története* [Doktori értekezés]. ELTE. Online: <https://shorturl.at/K4LFX>
- Wilson, L. v. E., Burgess, K. R., & Wilson, M. N. (2010). Avoiding lawsuits in Academe: The Customer Service Solution. *Southern Journal and Business Ethics*, 2. 91–103. Online: <https://shorturl.at/gvcHv>



VERSENY A MŰHOLDAS PIACON – ZSÚFOLTSÁG, VITÁK ÉS SZŰKÜLŐ ERŐFORRÁSOK

DACZI DIÁNA* , VÁRI PÉTER** , BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS*** 

* PhD hallgató, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola.

E-mail: daczi.diana@nmhh.hu,

** Egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Távközlési Tanszék; főigazgató-helyettes, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság. E-mail: varip@sze.hu

*** Tanszékvezető, egyetemi docens, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Társadalmi Kommunikáció Tanszék, intézetigazgató, Eötvös József Kutatóközpont, Világűrjog és -Politika Kutatóintézet.

E-mail: bartoki-gonczy.balazs@uni-nke.hu

Absztrakt

A műholdas megakonstellációk felbocsátása a műholdas pályák zsúfoltságával kapcsolatos újabb problémát okozott a műholdak megnövekedett száma miatt. Az ENSZ Űrügyi Hivatala szerint a Szputnyik-1 fellövése óta 17 263 objektumot bocsátottak fel a világűrbe, ebből 11 330 műhold keringett a Föld körül 2023 júniusában, amely 37,94%-os növekedést jelent 2022 januárjához képest. Hozzászoktunk az űrtávközlés újdonosságaihoz, mivel ez a terület folyamatosan fejlődött, azonban a fejlődés üteme mostanra megváltozott: 1957–2020 között mindössze 10 308, az elmúlt 3 évben viszont 6 995 objektumot indítottak útnak, amely az összes objektum 40,29%-át jelenti. Ezen objektumok többsége kommunikációs műhold, amelyeket jellemzően hálózatokban, konstellációkban helyeznek el alacsony Föld körüli pályán (LEO).

Az űrszemét problematikája, az űrforgalom-szabályozás hiánya, azaz a fenntarthatóság kérdése évek óta a tudományos és szakmai viták középpontjában áll, a rádiófrekvenciás zavarásról, azaz az interferenciáról keveset hallunk, miközben e probléma is veszélyezteti az emberi űrtevékenység fenntartható fejlődését. A LEO pályára állított konstellációk – hasonlóan az ismeretesebb geostacionárius műhold-konstellációk jellemzőihez – széles lefedettséggel és óriási műholdszámmal rendelkeznek. Ezen konstellációk megjelenése forradalmi változásokat hozott a globális űripár fejlődésében, ugyanakkor a műholdas távközlés globális piaca nem kezelhető a jelenlegi, az 1990-es évek elején meghatározott nemzetközi kereskedelmi együttműködés keretei között.

Kulcsszavak

frekvencia-koordináció, műholdas rendszerek, zsúfoltság, szabályozási kihívás,
Nemzetközi Távközlési Egyesület, megakonstelláció

Abstract

The rise of the mega-constellations has set a new precedent in orbital congestion, simply as a result of the increased number of satellites. According to the United Nations Office for Outer Space Affairs, since the launch of Sputnik-1, 17,263 objects has been launched to space, of which 11,330 satellites are orbiting the Earth in June 2023, that means 37.94% increase since January 2022. We are used to the novelties of space communication, until now had a steady development, but now its pace changed: until 2020 only 10,308 were launched, but in the last 3 years 6,995 objects, which means 40.29% of all objects in this period. Most of these objects are communication satellites, which are deployed in increasingly connected systems in low Earth orbit (LEO).

While the problems of space debris continue and the lack of space traffic regulation, i.e. the question of sustainability, have been at the centre of scientific and professional debates for years, we hear little about radio frequency interference, while this problem also threatens the sustainable development of human space activities. Constellations placed in LEO orbit – similarly to the characteristics of the better-known geostationary satellite constellations – have wide coverage and an enormous amount of satellites. While the appearance of these constellations brought revolutionary changes in the development of the global space industry, the global market of satellite telecommunications cannot be managed within the framework of the current international commercial cooperation defined in the early 1990s.

Keywords

frequency coordination, satellite systems, congestion, regulatory challenge, International Telecommunication Union, megaconstellation

1. Bevezetés

Bár a Föld körüli pályára állított műholdas konstellációk, vagyis a több műholdból álló műholdas rendszerek rohamos fejlődése számos tevékenységhez előnyös, mint például az elektronikus hírközlés, a navigáció, a távérzékelés, azonban ezen konstellációk telepítése nemcsak a korlátozott természeti erőforrást, a rádiófrekvenciát, de a szűkös erőforrásként rendelkezésre álló műholdas pályákat is csökkenti. A konstellációk megfelelő, zavarás- és ütközésmentes telepítése szabályozás és aprólékos tervezés kérdése.

Az interferencia problémája nem csupán a műholdakra jellemző, minden rádiórendszerben jelen van, azonban a műholdak érzékenyebbek a zavarásra. Az elektromágneses mező két „ablakot” biztosít az űrbe vagy az űrből a Földre: az egyik a fény, a másik a rádióhullámok tartománya. A Föld atmoszféráján csak bizonyos hullámhosszúságú rádióhullámok tudnak áthatolni: 5 MHz-től 300 GHz-ig. Ezt a tartományt a légkör víztartalma felülről erősen korlátozza (30–52 GHz), amely azt eredményezi, hogy csak ez a 22 GHz-nyi, meglehetősen szűk sáv szélesség szolgálja az összes műhold és más, ember által alkotott űrobjektum (azaz űrszondák, rakéták) kommunikációját köztünk és a világűr között.

Jelen tanulmány célja, hogy ismertesse egyrészt azon nemzetközi mechanizmusokat, amelyek a műholdas rendszerek egymás melletti létezését biztosítják, másrészt rávilágítani arra,

hogy az űrtávközlést forradalmasító LEO pályás¹ műholdak pályára állításával milyen műszaki és szabályozási problémák merültek fel eddig. A problémák kezelése túlmutat az 1990-es években kidolgozott, versenyszabályozásra vonatkozó általános elvek és az elektronikus hírközlési speciális szabályok, valamint a Nemzetközi Távközlési Egyesület (International Telecommunication Union – ITU) szabályozási rendszerében megjelenő, a frekvencia- és műholdas pályák ésszerű, hatékony és gazdaságos használatának alapelvei keretrendszerén.

2. A káros zavartatás elkerülésnek nemzetközi jogi környezete

A tanulmány tárgyát képező problematika megértéséhez érdemes röviden összefoglalni azokat a nemzetközi jogban gyökerező eljárásokat, amelyek a különböző műholdas rendszerek „békés”, azaz zavartatásmentes egymás mellett élését szolgálják: az ITU nemzetközi frekvencia-koordinációjának eljárásait.

A frekvenciakoordináció egy olyan eljárás, amelyet az üzemeltetők saját nemzeti igazgatásukon keresztül hajtanak végre az új és a meglévő vezeték nélküli rendszerek, állomások vagy alkalmazások közötti esetleges káros interferencia elkerülése érdekében. Az eljárás minden rádiórendszerre alkalmazható, amennyiben fennáll az országhatárokon túlnyúló hatás lehetősége. A Világűrszerződés² IX. cikke nemzetközi konzultációkat ír elő abban az esetben, ha az állam vagy állampolgárai által tervezett esetleges űrtevékenység vagy kísérlet káros interferenciát okozhat. Meg kell jegyezni, hogy az ITU űreszközökre vonatkozó koordinációs eljárásai megelőzték a Világűrszerződést, mivel ezeket az eljárásokat már 1963-ban bevezették.³

A koordináció célja egyrészt a meglévő rádióállomások vagy -rendszerek, valamint bármely új állomás vagy rendszer hatékony működésének lehetővé tétele, valamint ennek az új állomásnak vagy rendszernek az elismertetése, azaz a jövőben telepítendő állomások vagy rendszerek általi káros interferencia elleni védelme. Az ITU mint az ENSZ szakosított ügynöksége, a tagállamok, valamint az akadémia és a magánszektor képviselőiből áll, így összehangolja a különböző fórumokon megvitattott és elfogadott tanulmányokban és javaslatokban foglaltakat. Az ITU már az emberi űrtevékenység kezdetekor felismerte az űrszektor igényeit, és így 1959-től biztosítja a növekvő űripar spektrumszükségletét.

Az űrtevékenységek közül az űrtávközlés rendelkezik a leginkább kidolgozott és legrészletesebb szabályozással. Az elektronikus hírközlés részeként az űrtávközlést a ITU szabályozza. A szabályozás legfontosabb dokumentuma a Nemzetközi Rádiószabályzat (a továbbiakban: Rádiószabályzat),⁴ amely nemzetközi szerződésként szabályozza – többek között – a rádióspektrum használatát, a rádióspektrumhoz és műholdas pályához mint korlátos erőforrásokhoz való hozzáférési eljárásokat, valamint ezeknek a Nemzetközi Frekvencia Alapnyilvántartásba (Master International Frequency Register – MIFR⁵) történő felvételét. A keretszabályozás célja, hogy meghatározza ezen erőforrásoknak a potenciális felhasználók közötti felosztását, a felhasználók közötti, a konfliktusok elkerülését szolgáló koordinációs mechanizmusokat, valamint a műholdas pályák védelmét más káros űrtevékenységtől.

¹ A Föld felszínétől 2 000 kilométerig terjedő Föld körüli pályák.

² Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies [1967. évi 41. törvényerejű rendelet]. Online: <https://bit.ly/49jQpLi>

³ Final Acts Of The Extraordinary Radio Conference to Allocate Frequency Bands for Space Radiocommunication Purposes, Geneva, 1963. Annex 5. pp. 87–98.

⁴ ITU Radio Regulations. Online: <https://bit.ly/3vjnZ6b>

⁵ ITU Rules of Procedure. Online: <https://bit.ly/4aop5wN>

A tanulmány tárgya szempontjából fontos tény, hogy a tagállamokat ezekben az eljárásokban az általuk kijelölt közigazgatási szervezet, mint nemzeti igazgatás képviseli. A nemzeti igazgatás lehet minisztérium, kormányzati hivatal vagy nemzeti szabályozó hatóság, amely rendelkezik mindazon hatáskörökkel és eszközökkel, amelyek az ITU dokumentumaiban rögzített kötelezettségek végrehajtásához szükségesek.

A káros zavarás elleni szabályozás ismertetése előtt lényeges kitérni arra, hogy a műholdnak a pályáján elfoglalt pozíciója határozza meg azt a területet, ahol jelei elérik a Földet, és amely befolyásolja a műholdas szolgáltatás technológiai lehetőségeit. A 2000-es évek második feléig a műholdak többnyire geostacionárius pályán, az Egyenlítő síkjában megközelítőleg 35 800 km-es magasságban működtek. Ezen a magasságon minden műhold 24 óránként egyszer megfordul a Föld tengelye körül, ennek köszönhetően a műhold a Földről, egy bizonyos pontból megfigyelve mozdulatlanak tűnik. A geostacionárius pálya továbbra is a legszűkösebb pályae erőforrás.

A 2000-es évektől a technológiai fejlődés egy új korszakot nyitott az űripar számára, amelynek következtében a műholdakat alacsony Föld körüli pályára állíthatták, immár alapvetően kereskedelmi szolgáltatási céllal. Ez a LEO pálya – amely jellemzően 500–2000 km magasságban van a Földtől – alacsony késleltetést biztosít a geostacionárius műholdaknál kisebb méretű kommunikációs műholdak számára. Erről a pályáról azonban az egyes műholdak által biztosított lefedettség korlátozott, figyelemmel arra, hogy a Föld forgási sebességénél gyorsabban keringenek a LEO pályán a műholdak, ezért több tíz, vagy akár ezer műholdból álló hálózatra vagy „megakonstellációra” van szükség a szolgáltatás folyamatos biztosításához, különösen akkor, ha a szolgáltató egész kontinenseket, akár az egész bolygót le akarja fedni a szolgáltatásával.

A műholdak pályára állítása a szűkös erőforrás műholdas pálya korlátozását jelenti, hiszen az ITU szabályzatában meghatározott intézményi keretek között van lehetőség a műholdas pályák és a hozzájuk tartozó frekvenciák használati jogának megszerzésére – kizárólag a kérelmező állam javára. Az állam ezt a használati jogot saját nemzeti szabályai szerinti engedélyezési eljárással ruházhatja át egy köz- vagy magánjogi személyre. Ezen engedély jelenti az alapfeltételét annak, hogy e jogi személy ürtevékenységet végezzen, amelyet – a fentiekén túl – az illetékes államnak engedélyeznie és folyamatosan felügyelnie is kell a Világűrszerződés VI. cikke alapján (Bartóki-Gönczy, 2020).

Az ürtevékenység végzője tehát nem szerez tulajdonjogot sem a pályapozíció, sem a rádiófrekvencia felett, mindösszesen időben korlátozott használati jogot kap, amely általában egybeesik a műhold tervezett időtartamával. E használati jogot az eljárást megindító állam kapja meg, amelyet az állam frekvenciagazdálkodásért felelős szervezete engedélyez a nála koordinációs eljárást indító, az ürtevékenységet ténylegesen végző személynek. A koordinációs eljárást az ITU az érintett országok hírközlési igazgatásaival közösen folytatja le.

Mint korábban említettük, a frekvencia és a műholdas pályák értékes, szűkös és korlátos természeti erőforrások, ezért két fő mechanizmust fejlesztettek ki és vezettek be ezen erőforrások megosztására: (i) *a priori* tervezési eljárások és (ii) érkezési sorrendet figyelembe vevő (First come first served) koordinációs eljárások.

Az *a priori* tervekben szereplő műholdrendszerek az egyes országokhoz hozzárendelt geostacionárius pályán lévő pozíciók és megfelelő frekvenciák, amelyek csak az adott állam használatában lehetnek és ezek az államok saját belátásuk szerint állíthatnak műholdat az adott pozícióba, akár saját (nemzeti), vagy más országban bejegyzett üzemeltetővel. Az *a priori*,

azaz a BSS (Broadcast Satellite)⁶ és FSS (Fixed Satellite)⁷ terveket azért hozták létre, hogy a geostacionárius műholdpozíciók minden állam számára elérhetőek legyenek nemzetközi világűrjog alapelveit figyelembe véve (Sulyok, 2022). A műholdak kereskedelmi felhasználásának első módja a műsorszórás, amelyet a BSS rendszerek valósítottak meg, ezeket követték az állandóhelyű, azaz FSS rendszerek (pl. telefon, adattovábbítás). Ezen tervek minden országnak lehetőséget biztosítanak egy adott frekvenciatartományban, hogy a jövőben az adott országot lefedő műholdas szolgáltatást valósítsanak meg anélkül, hogy ehhez más országok hozzájárulását kellene kérniük. A tervezett frekvenciasávok tehát azok, ahol az országok saját műholdakat valósíthatnak meg. Ezek a tervek azonban a geostacionárius pályára fókuszálnak, mivel az 1980-as években készültek és az akkori technológián alapulnak.

A többi műholdpályát – orbitális pozíciókat vagy pályasíkokat – koordinációs eljárás eredményeként osztják ki, ahol a később érkezőknek figyelembe kell venniük a korábban már bejegyzett műholdas hálózatok paramétereit. A koordinációs eljárás egy kötelező egyeztetési eljárás a nemzeti igazgatások között az ITU közreműködésével. A cél a pálya- és frekvenciaerőforrás hatékony használata egy olyan ellenőrzött interferencia-környezeten keresztül, amelyben a műholdas hálózatok képesek megfelelően működni és megfelelni a követelményeknek.

Bár a műholdak frekvenciasávjait globálisan osztják fel, az ITU három régiójában eltérések lehetnek. A Rádiószabályzat IV. cikkének 5. szakasza tartalmazza a frekvenciafelosztási táblázatot, amely minden frekvenciasávra meghatározza, hogy mely rádiótávközlési szolgáltatásokat milyen célra osztják fel mindhárom ITU régióban.⁸ Az ITU-tagországok saját frekvenciafelosztási táblázatai eltérhetnek a Nemzetközi Rádiószabályzat táblázatában szereplőktől, de ezzel nem okozhatnak káros zavarást egy másik ITU-tagállamnak, amely a Rádiószabályzat szerinti felosztást alkalmazza.

A Rádiószabályzat meghatározza az egyes frekvenciasávok használatát, amelyek így nemzetközi elismerésben részesülnek. Az egyes frekvenciasávokon belül a rádiótávközlési szolgáltatásokat globálisan vagy regionálisan „elsődleges” és „másodlagos” jelleggel osztják fel. Értelemszerűen a másodlagos szolgálat állomásai nem okozhatnak káros zavarást az elsődleges szolgálat meglévő vagy jövőbeni állomásai számára, és nem igényelhetnek védelmet az ezen állomások által okozott káros zavarás ellen.⁹

A Rádiószabályzat meghatározza azokat az eljárásokat, amelyekkel a műholdas hálózatok frekvenciakijelöléseit be lehet jegyeztetni a rádiórendszer nemzetközi elismerésének megszerzése érdekében a nemzeti igazgatások által az ITU-hoz benyújtott bejelentések alapján. Ezen az eljárásokon keresztül az ITU valamennyi nemzeti igazgatása tájékoztatást kap a frekvenciakijelölések használatáról, és arról, hogy a frekvenciakijelöléseket figyelembe veszik a rádiórendszerek jövőbeni tervezése során nemzeti, regionális vagy nemzetközi szinten. Fontos, hogy amikor az ITU bejegyzi az MIFR-be a rádiórendszer frekvenciakijelölését az állomás pozíciójával együtt – legyen az földi vagy műholdas/űrállomás –, és tájékoztatást nyújt a szolgáltatási terület által érintett igazgatásoknak a műholdas rendszerről, rádiórendszer a későbbi bejelentésekkel szemben előnyt élvez.

⁶ ITU Radio Regulations AP 30.

⁷ ITU Radio Regulations AP 30B.

⁸ A rádiófrekvencia-felosztás céljából a Rádiószabályzat 5.2. pontja három régióra osztja a világot: I. régió: Európa, Afrika és Oroszország; a II. Régió: Amerika; a III. Régió: Irán, Pakisztán, India, Kína és Kelet-Ázsia, Ausztrália, Új-Zéland és a Csendes-óceáni szigetek az Egyenlítőtől délre.

⁹ Rádiószabályzat 5.30. cikk.

Fontos megjegyezni azt is, hogy az ITU nem frekvenciahasználati jogot ad, hanem az interferencia elkerülése érdekében bejegyzi a kijelölt frekvenciákat és a hozzájuk tartozó műholdpályákat. A frekvenciahasználat engedélyezése és az üzemeltető felügyelete a tagállami hatóságok, többnyire a nemzeti igazgatás feladata.

A nemzeti hatóságok hatáskörei eltérőek lehetnek, de abban egységesek, hogy technikai szempontok alapján szabályozzák a frekvenciahasználati jog odaítélésének módját, amely az egyedi engedélytől a versenyeztetésig (pályázat vagy koncesszió) terjedhet (Nodicity, 2010). Az államok saját jogrendszerüknek megfelelő eszközökkel rendelkeznek a jellemzően állami tulajdont (esetenként a király vagy a királynő tulajdonát) képező frekvenciát illetően, és a műholdpályákkal is hasonló elv szerint gazdálkodnak, a használat során elsőbbséget élvez a felhasználókkal való folyamatos együttműködés. A legtöbb ürtevékenységet folytató ország az érkezési sorrendet követve egyedi engedélyezést végez, például az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Luxemburg vagy Franciaország, míg Brazília és Mexikó pályázattal ítéli oda az engedélyeket.

3. A megakonstellációk hírközlési problémái

3.1. Zavartatás, a tömeges bejelentések, rádiócsillagászat

A jelenlegi műholdrendszerek lehetséges problémáinak egyik fő forrása az, hogy a LEO-konstellációk által használni kívánt rádióspektrumot a meglévő geostacionárius (GEO) műholdak már használják. Következésképpen lehetséges az a helyzet, hogy a konstellációk műholdjai alacsony Föld körüli pályán (LEO) keringenek a Föld körül, áthaladnak egy GEO műhold nyálában, az átvitel ugyanazon a frekvencián történik, és zavart okoz az alatta lévő földi felhasználóknak. A Föld alakját tekintve ez csak akkor jelent problémát, ha a LEO műholdak viszonylag közel vannak az Egyenlítőhöz. Figyelemmel arra, hogy a LEO műholdak keringésenként kétszer is keresztezik az Egyenlítőt, és – a főként a magasságtól függő – keringési periódus 90 és 120 perc között változik (Eves, 2021), ez egy valós probléma. Ráadásul a LEO – és a szintén közepesen magas Föld körüli pályán (MEO)¹⁰ keringő – konstellációk többsége 3–5 műholdból áll, amelyek ugyanazt a pályasíkot használják, így az esetleges zavar gyakrabban fordulhat elő.

A meglévő GEO-rendszerek jelenléte azonban nem a viták egyetlen lehetséges forrása. A megakonstellációs műholdas rendszerek számának növekedésével egyre nagyobb a valószínűsége annak, hogy ezen műholdak egymást is zavarják. Meglehetősen egyértelmű az a tény, hogy még a LEO pályán lévő műholdból sem szükséges több száz vagy akár több ezer pusztán ahhoz, hogy a felhasználók részére a Földre rálátást biztosítsanak. A megakonstellációk méretének oka, hogy a műholdakat csak egy viszonylag kis területen való szolgáltatásnyújtásra tervezték, amely közvetlenül a műhold alatti földi ellátási területen valósul csak meg. Ezen műholdas szolgáltatási területek (lábnymok) méretei meghatározzák azt a szögtartományt is, amelyen belül a felhasználói termináloknak működniük kell, hogy fenntartsák a kapcsolatot a konstellációval. Az alábbi táblázat a legnagyobb – működő vagy bejelentett – műhold-konstellációkat mutatja a magassággal és a használt frekvenciasávval.

¹⁰ A Föld felszínétől 2000–36000 kilométer távolságra, többségük 20 000 km magasságban üzemel.

Név	Műholdak száma Jelenleg üzemelő/ Tervezett	Pályamagasság	Sáv
Starlink ¹¹	5399/42 000	340, 550–570 km	Ku, Ka, E
OneWeb ¹²	636/648	1200 km	Ku
Telesat Canada ¹³	3/198	1000 km	Ka
Swarm ¹⁴	189/150	500–550 km	VHF, UHF
Kuiper ¹⁵	2/3 236	590–630 km	Ka
Guowang (Kína) ¹⁶	0/12 992	150–300 km ¹⁷	Q, V, Ka
Cinnamon (Ruanda) ¹⁸	0/337 320	500–700 km	Ku, Ka

Ezen konstellációk műholdjainak hatalmas száma komoly biztonsági és hosszú távú fenntarthatósági kihívásokat jelent az alacsony Föld körüli pálya használatában. Az ITU adatbázisa szerint 2017. január 1. és 2022. december 31. között több mint 300 konstellációt regisztráltak, amelyek együtt több mint egymillió műholdból állnak. A 300 konstelláció közül több mint 90 konstelláció 1000-nél több műholdat foglal magában, a legnagyobb bejelentés a Cinnamon-937 műholdas rendszeré, amely 337 320 műholdat tartalmaz (Falle et al., 2023). A LEO pályán kialakuló torlódások a különböző rendszerek műholdjainak esetleges ütközéséhez vezethetnek, amely nemcsak az űrszemét jelentős növekedését okozhatja, hanem a kommunikáció megszüntetéséhez is vezethet. Mivel az aktív műholdak körülbelül 89%-a a LEO pályán található (Union of Concerned Scientists, 2023), és a legtöbb 1000 km-nél alacsonyabb pályán működik, az ütközés valószínűsége egyre nagyobb. Ez természetesen felveti nem csupán a zavartatás kockázatát, hanem az ütközésekből származó űrszemét keletkezésének problematikáját is, mely téma azonban meghaladja jelen tanulmány kereteit, azzal részletesen nem foglalkozunk.

Feltételezhető azonban, hogy ezek a konstellációk nem, vagy legalábbis nem a bejelentett tervek szerint valósulnak meg. Ezen feltevés alapját a korábban is létező papírműholdak jelensége mellett a fejlesztési és tervezési akadályok, valamint az állami támogatás hiánya képezik. Az ITU-hoz benyújtott bejelentések jelenthetik a gazdasági társaságok vagy kormányok megfontolt lépéseit is, pusztán befektetők vonzására vagy műholdas jogok eladására, vagy egyszerűen a spektrum raktározásra, hogy azt később felhasználhassák, ha megnő a vásárlói igény. A tömeges bejelentések csak az egyik probléma, amellyel az ITU és az igazgatások szembesülnek, a másik a spektrum „raktározása”. Az űripar már kidolgozott gyakorlatot a spektrum „rak-

¹¹ Krebs, G. D. *Starlink Block v2-Mini*. Gunter's Space Page. Online: <https://bit.ly/3TOTWfY>

¹² Krebs, G. D. *OneWeb 1, ..., 900*. Gunter's Space Page. Online: <https://bit.ly/4a73rNm>

¹³ NewSpace Index. *Telesat (Lightspeed)*. Online: <https://bit.ly/4awvbuj>

¹⁴ NewSpace Index. *Swarm Technologies*. Online: <https://bit.ly/3vrITzS>

¹⁵ Krebs, G. D. *KuiperSat P1, P2*. Gunter's Space Page. Online: <https://bit.ly/3TRB3Ji>

¹⁶ Krebs, G. D. *Hongyan 1*. Gunter's Space Page. Online: <https://bit.ly/3xix3bM>

¹⁷ Ezen műholdas rendszer működése már a „Very Low Earth Orbit - VLEO” pályán tervezett. A VLEO a Föld felszínétől 100-450 közötti Föld körüli pályák.

¹⁸ RSA (2021).

tározására” oly módon, hogy az adott műholdas konstellációt több igazgatás és több bejelentés között osztja fel. Például a SpaceX Starlink Gen2 konstellációját körülbelül 22 bejelentésben nyújtotta be három hatóság – Norvégia, Németország, az Egyesült Államok – és ehhez nemrég csatlakozott Tonga (Wright & Falle, 2023).

Tekintettel arra, hogy az államok belső joga a hatósági eljárások vonatkozásában nincs harmonizálva, így megfigyelhető a szolgáltatókért folytatott verseny, amely gyakran tehermentesebb szabályozási környezetben ölt testet. A tengerjogból is ismert kényelmi zászló (flag-of-convenience) elv ugyanis itt is alkalmazható, azaz a kereskedelmi ürtevékenységet végző vállalatok szabadon választhatják meg azt az államot, amely előtt kezdeményezik a koordinációs eljárást. A kisebb, az úriparban még járatlan államok számára ugyanakkor lehetőséget jelent, ha fejlettebb államok vállalatait „magukhoz vonzzák”.

A valós háttér nélküli, spekulatív bejelentések visszaszorítása céljából az ITU már korábban is fogadott el szabályokat. 1997-ben előírásra került, hogy a bejelentő igazgatásoknak többek között olyan információkat is be kell nyújtaniuk az ITU-nak, mint az űreszköz gyártója és felbocsátási szolgáltatója.¹⁹ 2019-ben került elfogadásra a már kifejezetten a megakonstellációkra vonatkozó, ún. „mértékadó alapú” megközelítés, amely szerint az üzemeltetőknek az első bejelentést követően két éven belül konstellációjuk 10%-át, öt éven belül 50%-át és hét éven belül 100%-át fel kell bocsátaniuk. Ha nem tudnak elegendő műholdat felbocsátani e határidők előtt, vagy nem fejezik be a konstellációt hét éven belül, akkor az ITU a telepített műholdak számával arányosan csökkenti a konstelláció műholdjainak számát.²⁰

A megakonstellációknak a rádiócsillagászatra gyakorolt hatása a tudományos szektort is erősen érinti. A rádiószabályozás hatálya alá tartozó, passzív antennaként működő rádióteleszkópok védelmére különféle eszközöket alkalmaznak. Az ITU 2019-ben megtartott rádiótávközlési világértekezletén határozatot fogadtak el, amely szerint a megakonstellációs műholdakat olyan szűrőkkel kell felszerelni, amelyek kifejezetten a 10,6 és 10,7 GHz között működő rádióteleszkópok védelmét szolgálják.²¹ Kétségtelenül reményt keltő, hogy a műholdakról érkező aktív adásokat ily módon kezelni lehet, de sokkal vitatottabb kérdés, hogy a Föld körüli pályán megnövekedett mennyiségű megakonstellációs eszköz szándékolatlanul is interferenciát okoz-e majd pusztán a pályára állításuk által. Az ausztrál Murchison rádióteleszkóp által végzett kísérlet bebizonyította, hogy a földi rádiójelek (beleértve az FM rádióállomásokat is) érzékelhetők a LEO pályán lévő űreszközökről való visszaverődés következtében (Tingay et al., 2020). Igaz, az ausztrál kísérlet célja a Nemzetközi Űrállomás (ISS) volt, amely messze a legnagyobb ember alkotta objektum az űrben, de a kísérlet eredményei így is jelentősek, hiszen bizonyították, hogy nemcsak a műholdas rendszerek okozhatnak egymásnak zavart, hanem a földi rendszerek által kibocsátott jelek is okozhatnak zavart a műholdaknak. Az ISS másik anomália során is a köztudatba került: 2023 márciusában egy argentin taxis zavarta meg a Földdel való kommunikációt (Martinage, 2023). Ez felvet egy további kérdést, nevezetesen, van-e egyáltalán olyan hely a Földön, ahol rádiócsend van még?

A rádiófrekvencia tartományának lehetséges problémái mellett a megakonstellációk optikai hullámhosszokon is problémákat okoznak. Az egyik olyan probléma, amely széles szakmai érdeklődést keltett, az a tény, hogy a Starlink műholdjai „csillagászati megfigyelések során nemlétező műtárgyakat hoznak létre” (Rawls, 2023). Ezen problémának a megoldására törekednek azzal, hogy kísérleteket végeznek az antennák visszaverő képességének csökkentésére,

¹⁹ ITU RR RES 49. Online: <https://bit.ly/496qoPr>

²⁰ ITU RES 739 (Rev. WRC19). Online: <https://bit.ly/4czswSs>

²¹ ITU RES 740 (Rev. WRC-15). Online: <https://bit.ly/43AEKXd>

napellenzőket szereltek fel a műholdak nagymértékben visszaverő komponensei árnyékolására, és megváltoztatták a műholdak helyzetét a küldetés pályára állítási szakaszában. Paradox módon az egyik leghatékonyabb intézkedés a pályamagasság csökkentése, mivel ez lerövidíti azt az időt, amelyet a műholdak szürkületben töltenek (ahol a Föld sötétben van, de a műholdakat még megvilágítja a Nap). Hasonló probléma merül fel a Föld-közeli objektumok keresésénél is, mivel a megakonstellációk hatékonyabb keresést tesznek lehetővé ezeknél a célpontoknál.

Egy másik komoly aggodalomra ad okot a megakonstellációk hatása a globális űrtevékenységekre. Mivel a LEO pályán elhelyezett megakonstellációk nagy sűrűségű „hálót” alkotnak a Föld-közeli űrben, amely szorosan, több rétegben veszi körbe a Földet, így ez a pálya még zsúfoltabbá válik. Mivel a LEO műholdak száma drámaian megnőtt, ez nagyobb ütközési kockázatot jelent, lényegesen csökkentve a biztonságos felbocsátásra rendelkezésre álló ablakokat. A lehetséges ütközések katasztrofális következményekkel járhatnak, amely a Föld-közeli űr, mint tér összeomlásához vezethet.

3.2. A LEO-pályás rendszerek dilemmája

Felmerül a kérdés, hogy miért olyan fontos a LEO pálya, miért választja ezt a pályát annyi új műhold üzemeltető? A válasz a műholdas hálózatok hatékonyságában rejlik, amely miatt ezek a pályák olyan értékesek. Mivel a műholdas hálózat teljesítménye attól függ, hogy a műhold milyen pályán van, a Földtől való távolság nagymértékben befolyásolja a műhold képességeit. Bár a LEO pályán lévő műholdas hálózatoknak igénylik a legtöbb műholdat a konstelláció kiépítéséhez, és az egyetlen műhold által lefedett terület viszonylag kicsi, a rendszer azonban nagyon alacsony késleltetést biztosít (~50 m/s), szemben a GEO-val (~700 m/s) vagy a MEO-val (~150 m/s). A LEO-pályás műholdas hálózatok lefedettséget biztosítanak a sarki területeken is, amelyekre a GEO-pályás műholdaknak korlátozottan vagy egyáltalán nincsen ráhatása.²²

A műholdas pálya távolsága meghatározza a műhold egyik legfontosabb tényezőjét is: a felbocsátás költségét. A GEO-pályás műholdak esetében a felbocsátás a műhold összköltségének több mint egyharmadát teszi ki, míg a LEO-pályás műholdak kisebbek, könnyebbek és így műholdanként kedvezőbb a felbocsátási költség. Hosszabb távon ez nem biztos, hogy az egész konstellációra igaz, ahol több száz vagy akár több ezer műhold is lehet a folyamatos szolgáltatás biztosítása érdekében. Mivel a LEO-pályás műholdak működési élettartama rövidebb (három-öt év), mint a GEO-pályás műholdaké ezért gyakoribb cserére is van szükségük, és bonyolultabb nyomkövető és vezérlőrendszereket is igényelnek, összességében e konstellációk előnyei kevésbé tűnhetnek vonzónak. Egy 20 éves aktív üzemidővel rendelkező GEO-pályás műholdhoz képest a LEO-pályás műholdas rendszer telepítési költsége lényegesen magasabb, csaknem tízszeres lehet.

Ami a frekvenciasávokat illeti, a LEO-pályás műholdas rendszerek nagy része a Ka- (12–18 GHz), a K- (18–26,5 GHz) és Ku-sávot (26,5–40 GHz) használja, mivel ezek a sávok jelenleg a legfejlettebb technológiát képviselik. A nagyon alacsony késleltetés a LEO konstellációk egyedi jellemzői, amelyek támogatják a valós idejű kommunikációt, nemcsak a hang- és adat-szolgáltatásokban, hanem a távoli vagy vidéki területeken a szélessávú internet-hozzáféréshez is, vagyis globális lefedettséget kínálnak.

A Föld-megfigyelő alkalmazások számára az adatok a legfontosabbak, amelyek szintén a LEO pályán működő műholdaktól származnak. Ezen műholdak által szolgáltatott nagy

²² Regulation of NGSO Satellite Constellations 2.5. Online: <https://bit.ly/3IVfnpw>

felbontású képek és részletes adatok felbecsülhetetlen értékűek az időjárás előrejelzése és az éghajlatváltozás, valamint a katasztrófaelhárítás, de a kármentesítés szempontjából is. A LEO-pályás műholdak ezen képességei felbecsülhetetlen értéket jelentenek a műholdas navigációval és helymeghatározással együtt a katonai megfigyelésben és a felderítésben, de a mezőgazdaságban, az erdőgazdálkodásban is segítséget nyújtanak.

3.3. Az üzemeltetők gazdasági szempontjai

Az űrtechnológiák folyamatos fejlődése lehetővé tette az űrtávközlés megjelenését, és az 1980-as évek végére az első magánműhold-üzemeltetők, köztük a PanAmSat és a SES, már felvették a versenyt a kormányközi szervezetek formájában működő szolgáltatókkal. A hírközlési piac liberalizációja az 1990-es évek végére a legtöbb kormányközi műholdas szervezet privatizációjához vezetett, amely a világűr kereskedelmi hasznosításának kezdetét jelentette.

Ez azonban nem eredményezte azt, hogy megszűnt volna az állam szerepe a űr felhasználásában, a súlypont azonban többnyire eltolódott: míg korábban az állami szereplők határozták meg az űrkutatás és -felhasználás irányát és módját, addig a 90-es évektől erős állami ellenőrzés mellett a kereskedelmi felhasználás a világ nagy részén szabaddá vált, amely a globális szolgáltatók megjelenéséhez vezetett, azonban az űrkutatás egyes területei, illetve egyes – inkább nem polgári – felhasználások továbbra is az államok kezében maradtak.

Az állami szerepvállalás háttérbe kerülésének következményei igen súlyosak lehetnek az állam szuverenitásra nézve. Egyrészt a megszerzett technológiai tudás monopolhelyzetbe hoz egy-egy céget vagy cégcsoportot, és ezzel a védelmi beruházások teljesen kiszolgáltatottá válnak ezen cégeknek. A mesterséges intelligencia előretörése mutatja, hogy a tőkeerős fejlesztővállalatok már most meghatározzák a piac alakulását, termékeik és fejlesztéseik árára és terjesztésére egyetlen állam sincs befolyással, az állami megrendelők pedig kiszolgáltatott helyzetbe kerülnek. Másrészt a vállalatok alapérdeke a profitmaximalizálás, nem a lojalitás, tehát könnyen előfordulhat, hogy ugyanaz a haditechnika áll az ellenfelek rendelkezésére. A harmadik, utolsóként említendő következmény a globális piacot uraló multinacionális vállalatok jelenléte. Méretük és befolyásuk nagyobb, mint egy-egy kis vagy közepes méretű ország képességei, és érdekeiket is hatékonyabban képviselik. Jelenleg a multinacionális vállalatok érdekeiket inkább egyes országokon keresztül érvényesítik, de várhatóan ezen vállalatok ráébrednek a pénzügyi képességeikkel összefüggő politikai befolyásukban rejlő lehetőségekre, és csak az időpont kérdéses, hogy mikor lépnek fel érdekeik nyílt érvényesítésének igényével.

Tovább árnyalja a helyzetet az, hogy a multinacionális vállalatok a *forum shopping* gyakorlatát alkalmazva olyan államok területére települnek, amely államokban a piacra lépés kiszámítható feltételekhez kötött, a befektetésük kockázata nem túl nagy, és az adott állam szabályozással sem von el túl sok jövedelmet. A műholdas szektorban az 1990-es évek távközlési liberalizációját követően ez a folyamat csak felgyorsult.

Ugyan a multinacionális vállalatok nem teljesen globálisak és nem is értelmezhetők a székhelyországuk nélkül, mindemelllett jelentős erőt képviselhetnek az adott országon belül. A multinacionális vállalatok tevékenységét a székhelyállam szerinti belső jogi normák határozzák meg, ugyanakkor méretük és tevékenységük miatt gyakorlatban nem lehetséges a gyors helyzetváltoztatás, azaz a székhelyállam megváltoztatása. Már a méretükből is adódóan a multinacionális vállalatok nyilvánvaló pénzügyi, gazdasági és akár politikai befolyással rendelkeznek azon államokra, amelyben a székhelyük van vagy akár leányvállalataik, kirendeltségeik működnek. Ez feltételezi, hogy a székhelyállam beleegyezése előzte meg a multinacionális vállalatnak az adott államba települését, illetve a multinacionális vállalat az adott állam felségjogát ismeri

el maga felett. Ez nem abszolút kontrollt jelent a multinacionális vállalat teljes tevékenysége felett, inkább egyes, csak az adott államhoz köthető tevékenységek feletti kontroll lehetséges.

Mindazonáltal az államok a szuverenitásuk megőrzése és a biztonságpolitikai céljaik érvényesítése érdekében olyan politikát folytatnak és fognak is folytatni, amely a multinacionális vállalatok igényeit is kielégíti, ha azok számukra fontos termékekkel és szolgáltatásokkal bírnak. Az űrverseny kapcsán megállapítható, hogy a műholdas szektorban leginkább olyan multinacionális vállalatok léteznek, amelyek szinte alapításuk óta valamely állam biztonságpolitikai érdekeit szolgálják és az e feletti kapacitásukat értékesítik a globális piacon. Mivel az űrversenyben nincsenek kötelező érvényű működési normák, az űrverseny a technológia gyors fejlődésének is köszönhetően fokozódik. A világűr meghódításában és használatában részt vevő államok pedig a szuverenitásuk védelmében az ősi és mindent felülíró államérdek (*raison d'état*) szerint cselekszenek.

4. Szabályozási kihívások

A távközlési szektor legfiatalabb részén, a műholdas kommunikáció területén tehát létrejött már a globális piac, amelyen a technológiához való hozzáférés, a fejlesztések és az innováció jelentősen befolyásolja a versenyt.

A műholdas távközlés globális piaca nem kezelhető a jelenleg hatályos, az 1990-es évek elején meghatározott nemzetközi kereskedelmi együttműködés keretei között. A versenyszabályozásra vonatkozó általános elvek és az elektronikus hírközlésre kidolgozott speciális szabályok, valamint az ITU rendszerében megjelenő frekvencia- és műholdas pályák ésszerű, hatékony és gazdaságos használatának alapelve határozza meg azokat a kereteket, amelyeket a szabályozásban is követni kell. Az űrtávközlés terén azonban ez nem lehetséges megfelelő hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezet nélkül.

A műholdas kommunikáció olyan nemzetközi piacon működik, amelynek célja, hogy a végfelhasználók számára alacsony költségű, egységesített kommunikációs lehetőséget biztosítson, amely képes egy régiót vagy akár az egész Földet lefedni. A földi hálózatokkal ellentétben a műholdak szinte mindenhol szolgáltatást tudnak nyújtani: városi és vidéki, zsúfolt vagy ritkán lakott területeken egyaránt.

Számos, az engedélyező állam vagy az ügyfelek érdekeit garantáló és védő funkció a globális szolgáltatók esetében nehezen vagy egyáltalán nem valósítható meg. Az engedélyező államnak ugyan területi hozzájárulást kell kérnie az ellátási területtel érintett államtól a frekvenciakoordináció során, ez nem jelenti azonban azt, hogy a műholdas szolgáltatás a hozzájáruló államban ténylegesen elérhető lesz. Az EU területén az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása bejelentéshez kötött, ehhez számos fogyasztóvédelmi és adatvédelmi szabály kapcsolódik. Bejelentés hiányában az ellátási területtel érintett állam szolgáltatást felügyelő hatósága nem tudja érvényesíteni a saját állampolgárai védelmére megállapított rendelkezéseket, még akkor sem, ha tudomással bír arról, hogy globális szolgáltatás elérhető az államban, a nemzeti szabályok érvényesítéséhez a szolgáltató magas szintű együttműködése szükséges.

Az egységesség jelenti a legfőbb szabályozási kihívást is, hiszen a műholdas szolgáltatóknak egységes szabályokat kell alkalmazniuk a műhold által lefedett területen, de a szolgáltatások az egyes államok által kiadott engedélyeken és az azokban biztosított frekvencián alapulnak. Bár regionális szabályozási fórumok léteznek, mint a Postai és Távközlési Igazgatások Európai Konferenciája (CEPT), amely a harmonizált politikák, stratégiák és szabványok előmozdítását segíti, vagy az Amerika-közi Távközlési Bizottság (CITEL), amely keretszabályozást javasol

bizonyos technológiákra, ezen eszközök végrehajtása még mindig e regionális szervezetek tag-államainak kezében van.

Közismert, hogy a műholdas ipar az egyik legdinamikusabban fejlődő, innovatív technológiát és új szolgáltatásokat nyújtó ágazat manapság, azonban a piacra jutást a szabályozási környezet befolyásolja. Mivel az államok maguk állapíthatják meg a nemzeti frekvenciahasználati szabályaikat, emellett kötelesek a spektrumot ésszerűen, gazdaságosan és méltányosan²³ kezelni, nemzeti érdekeiket szolgálva számos intézkedéssel.

A meglévő engedélyezési folyamatokat hagyományos műholdas szolgáltatásokra tervezték, amelyek kevésbé alkalmasak az innovatív szolgáltatások rövid időn belüli bevezetésére. Ahogy korábban említettük, a frekvenciafelosztási folyamatok nem globálisan harmonizáltak, így egy új, globálisan elérhető műholdas rendszer kiépítését megnehezítik az eltérő regionális szabályozások. A spektrumhasználat hatékony kezelése a zavarás elkerülése mellett szintén kulcsfontosságú, nemcsak a műholdas hálózatok között, hanem a műhold és a földi hálózatok között is, mivel alacsonyabb frekvenciákon a használat átfedheti egymást.

5. Jövőbeli trendek

A feltörekvő technológiák és trendek egyértelműen meghatározzák a globális kommunikáció jövőjét, és ez különösen igaz a műholdas szektorra. Ahogy az 5G, AI, kvantumtechnológiák átforgalmazták a kommunikációt, valósággá vált a földi és a műholdas hálózatok közötti zökkenőmentes integráció. Az integrált hibrid rendszerek mindkét rendszer előnyeit hordozzák: nagy kapacitást és alacsony késleltetést a földi rendszer oldaláról, míg a műholdas rendszer a globális lefedettséget kínálja. Ez a technológiai változás átalakítja a mai földi kommunikációs hálózatokat.

A *multi-orbit* (több műholdas pályán) keringő műholdakkal és földi hálózatokkal megvalósuló komplex hírközlési rendszerek szinergiája biztosíthatja a megváltozott fogyasztói szokások kielégítését, amelyek a folyamatos online jelenlét és *on-demand* igény erősödésével a távközlési ipar szektorainak konvergenciája irányába hatnak.

A *multi-orbit* műholdas rendszerek megváltoztatják a globális műholdas piacot, mivel a GEO-pályán lévő műholdas szolgáltatók a MEO- vagy LEO-szolgáltatókkal együttműködve kínálnak változatosabb szolgáltatásokat. A többféle pálya használata lehetővé teszi az üzemeltetők számára, hogy a különböző hálózataik teljesítményét optimalizálják. Mivel a GEO-pályán lévő műholdak nagy kapacitást, a MEO- és LEO-pályán lévő műholdak pedig alacsony késleltetést és globális lefedettséget biztosítanak, ily módon lehetséges az ügyfelek legfontosabb igényeit – a megbízható szolgáltatást, a költséghatékonyságot és a nagy sebességet – a legjobban kielégíteni. A globális piacon megvalósuló összeolvadások és együttműködések azt mutatják, hogy a hagyományos szolgáltatók *multi-orbit* műholdas rendszerek kiépítése mellett döntenek, akár saját konstellációjuk kiépítésével (például Telesat²⁴ vagy SES²⁵), míg mások kapacitások egyesítését (például az Eutelsat-OneWeb²⁶ vagy a Viasat-Inmarsat²⁷) választják. A műholdas szolgáltatók összeolvadásán vagy együttműködésén túl megjelennek a műholdas piacon a hagyományos földi

²³ ITU Alapokmány 44.2 Cikk (196). Online: <https://bit.ly/4awwGsr>

²⁴ Dalvi (2023).

²⁵ Digital Ship (2023).

²⁶ Rainbow (2023).

²⁷ Jewett (2023).

rendszereket üzemeltető távközlési cégek (Wood, 2023), hogy műholdas hálózatokat alkalmazzanak rendszereik kiegészítéseként, hiszen az üvegszál technológia a sűrűn lakott területeken – ahol a műholdas szolgáltatások kapacitása és lefedettsége nem elégséges – széles körben elérhető, a legtöbb vidéki vagy erősen szegmentált terület számára viszont nem elérhető az optika.

A műholdas szolgáltatók összeolvadása összetett folyamat, amely különféle jogi, szabályozási, pénzügyi és üzemeltetési megfontolásokat foglal magában. A hírközlési ágazatban általánosan, a műholdas szektorban különösen igaz, hogy az összeolvadásokhoz szükség van az illetékes hatóságok jóváhagyására annak biztosítására, hogy az összeolvadás ne eredményezzen versenyellenes magatartást, továbbá megfeleljen a nemzeti és nemzetközi előírásoknak. A hatóságok vizsgálhatják az összeolvadás hatását a piaci versenyre, az árakra és az iparág általános működésére. Ha a műholdas szolgáltatások kritikusak a nemzeti infrastruktúra vagy a honvédelem szempontjából, a nemzeti hatóságok a jóváhagyás megadása előtt vizsgálhatják a nemzetbiztonságra gyakorolt lehetséges hatásokat is.

Az összeolvadások és egyesülések gyakran magukkal hozzák az üzemeltetés egyszerűsítését, a redundanciák megszüntetését és a vállalat hatékonyságának általános javítását, amely tevékenyebb és költséghatékonyabb szervezetet eredményezhet, és ezáltal a szervezet hatékonyabban lesz képes reagálni a piaci változásokra is. Mivel az ily módon egyesült vállalatoknak jelentősebb források állnak rendelkezésre a kutatási és fejlesztési beruházásokhoz, ez elősegíti az innovációt és a fejlett technológiák integrációját, amely hatékonyabb és versenyképesebb műholdas rendszerek kifejlesztését eredményezi.

A műholdas ágazatban az összeolvadások további előnye, hogy ily módon a műholdas szolgáltatók optimalizálhatják a spektrum-, valamint a műholdas pálya-használatot, amely potenciálisan az erőforrások hatékonyabb felhasználását eredményezheti. Ez az optimalizálás fontos lehet a műholdas szolgáltatások iránti növekvő kereslet kezelésében és az űrszeméttel kapcsolatos problémák enyhítésében.

A gyors technológiai fejlődés csökkentette a műhold üzemeltetési költségeit, és szélesebb körben elérhetővé tette a műholdas kommunikációt, azonban a rövid távú jövedelmezőség elérése továbbra is kihívást jelent, hiszen a műholdas hálózat telepítése és működtetése rendkívül tőkeigényes beruházás. Mivel a piac a nagy sáv szélességű, alacsony késleltetésű hálózatokat igényel, a vevői elvárásokat a *multi-orbit* hálózatok által biztosított többféle megoldások elégíthetik ki. A technológiailag gyorsan fejlődő kisvállalkozások többnyire forráshiányban szenvednek, míg a nagy múltú visszatekintő piaci szereplők új módszereket és piacokat keresnek a jövedelmezőségük fenntartása érdekében. Mindezek a körülmények előrevetítik a műholdas kommunikációs szektor elkerülhetetlen konszolidációját.

A műholdas szolgáltatók piaci konszolidációja mellett a technológia fejlődése is hozzájárul a termelés és a terminálok használatának változásaihoz. A felhasználói terminálok technológiai fejlesztése hozzájárul a költségek csökkentéséhez, valamint a miniatürizálás kisebb, hatékonyabb, nagyobb teljesítményű eszközökhöz vezet. Mivel a fejlesztés a felhasználóbarát és ügyfélorientált megoldásokat célozza meg, így az öntelepítő eszközök és terminálok nagyobb teret nyernek, tovább csökkentve a költségeket a szakember általi telepítés és karbantartás kiküszöbölésével. Ez a jövőképe azonban befolyásolja a meglévő szabályozási keretet és annak végrehajtását, mivel az eszközök és terminálok számának növekedése a spektrumigények bővülését hozza magával, tovább szűkítve a használható frekvenciasávokat és növelve az interferencia lehetőségét. Mivel a műholdas kommunikációt szolgáló eszközök és terminálok nem minden esetben mentesülnek az engedélyezés alól abban az államban, ahol használják őket, ezen eszközök pusztán száma elhúzódó engedélyezési eljárásokhoz vezethet, amely magával hozhatja azt is, hogy a szabályozó hatóságoknak át kell alakítaniuk engedélyezési eljárásaikat.

6. Következtetések

Hangsúlyozandó, hogy a műholdas rádiófrekvenciák kezelése nem különíthető el az elektronikus hírközlő hálózatoktól, hiszen azok része, azonban globális jellegéből adódóan egyes vonatkozásai szuverén államtól független szabályozást igényelnek. Az önálló szabályozási igények új, speciális követelményként jelennek meg a hírközlési szektorral szemben, amely nem a telefon- és műsorszolgáltatáshoz kapcsolódik, és nem feltétlenül a nemzeti vállalatok versenypiacát, hanem a globális szolgáltatók komplex rendszerét jelenti. Ezek a rendszerek az ICT (Information and Communication Technology) szolgáltatások teljes rendszerét lefedik, amellyel, hogy infrastruktúrát, eszközt vagy terminált is biztosítanak a felhasználó számára.

Több érdekelt fél, köztük a nemzetközi szolgáltatók feszegetik a jelenlegi szabályozási kereteket, és a szabályozó hatóságoknak kényes egyensúlyt kell fenntartaniuk az inkumbens szolgáltatások és szolgáltatók védelme, valamint a technológiai fejlesztések támogatása között. A technológiasegleges politikák és célok megtartása, az élvonalbeli fejlesztésekre tekintettel a regionális harmonizáció bizonyos szintjének elérése, és ezzel párhuzamosan a hatékony spektrumhasználat biztosítása gondolatébresztő és egyedülálló lehetőséget ad a szabályozóknak új szempontú szabályozás kidolgozására.

Minél zsúfoltabbak a Föld körüli pályák, annál jövőbetekintőbb szabályozásra van szükség a zökkenőmentes, zavartalan szolgáltatásnyújtás érdekében. A számtalan LEO-pályás műhold elérhetősége és az általuk képviselt technológiai innováció a szabályozási kereteket tágítja azal, hogy már nemcsak a technológiai kérdéseket kell vizsgálni, hanem olyan új kérdésekre is választ kell találni, mint a védelem és közbiztonság, a magánélet védelme és a regionális harmonizáció. Ezen összetett szabályozási kihívással a szabályozók egyedül nem tudnak szembenézni, az érintettek összehangolt működését fenn kell tartani, hiszen a világűr *res communis omnium usus* státuszú terület. A különböző országok és régiók szabályozásának kidolgozása és harmonizálása kihívást jelent az űr felelős használatának, a különböző felek érdekeinek egyensúlyozásának, a méltányos hozzáférés és a káros zavarás elkerülésének biztosítása érdekében.

Hivatkozások

- Bartóki-Gönczy B. (2020). Az űrtevékenységek nemzeti szintű szabályozása. A nemzetközi jogi környezet, valamint az ESA tagállamok gyakorlatának elemzése. *Iustum Aequum Salutare*, 16(4), 93–114. Online: <https://bit.ly/3TOK0my>
- Dalvi, A. (2023). *The Right Way to Introduce LEO Services*. Telesat. Online: <https://bit.ly/49b9EGv>
- Digital Ship. (2023). *SES introduces cruise industry's first integrated MEO-LEO service with Starlink*. Online: <https://bit.ly/49b3eHu>
- Eves, S. (2021). Congested, contested... under-regulated and unplanned. *ROOM – Space Journal of Asgardia*, 3(29). Online: <https://bit.ly/3TAvzkD>
- Falle, A., Wright, E., Boley, A., & Byers, M. (2023). One million (paper) satellites. *Science*, 382(6667), 150–152. <https://doi.org/10.1126/science.adi4639>
- Jewett, R. (2023). *Viasat Closes Inmarsat Acquisition*. Via Satellite. Online: <https://bit.ly/4a-90An0>
- Martinage, X. (2023). *Comment une sortie de l'ISS a été perturbée par un taxi argentin*. Capital. Online: <https://bit.ly/3TScvQj>

- Nodicity Group Ltd. (2010). *Study on the Global Practices for Assigning Satellite Licences and Other Elements*. Online: <https://bit.ly/4czMAUQ>
- Pixalytics Ltd. (2023). *How many satellites are orbiting the Earth in 2023?*. Online: <https://bit.ly/4ar2qzi>
- Rainbow, J. (2023). *Eutelsat completes multi-orbit OneWeb merger after shareholder vote*. SpaceNews. Online: <https://bit.ly/3Vyd17e>
- Rawls, M. (2023). *Megaconstellations are changing the night sky forever, forcing astronomers to adapt*. Astronomy. Online: <https://bit.ly/3x7HAql>
- Rwanda's Space Agency (RSA). (2021). *Rwanda files at ITU for nearly 330,000 satellites*. SpaceWatch.Global. Online: <https://bit.ly/43waXPI>
- Sulyok G. (2022). Nemzetközi jogi szabályozás. In Bartóki-Gönczy B., & Sulyok G. (Szerk.), *Világűrjog* (pp. 79–115). Ludovika.
- Tingay, S., Sokolowski, M., Wayth, R., & Ung, D. (2020). A survey of spatially and temporally resolved radio frequency interference in the FM band at the Murchison Radio-astronomy Observatory. *Publications of the Astronomical Society of Australia*, 37(e039). <https://doi.org/10.1017/pasa.2020.32>
- Union of Concerned Scientists. (2023). *UCS Satellite Database*. Online: <https://bit.ly/4cAzsiv>
- Wood, P. (2023). *Satellite Mergers, Acquisitions, and Market Consolidation*. TeleGeography. Online: <https://bit.ly/3IRiFd4>
- Wright, E., & Falle, A. (2023). *Over the past six years, governments proposed launching over one million satellites, but where will they all go?*. The Conversation. Online: <https://bit.ly/3xiDM5w>



EURÓPAIZÁCIÓ A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGBAN

FÁBIÁN ADRIÁN*^{ID}, FÁBIÁN ESZTER**^{ID}

* Dékán, egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.
E-mail: fabian.adrian@ajk.pte.hu

** Bírószági titkár, Pécsi Törvényszék. E-mail: ngeszter@gmail.com

Absztrakt

A nemzeti közigazgatási jog, a nemzeti közigazgatási eljárásjog fejlődése, változása nem elszigetelt az uniós jog fejlődésétől, változásától. E változások folyamatként, tendenciaként való értelmezése lehetővé teszi, hogy szakaszokra tagoljuk az eddigi jogfejlődést és következtetéseket vonjunk le. Mára elmondható, hogy a nemzeti közigazgatási eljárásjogok harmonizációja összefoglalható az európaizáció fogalmával. Az európaizáció így a tagállami közigazgatási eljárásjogok közös fejlődésének eddigi eredménye, de egyúttal e tendenciának – minden bizonnyal – a jelenlegi állomása, de nem végállomása. Tanulmányunk ennek a jelenségnek az okaival, jellemzőivel és várható hatásaival foglalkozik.

Kulcsszavak

európaizáció, közigazgatási eljárásjog, Modellszabályok Tervezete

Abstract

The development and changes of national administrative law and national administrative procedural law are not isolated from the development and changes of EU law. Interpreting these changes as a process and tendency allows us to divide the legal development into stages and draw conclusions. Today, it can be said that the harmonization of national administrative procedural rules can be summarized with the concept of Europeanization. Europeanization is thus the result so far of the common development of the administrative procedural rules of the member states, but at the same time, it is – certainly – the current stage of this trend, but not the final stage. Our study deals with this phenomenon's causes, characteristics and expected effects.

Keywords

europeanization, administrative procedural law, Draft Model Rules

1. Bevezetés

Az EU joga és joggyakorlata (együtt: *acquis communautaire*) a 70-es évektől egyre több olyan tárgykört szabályozott a közös piac magvalósításának az elősegítése céljából, amelyek a tagállamok közigazgatási joganyagát, közigazgatási eljárásjogát – közvetve vagy közvetlenül – érintették. E folyamat intenzitása pedig folyamatosan növekedett, növekszik napjainkra.

Az elmúlt években jelentős változásnak lehetünk tanúi: bizonyos területeken erőteljesen megfigyelhető az uniós jog erőteljes ráhatása a tagállami közigazgatási jogra. Ez elsősorban azokon a területeken szembeötlő, amelyek különös jelentőséggel bírnak a belső piac működésében. (Boros, 2013, 49).

Ennek a tendenciának a megjelenése és egyre erőteljesebbé válása tulajdonképpen prognosztizálható volt: az EU ugyan elsődlegesen gazdasági közösség, de a gazdasági (mágnjogi, kereskedelmi jogi, cégjogi, társasági jogi stb.) szabályok egyre kevésbé alkalmazhatók izoláltan a közjogi, közigazgatási jogi rendelkezésektől. Ha tehát az EU a gazdasági kapcsolatokra vonatkozó jogot szabályozza, egységesíti, harmonizálja stb., előbb-utóbb megkerülhetlenné válik bizonyos közigazgatási jogi, különösen közigazgatási eljárásjogi jellegű szabályok közösségi szintű kodifikálása, vagy legalábbis uniós szintű megjelenése.

Míg a korábbi időszakokban a tagállami közigazgatás kialakítását, és különösen az arra vonatkozó tételes jog meghatározását általában a tagállami jogalkotók kompetenciájának tekintették, mára ezt a nézetet mindenképpen felül kell vizsgálni. Világosan látszik ugyanis, hogy az uniós jog bármilyen nemzeti jogterületre (ágazatra) „betör”, amennyiben a közösségi célok eléréséhez éppen arra van szükség. Jogalkalmazási szempontból ez azt jelenti, hogy a tagállami közigazgatási szervekre, hatóságokra az a többletkötelezettség hárul, hogy ismerjék a vonatkozó uniós jogot, és azt ugyanúgy alkalmazzák, mint adott esetben a magyart, tekintet nélkül arra, hogy az nem magyar jogalkotó szervtől származik (Kilényi, 2005, 36).

A tagállami közjog, azon belül a tagállami közigazgatási eljárásjog európaizációja – meglátásunk szerint – nem eredménye az uniós jog fejlődésének, hanem egy tendencia, egy folyamat megnevezése inkább. Ennek a folyamatnak állomásai voltak és vannak, amelyek egyike az az állapot, amelyet a nemzeti közigazgatási hatósági eljárásjog európaizációjának nevezhetünk.

Ahhoz viszont, hogy a tendencia ezen állomásának – de korántsem végállomásának – jelentőségét és fogalmi elemeit megértsük, szükséges a teljesnek mondható „folyamatábra” bemutatása, és az alapján következtetések levonása, esetleg e folyamat jövőbeni alakulásának valószínűsítése.

A közigazgatási jog európaizációjának van továbbá egy másik értelmezése is, amely leginkább az Európai Parlament vonatkozó dokumentumaiból olvasható ki. Ez pedig az a célkitűzés, hogy az EU szervei előtt azonos és általános eljárásjog érvényesüljön.

Az európaizáció mint tendencia mindkét esetben kimutatható, és a kettő szorosan össze is kapcsolódik. Előbbi esetben tehát arról van szó, hogy a tagállami közigazgatási szervek a közösségi jog végrehajtása során egyre inkább uniós eljárásjog alapján járnak el, míg utóbbi esetben az uniós szervek a saját eljárásukban általános uniós szabályokat alkalmaznak. E két vonulat egyelőre párhuzamosként viselkedik, de könnyen lehet akár metszéspontjuk is. Ez uniós jogfejlesztés kérdése.

Az alábbiakban a közigazgatási jog európaizációjának mindkét témakörét érintjük.

2. Az európaizáció kezdete: közös (eljárási) alapelvek, célok

Az eljárásjogi európaizáció első fázisa a közösségi jog végrehajtása során előforduló tagállami közigazgatási eljárásjogi kollíziókkal kezdődött. A kiindulási pont egyértelművé vált: az uniós jog és a nemzeti közigazgatási (eljárási) jog összeütközése esetén is érvényesül az uniós jog elsődlegessége. Ennek az állításnak az alátámasztására idézzük fel az ún. *Alcan* ügyet.¹

Az ügyben a tényállás a következő volt: a villamosenergia-árak emelkedése miatt egy német cég (ALCAN) be kívánta zárni az egyik alumíniumkohóját. Már fel is mondott a cég vezetője alkalmazottainak, amikor Rheinland-Pfalz tartomány kormánya 8 millió német márkát ajánlott fel a vállalatnak, ha visszavonja elhatározását és megtartja munkásait.

Az EU Bizottsága sajtóhírekből értesült az ügyről, és figyelmeztetést küldött a német (szövetségi) gazdasági miniszternek. Ebben a levélben felhívta a miniszter figyelmét, hogy a tartományi kormány által kilátásba helyezett juttatás az Unió joga szerint tiltott állami támogatásnak minősül, emiatt sérti a Római Szerződést. A levelet továbbították ugyan az ügyben érintett tartomány kormányának, de végül is a támogatást az ALCAN-nak kifizették.

Erre a Bizottság megállapította a kifizetés jogszerűtlenségét és elrendelte, hogy a cég fizesse vissza a pénzt a Rheinland-Pfalz tartománynak. Sem a német állam, sem az érintett tartomány nem tett eleget e kötelezettségnek, nem követelte vissza az összeget, ezért a Bizottság pert indított a Német Szövetségi Köztársaság ellen az EK-szerződés megsértése miatt. A Bíróság ezt a jogsértést meg is állapította.

Az illetékes német hatóság az EU Bíróság döntése nyomán közigazgatási határozatában döntött a támogatás visszatérítéséről. (Ekkor már kb. 4 év eltelt azóta, hogy a Bizottság felvetette a jogsértést.) Az ALCAN viszont nem volt hajlandó visszafizetni a kapott pénzüsszeget, „ellenállása” alátámasztására a közigazgatási határozat elleni jogorvoslati kérelmében két okot is felhozott:

- a cég jóhiszeműen szerezte jogait (a német közigazgatási eljárási jognak is egyik fontos alapelve a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme), illetve
- a német közigazgatási eljárási jogban megállapított, a visszakövetelésre nyitva álló valamennyi határidő lejárt.

Az ügyben eljáró német bíróság előzetes döntéshozatalt kért az EU Bíróságtól. A Bíróság pedig úgy határozott, hogy a támogatást vissza kell fizetni, lényegében tekintet nélkül a vonatkozó hazai jog rendelkezéseire. Ebből az esetből pedig azt a következtetést lehet levonni, hogy az uniós jog elsődlegessége egyértelmű a közigazgatási eljárásban is (Fastenrath & Müller-Gerbes, 2000, 180–181).

Az „*implied powers*”-elvnek megfelelően az EU jogi aktusai minden olyan szabályozást magukba foglalhatnak, amelyek szükségesek a szerződésekben foglalt célok eléréséhez. Még abban az esetben is mód van erre az értelmezésre, ha az uniós jogalkotó szervek ilyen jellegű hatásköre közvetlenül nem olvasható ki a szerződések szövegéből.

Az uniós jog térnyerésére a tagállami közigazgatási jog, közigazgatási eljárási jog ellenében számos területen van példa. Lényegében ezek azok a területek is, ahol érvényesül az uniós jog elsődlegessége a közigazgatási hatósági eljárásban:

- olyan uniós szabályozás adott esetben, amely bizonyos hatósági eljárást érint (pl. vám-eljárás);
- olyan irányelvek kibocsátása, amelyek érintik a közigazgatási hatósági eljárást;
- szintén követelmény a hazai jog EU-konform – az uniós céloknak megfelelő – alkalmazása („*effet utile*”-elv).

¹ 1997. március 20-i Alcan ítélet, C-24/95, EU:C:1997:163.

Ahogy erre már utaltunk, az unió jogi aktusait adott esetben a nemzeti közigazgatási szerveknek ugyanúgy végre kell hajtani, mint a nemzeti jogalkotó által hozott jogi normákat. Ugyanis az unió jogi aktusait rendszerint nem az uniós szervek hajtják végre (direkt végrehajtás), hanem a tagállamok közigazgatási szervei (indirekt végrehajtás). Utóbbi esetben a tagállamok közigazgatási szervei uniós jogi aktus alapján járnak el (pl. jogtalanul felvett uniós támogatás visszafizetését kell elrendelni egy uniós rendelet alapján). E végrehajtás során alkalmazniuk kell az uniós jogot, amely elsősorban anyagi jogi jellegű, de ritkábban eljárási jellegű is.

A direkt végrehajtásnál az Unió saját szerveinek kizárólag az uniós jogot kell alkalmazniuk. Az EU-jog itt sem tartalmaz túl sok eljárási szabályt, inkább az EU Bíróságának alapelveit veszik figyelembe a jogi aktusok végrehajtása során. Ugyanis a Bíróság a tagállami közigazgatási eljárási kódexek tanulmányozása során számos olyan mértékadó eljárási alapelvet dolgozott ki, amelyeket az EU szerveinek alkalmazniuk is kell. Ezen a szinten tehát arra is találunk példát, hogy a tagállami jog befolyásolta az uniós jogelveket és jogalkalmazást egyaránt.

Az EU-nak mindazonáltal az ilyen jogalkalmazással szemben is vannak bizonyos elvárásai. A nemzeti közigazgatási eljárásjognak, annak az alkalmazásának és értelmezésének is meg kell felelnie ugyanis azoknak a követelményeknek, amelyek az uniós jog eredményes végrehajtásához szükségesek (Kopp & Ramsauer, 2003, 25). Alapvetően két olyan követelmény van, amelyeknek meg kell felelni az uniós jog indirekt végrehajtásakor:

1. a diszkrimináció tilalma,
2. a hatékonyság elve.

Ezek szerint a hazai közigazgatási eljárási jogot az unió jogi aktusainak végrehajtásakor csak annyiban lehet alkalmazni, amennyiben az

- nem jár más uniós állampolgárok jogainak sérelmével illetve diszkriminációjával, valamint
- nem akadályozza az uniós jog hatékony végrehajtását.

Ezek a követelmények először a „*Milchkontor*” ügyben² jelentek meg. Ebben az ügyben az eljáró német közigazgatási bíróság számos, az előtte folyó ügyekhez kapcsolódó kérdésben kért előzetes döntéshozatalt az EU Bíróságtól. A feltett kérdések mindegyike egyébként uniós támogatások folyósítására, illetve jogtalanul felvett uniós támogatások visszafizetésére vonatkozott.

A hatékony végrehajtás elve a jogirodalom és a joggyakorlat szerint azt jelenti, hogy a nemzeti eljárási jog nem akadályozhatja, illetve aránytalanul nem nehezítheti meg az uniós jog végrehajtását. Mindehhez társul még az a követelmény, hogy minden lehetséges eszközt igénybe kell vennie a nemzeti hatóságoknak az uniós norma céljainak eredményes megvalósulásához. Erre az elvárásra szemléletes példa az ún. „*Asztali bor*” ügy³.

Az ügy tényállása röviden a következő. Az 1984/85-ös gazdasági évben a Bizottság rendeletben meghatározta azt az asztalibor-mennyiséget, amelyet a gazdáknak kötelező lepárolnia. A hatáskörrel rendelkező német hatóságok ki is bocsátottak kb. 600 ilyen tartalmú határozatot, de a határozatokban nem rendelték el a döntés azonnali végrehajtását (vagyis a bor azonnali desztillálását). A határozatokból kb. 500-at a gazdák meg is fellebbeztek. A fellebbezés a határozat végrehajtására halasztó hatállyal bírt, ez időtartam alatt pedig a gazdák a bor nagy részét piacokon elárusították.

² 1983. szeptember 21-i Deutsche Milchkontor GmbH és társai kontra Német Szövetségi Köztársaság ítélet, C-205-215/82, EU:C:1983:233.

³ 1990. július 10-i Európai Közösségek Bizottsága kontra Német Szövetségi Köztársaság ítélet, C-217/88, EU:C:1990:290.

A Bizottság a német hatóságok eljárását az EK-szerződés megsértéseként értelmezte és az EU Bíróságához fordult. A Bíróság megállapította a jogsértést, azzal az indoklással, hogy a tagállamok kötelezettségelmulasztás esetén nem hivatkozhatnak saját jogrendszerükre vagy más belső körülményre. Így Németország hiába hozta fel védekezésként azt, hogy a német jog alapján nem volt kötelező az azonnali végrehajtás elrendelése.

A fenti elvárásokon kívül a tagállam közigazgatási eljárásjogának, a hatóságok jogalkalmazásának, illetve a joganyag értelmezésének meg kell felelni az EU Bírósága által kifejlesztett további alapelveknek is. Ezek pedig az alábbiak:

1. törvényesség elve,
2. arányosság elve (a beavatkozásnak az elérni kívánt céllal arányban állónak kell lennie),
3. szubszidiaritás elve,
4. pártatlanság elve,
5. átfogó és gondos tényállástisztázás követelménye,
6. együttműködés a hatóság és az ügy érintettjei között,
7. képviselőhez és tájékoztatáshoz való jog,
8. meghallgatáshoz való jog,
9. iratbetekintéshez való jog,
10. aktusok indokolásának az elve,
11. adatvédelem,
12. jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme (Balázs, 2020, 79–80).

Ezeket a garanciákat az eljáró hatóság az uniós jog végrehajtása során nem hagyhatja figyelmen kívül, még abban az esetben sem, ha a vonatkozó hazai jog ilyen princípiumokat nem ismer (Thienel, 2002, 65).

A közigazgatási eljárásjogot nem csak ezeknek az elveknek megfelelően kell megalkotni a tagállami jogalkotóknak, hanem ezek alapján kell azt alkalmazni és értelmezni is. Utóbbiak azt jelentik, hogy amennyiben a hazai eljárásjog döntési szabadságot, mérlegelési vagy méltányossági jogot ruház a hatóságra adott uniós vonatkozású ügyben, akkor az e lehetőségeken belül is csak olyan döntést hozhat, amely összhangban van az uniós jog céljaival.

A kapcsolódó EU-bíróági gyakorlat vizsgálata után egyértelműen kijelenthető, hogy nem csak a közigazgatási szerveknek kell az uniós előírásokat figyelembe venniük az uniós jog végrehajtásakor, hanem adott esetben az ügyekben jogorvoslati fórumként részt vevő közigazgatási ügyekben eljáró bíróságoknak, közigazgatási bíróságoknak is.

Vannak ugyanis olyan EU-bíróági ítéletek, amelyek kifejezetten a bírósági szakra nézve állítanak fel követelményeket. Az ide tartozó követelmények közül a legfontosabbak:

1. Az eljáró bíróság csak akkor függesztheti fel az uniós jogon alapuló határozat végrehajtását, ha alapos kétsége merült fel az alapul szolgáló uniós norma érvényességében.
2. Az eljáró bíróság csak akkor hozhat ideiglenes intézkedést uniós jogon alapuló határozat elbírálásakor, ha
 - a.) alapos kétsége merült fel az alapul szolgáló uniós norma érvényességében;
 - b.) a bíróság az érvényesség tárgyában az EU Bíróságához fordult, vagy az áll szándékában,
 - c.) az intézkedés hiányában helyrehozhatatlan kár történne és
 - d.) a kérelmező érdekei nyomósabbak, mint az uniós jog alkalmazásának az érdeke.
3. Abban az eljárásban, amikor a felperes egy tagállamot egy irányelv alapján perel adott

tagállam saját bírósága előtt, adott tagállam addig nem hivatkozhat az eljárási határidők lejártára, amíg azt az irányelvet maradéktalanul át nem ültette nemzeti jogába.⁴

A pontosság okán külön is megjegyezzük, hogy a felsorolt elveket, EU-bíróági gyakorlatot csak abban az esetben kell figyelembe venni, ha az adott uniós jogi előírás nem tartalmaz konkrét eljárási előírást adott kérdésben.

Az uniós jog és a tagállami közigazgatási eljárásjog közötti kapcsolat nem függ össze a tagállamok közötti hatáskörmegosztás problematikájával (Ilbanéz, 2000, 50), de szorosan összefügg az uniós jog által biztosított hatáskörök gyakorlásával.

Az a kötelezettség, hogy a nemzeti jognak az uniós joggal ellentétes rendelkezése nem alkalmazható, nem kizárólag a nemzeti bíróságokra, hanem minden közigazgatási szervre vonatkozik, beleértve a decentralizált szerveket is. Továbbá, a nemzeti jog rendelkezései ilyenformán a közösségi jog akár jogalkotási vagy igazgatási rendelkezésével is ellentétesek lehetnek, utóbbi kategória esetében pedig nem kizárólag általános, hanem speciális egyedi igazgatási döntéssel is.⁵

3. Az eljárási autonómia „alkonya”

Az eljárási autonómia eredete szintén az EU Bíróságának esetjogára vezethető vissza.

Azon elvek szerint, amelyek a Közösség intézményi rendszere alapul és amelyek meghatározzák a Közösség és a tagállamok kapcsolatait, a Szerződés 5. szakaszának erejénél fogva, a tagállamok biztosítják a közösségi szabályozás területükön belüli alkalmazását, különösen annak, amely a közös agrárpolitikához kapcsolódik.

Amennyiben a közösségi jog, beleértve annak általános alapelveit, nem tartalmaz közös szabályokat ennek érdekében, ebben az esetben a nemzeti hatóságok a közösségi jog végrehajtása során saját nemzeti eljárási és tényleges jogszabályaiknak megfelelően járnak el; ahogy azt a Bíróság a 94/71 ügyben 1972 június 6-i ítéletében kimondta (Schlüter & Maack v Hauptzollamt Hamburg-Jonas [1972] ECR 307), ezt a szabályt meg kell feleltetni a közösségi jog egységes alkalmazásának követelményének, ezzel elkerülve a termelőkkel és kereskedőkkel szembeni egyenlőtlen bánásmódot.⁶

A létező tudományos viták (Jaskowski, 2016, 100) ellenére látható, érzékelhető a „változás” („mozgás”, „erózió”) (Baghrizabefi, 2016, 13–30) a tagállami „eljárási autonómia” irányából a közigazgatási eljárásjog európaizálódása felé.

E jelenség oka feltehetően hasonló, mint annak a folyamatnak a kiváltó oka, amikor néhány európai ország (többek között Ausztria, Németország) nemzeti közigazgatási jogfejlődésének

⁴ 1991. február 21-i Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG kontra Hauptzollamt Itzehoe és Zuckerfabrik Soest GmbH kontra Hauptzollamt Paderborn ítélet, C-143/88. és C-92/89, EU:C:1991:65; 1995. november 9-i Atlanta Fruchthandels-gesellschaft mbH és társai kontra Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ítélet, C-465/93, EU:C:1995:369; 1997. december 2-i Fantask A/S és társai kontra Industriministeriet ítélet, C-188/95, EU:C:1997:580.

⁵ 1999. április 29-i Erich Ciola kontra Land Vorarlberg ítélet, C-224/97, EU:C:1999:212.

⁶ 1983. szeptember 21-i Deutsche Milchkontor GmbH és társai kontra Német Szövetségi Köztársaság ítélet, C-205-215/82, EU:C:1983:233, 17. pont.

adott fokán, a 20. század elején-közepén általános közigazgatási eljárásjogi kódexeket adott ki. Ez az ok pedig a számos eltérő közigazgatási eljárás és ehhez kapcsolódva a számos változatos (speciális) eljárásjogi szabály.

Ugyanakkor a közigazgatási jog európaizációjának több területe is van, mint csak a közigazgatási eljárásjog, azzal, hogy az EU-nak jelenleg nincs meghatározó befolyása a tagállami közigazgatás szervezetére, intézményrendszerére vagy éppen a személyzeti joganyagának tartalmára (Gerencsér, 2023, 77). De azért erre is találunk példát: a Magyar Integritás Hatóság létrehozására a Bizottság „javaslata” alapján került sor 2022-ben.

Az uniós jog a közösségi jog számos és egyre több területén tartalmaz eljárási szabályokat, mint például meghatározott termékek népszerűsítése, piaci és digitális szolgáltatások nyújtására vonatkozó előírások, versenyjog, áldozatvédelem stb. (Wilbrandt-Gotowicz, 2018, 29), amikor a végrehajtás során az eljárási autonómia vagy háttérbe szorul, vagy fel sem merül.

Ebből a szempontból is megkérdőjelezhető tehát a tagállamok eljárási autonómiája, hiszen az európai eljárásjog szigorú kontroll alatt tartja a tagállami közigazgatási szerveket a közösségi jog végrehajtása során, és ezek a hatóságok nem térhetnek el az „*acquis communautaire*” előírásaitól (Schroeder, 2004, 23–24). Megállapíthatjuk ezek szerint, hogy az eljárási autonómia nagyobb részt virtuálissá vált és az uniós jog tagállami joggal szembeni elsődlegessége mindenképpen az általánosan alkalmazandó alapelv (Ortlep & Verhoeven, 2012, 11).

Számos uniós ágazat „kifejlesztette” a saját eljárásjogi garanciáit, amelyeket mind az EU szervei, mind a tagállami közigazgatási hatóságok alkalmaznak a közösségi jog végrehajtása során (Gerencsér, 2023, 78), de az uniós szintű egységes és általános közigazgatási eljárási normarendszer továbbra is hiányzik (Boros, 2015, 31).

Ez az alapelv azt jelenti, hogy a tagállamok közigazgatási szerveinek a hazai jog alapján kell az uniós jogszabályokat is végrehajtaniuk, amennyiben az uniós jog másként nem rendelkezik. Tehát adott esetben a magyar hatóság akkor is a magyar eljárási szabályok alapján fog határozatot hozni, ha egyébként az ügy tárgya uniós jogszabály végrehajtásához kapcsolódik. Ehhez kapcsolódó elvi alapállás, hogy a nemzeti közigazgatási eljárásjogi szabályok megalkotása a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik.

A „tagállam eljárási autonómiájának az elve” meghaladottá vált, az uniós jog terjeszkedése – egyelőre inkább hallgatólágyosan ugyan – tulajdonképpen felülírta. A folyamatok ugyanakkor még nem zárultak le. „Az európai közigazgatási eljárásjog jelenleg nem rendelkezik egy átfogó uniós szabályrendszerrel: mind a primer, mind pedig a szekunder jogforrások között, de néhol még a soft-law területén is találkozhatunk olyan szabályokkal, amelyek valamely, az uniós jog végrehajtásában részt vevő szerv eljárását, vagy annak részeit, esetleg alapelveit szabályozzák.” (Boros, 2015, 31).

A belső piac és a közigazgatási (engedélyezési) eljárás összefüggéseire az EU Bírósága is felhívta már a figyelmet: az alábbi ítélet jól illusztrálja, hogy a belső piac érdekei és a tagállamok „eljárási autonómiájának” összeütközésekor utóbbi nemigen érvényesülhet.

A Bíróság kifejtette, hogy a „hallgatás = elutasítás” eljárási modell kedvezőtlen hatással lehet a kérelmezők számára, megzavarja, vagy kevésbé vonzóvá teszi más tagállamok gazdasági szereplői számára a nagyméretű kiskereskedelmi létesítmények működtetését, ily módon érinti a spanyol piacon történő letelepedésüket. A Bíróság utalt arra, hogy a letelepedés szabadságának állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó korlátozása csak közérdeken alapuló kényszerítő okkal igazolható azzal a feltétellel, hogy alkalmas az általa elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem haladja meg az e cél megvalósításához szükséges mértéket. Ilyen közérdeken alapuló kényszerítő oknak tekinti az állandó ítélke-

zési gyakorlat a környezetvédelmet, a területrendezést és a fogyasztóvédelmet. Ezzel szemben a tisztán gazdasági jellegű célok nem minősülhetnek közérdeken alapuló kényszerítő oknak.⁷

A Bíróság megállapította, hogy a hallgatóságos beleegyezés modellje a letelepedés szabadsága szempontjából kevésbé korlátozó jellegű. Ez a megállapítás pedig impliciten magában foglalja azt a lehetőséget, hogy más esetben a Bíróság arra az álláspontra helyezkedjen, hogy egy meghatározott közigazgatási ügyben indokolt a kevésbé korlátozó jellegű modell alkalmazása. A Bíróság kifejtette továbbá, hogy amikor az eljárási modellek alapján egyfajta szabadságkorlátozás valósul meg egy tagállamban, akkor a tagállam csak a közrend kényszerítő indokára hivatkozhat, tehát meg kell indokolni azt, hogy melyik eljárási modell kerül kiválasztásra. (Darák, 2015, 148).

A közigazgatási eljárásjog európaizációjának folyamatában (is) fontos mérföldkőnek tekinthető az Európai Unió Alapjogi Chartája, ugyanis ez volt „az első jelentős nemzetközi dokumentum, amely 41. cikkében a megfelelő ügyintézéshez való jogot (right to good administration) nevesítette” (Hajas, 2013, 103). Mindazonáltal a megfelelő ügyintézéshez való jog – a Charta hivatkozott rendelkezése értelmében – kizárólag az uniós intézmények előtti eljárásban érvényesül, illetve érvényesíthető.

4. Tovább az európaizáció útján: eljárásjogi modellszabályok

„A közigazgatási jog európaizációja ugyancsak európai szinten előmozdíthatja az alapvető jogok érvényesülésének erősítését a nemzeti vagy uniós hatóságokkal való kapcsolatokban, de ugyanígy a jó közigazgatáshoz való jog megvalósítását is.” (Wilbrandt-Gotowicz, 2018, 31). Másrészt néhány éve „a közigazgatási jog európaizációja egyszerre a politikai célkitűzések csúcsára került”, leginkább az Európai Parlament tevékenységének következtében (van den Brink, 2017, 155).

Az Európai Unió közigazgatási eljárásjogáról szóló 2013. január 15-i állásfoglalásában az Európai Parlament felhívta a Bizottságot, hogy készítsen elő egy javaslatot az európai közigazgatási eljárásjog szabályozásáról. A harmadik Ajánlás (Recommendation) tartalmazza azokat az általános elveket, amelyeknek érvényesülniük kell a kodifikáció során: törvényesség elve, diszkrimináció tilalma, egyenlő bánásmód követelménye, arányosság elve, pártatlanság elve, következetesség és jogos elvárások elve, a magánszféra tiszteletben tartásának elve, tisztességesség elve, átláthatóság elve, hatékonyság és szolgáltatás elve. (Balogh-Békési & Pollák, 2017, 23).

1. A jogszerűség elve: az uniós közigazgatásnak a jognak megfelelően kell eljárnia és az uniós jogszabályokban meghatározott szabályokat és eljárásokat kell alkalmaznia. A közigazgatási hatásköröknek a jogszabályokon kell alapulniuk, és tartalmuknak is összhangban kell állnia a jogszabályokkal. A hozott határozatok vagy intézkedések soha nem lehetnek önkényesek, illetve soha nem húzódnak meg mögöttük nem a jogszabályokon alapuló cél, vagy nem a közérdeken alapuló ok.
2. A megkülönböztetésmentesség és az egyenlő bánásmód elve: az uniós közigazgatás elkerüli a személyek állampolgárságon, nemen, fajon, színen, etnikai vagy társadalmi

7 2011. március 24-i Európai Bizottság kontra Spanyol Királyság ítélet, C-400/08, EU:C:2011:172.

származáson, nyelven, valláson vagy meggyőződésen, politikai vagy más véleményen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló valamennyi indokolatlan megkülönböztetését. A hasonló helyzetben lévő személyeket azonos bánásmódban kell részesíteni. A különböző bánásmódot csak az adott ügy objektív jellemzői indokolhatják.

3. Az arányosság elve: az uniós közigazgatás kizárólag szükség esetén és a kívánt cél eléréséhez szükséges mértékben hoz olyan határozatot, amely személyek jogait és érdekeit érinti. A határozathozatal során a tisztviselők méltányos egyensúlyt teremtenek a magánszemélyek érdekei és az általános közérdek között. Így különösen nem írnak elő a várható előnyhöz viszonyítva túlzott adminisztratív vagy gazdasági terhet.
4. A pártatlanság elve: az uniós közigazgatás pártatlan és független. Köteles tartózkodni a személyeket hátrányosan érintő önkényes intézkedésektől, valamint a bármilyen indokkal alkalmazott megkülönböztetett bánásmódtól. Az uniós közigazgatás mindig az Unió és a közjó érdekében jár el. Fellépését nem vezérelheti személyes (ezen belül pénzügyi), családi vagy nemzeti érdek, sem pedig politikai nyomás. Az uniós közigazgatásnak garantálnia kell a polgárok különböző típusú (üzleti, fogyasztói, és egyéb) érdekei közötti méltányos egyensúlyt.
5. A következetesség és a jogos elvárások elve: az uniós közigazgatás a saját magatartását tekintve következetesen, valamint a szokásos hivatali gyakorlatának megfelelően jár el, mely utóbbit nyilvánossá kell tenni. Amennyiben egyes konkrét esetekben megalapozott oka van arra, hogy e szokásos hivatali gyakorlattól eltérjen, az eltérést indokolni kell. Az egyéneknek az uniós közigazgatás korábbi gyakorlatán alapuló jogos és észszerű elvárásait tiszteletben kell tartani.
6. A magánélet tiszteletben tartásának elve: az uniós közigazgatás tiszteletben tartja az egyének magánélethez való jogát. Az uniós közigazgatás tartózkodik személyes adatok nem jogszerű célból történő feldolgozásától, illetve az ilyen adatoknak felhatalmazással nem rendelkező személyek részére történő továbbításától.
7. A tisztességesség elve: ezt az elvet a magánszemélyek és a közigazgatás közötti kapcsolatokban a bizalom és a kiszámíthatóság légkörének megteremtése érdekében elengedhetetlen jogi elvként kell tiszteletben tartani.
8. Az átláthatóság elve: az uniós közigazgatás nyitott. Dokumentálja a közigazgatási eljárásokat, továbbá megfelelő nyilvántartásokat vezet a bejövő és kimenő postáról, a beérkezett dokumentumokról, valamint a hozott határozatokról és intézkedésekről. A tanácsadó testületektől és érdekelt felektől érkezett hozzászólásokat nyilvánosan elérhetővé kell tenni.
9. A hatékonyság és a szolgáltatás elve: az uniós közigazgatás intézkedéseire a hatékonyság és a nyilvános szolgáltatás kritériumai az irányadók. A személyzet tagjai tájékoztatják a nyilvánosságot az eléjük kerülő ügyek elintézésének módjáról. Ha olyan kérelem érkezik hozzájuk, amelynek intézése nem tartozik a feladatkörükbe, a személyzet tagjai a kérelmet előterjesztő személyt az illetékes szolgálathoz irányítják.⁸

Az EU korábban konzekvensen tartózkodott a közigazgatási hatósági eljárás teljes, általános jellegű, kódexszerű szabályozásától. Természetesen voltak korábban is olyan uniós rendelkezések, amelyek érintették a tagállami közigazgatást, közigazgatási jogot, különösen az eljárási jogot, de a hatósági

8 Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (2012/2024(INL)). Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0004_HU.html

jogalkalmazás egész folyamatát általánosan szabályozó előírások nem születtek. Ugyanis az EU (és a tagállamok is) – akkor még – a „tagállamok eljárási autonómiájának” az elvéből indultak ki.

A közigazgatási eljárásjogi kérdések vonatkozásában számos rendelkezéssel találkozhatunk a másodlagos jog (azon belül is az egyoldalú aktusok) területén, mégpedig két jogforrástípus vonatkozásában: léteznek általános közigazgatási eljárásjogi kérdéseket, másrésztől speciális ágazati eljárásokat szabályozó uniós jogforrások. Igen kevés az általános, minden EU-s intézményre és szektorra vonatkozó általános uniós eljárásjogi jogforrások száma [pl. a Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről; az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról. (Boros, 2013, 52).

A szektorspecifikus, vagy – másként fogalmazva – ágazati uniós eljárásjogot szabályozó közösségi jogforrások köre igen heterogén képet mutat. Ahány uniós szakpolitikai terület, annyi szabályozási kör, a legtöbb esetben számos eljárási szabályt is magában foglaló másodlagos jogforrás [pl. Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról]. (Boros, 2013, 611–623).

A belső piacot gátló tényezők lebontásával az EU már régóta foglalkozik: a belső piaci irányelvek közül a tagállami közigazgatási eljárásjog alakulására az utóbbi időszakban a legjelentősebb hatást az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról gyakorolta. Az irányelv közigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályai nem a közigazgatási eljárások harmonizációjára, hanem azoknak a túlzottan nehézkes engedélyezési rendszereknek, eljárásoknak és alaki követelményeknek a felszámolására szolgálnak, amelyek akadályozzák a letelepedés szabadságát és ennek nyomán új szolgáltató vállalkozások létesítését.

Hasonlóképpen kiemelést érdemel a 2007/66/EK irányelv (2007. december 11.) a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történt módosításáról, mely a közbeszerzési eljárásban irányadó jogorvoslati eljárások legfontosabb szabályait határozza meg (Boros, 2014, 27–29).

A tagállamok gyakorlata azonban azt mutatja, hogy a közös jogi standardok végrehajtása, megvalósítása tekintetében meglehetősen jelentősek az eltérések. Nem véletlen, hogy az Unió egyre nagyobb hangsúlyt helyez az eljárási normákra, továbbá az Európai Bíróság is esetjogi döntései révén konkrét eljárási és szervezeti kötelezettségeket fogalmaz meg, melyeknek meg kell felelniük a nemzeti közigazgatásoknak. (Józsa, 2015, 68).

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az 1615. (2003) számú ajánlásában kérte fel a Miniszteri Bizottságot a jó közigazgatás egységes, átfogó és konszolidált mintaszabályzatának megalkotására. A Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án fogadta el a Jó közigazgatásról szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlását és függelékét, „A jó közigazgatás kódexe” (a továbbiakban: Kódex) elnevezésű dokumentumot. Az Ajánlás és a függelék rendeltetése túlmutat deklaratív jellegű kívánalmak megfogalmazásán, azok olyan minimumkövetelményeket foglalnak magukban, amelyekkel az Európa Tanács tagállamai jogrendszerének összhangban kell lennie.

A Kódex azokat az elveket és szabályokat határozza meg, amelyeket a közigazgatási hatóságoknak a magánszemélyekkel kapcsolatos viszonyaikban a jó közigazgatás megvalósítása céljából alkalmazniuk kell.

Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata 2014. szeptember 1-jén nyilvánosságra hozta az európai közigazgatási eljárás modellszabályait (Draft Model Rules on EU Administrative Procedures; a továbbiakban: Modellszabályok Tervezete). A Modell Szabályok tervezetének újdonsága abban áll, hogy mind ez idáig létezett ugyan az uniós jognak közigazgatási szabályegyüttese, ám annak végrehajtására közös szabályok nem voltak. Az uniós közigazgatási anyagi jogot vagy az uniós intézmények önállóan, vagy a tagállamok saját szabályaik szerint, vagy pedig a két intézményi struktúra együttesen hajtja végre (Varga, 2014, 545).

A Modellszabályok Tervezete hat részre – könyvre – tagolódik:

1. az EU közigazgatási jogi alapelvei (I. Könyv),
2. a közigazgatási jogalkotás (II. Könyv),
3. egyedi jogalkalmazói döntések (III. Könyv),
4. (közigazgatási, főként közbeszerzési) szerződések (IV. Könyv),
5. jogsegély, tagállamok közötti együttműködés (V. Könyv),
6. adatkezelés (VI. Könyv).

A Könyvek háromféle eljárást kívánnak szabályozni, mégpedig a közigazgatás jogalkotó tevékenységét (II. Könyv), az egyedi jogalkalmazói eljárást (III. Könyv, amelyet Hazánkban hatósági jogalkalmazásként ismerünk), valamint a közigazgatási szerződéseket (IV. Könyv, amely nagyrészt a közbeszerzések jogát fedi). A többi Könyv általános, minden eljárásfajtára vonatkozó szabályokat tartalmaz (Varga, 2014, 546). (A Modellszabályok Tervezete még jelentős változásokon mehet át, annak szövege nem tekinthető véglegesnek.)

A Modellszabályok Tervezete kimondja, hogy a közigazgatási eljárások során a közigazgatási szervek kötelesek tiszteletben tartani a jogállamiság, a megfelelő ügyintézéshez való jog elvét, valamint az EU közigazgatási jogához kapcsolódó más elveket.

A Modellszabályok Tervezetében leírt mintaszabályok értelmezése és fejlesztése során különös figyelmet kell fordítani az egyenlő bánásmódra és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára, a jobbiztonságra, a méltányosságra, az objektivitásra és pártatlanságra, a részvételre, az arányosságra, a bizalomvédelem elvére, az átláthatóságra, valamint a hatékony jogorvoslathoz való hozzáférésre. A közigazgatási szerveknek szem előtt kell tartaniuk a hatékonyságot, az eredményességet és a szolgáltatásközpontúságot. Az európai közigazgatási eljárások során kellő figyelmet kell fordítani a szubszidiaritás és a jóhiszemű együttműködés elvére, továbbá a felelősségi körök egyértelmű elhatárolására.

E mintaszabályok valamennyi európai uniós hatóságra alkalmazandók, amikor közigazgatási intézkedés keretében uniós jogot hajtanak végre. E mintaszabályok a tagállami hatóságokra nem alkalmazandók, kivéve, ha az EU ágazatspecifikus jogszabálya alkalmazásukat előírja [I-1. (1)–(2) bek.].

E mintaszabályok akkor alkalmazandók, ha nincs különös eljárási szabály. A különös eljárási szabályokat e mintaszabályokkal összhangban kell értelmezni, és a különös eljárási szabályokat e mintaszabályok ki is egészíthetik [I-2. (1)–(2) bek.]. A tagállami hatóságok iránymutatásként használhatják e mintaszabályokat – nemzeti eljárási jogukkal összhangban – az uniós jog végrehajtása során [I-3.].

A Modellszabályok Tervezete nem uniós jogszabály, inkább egy szakmai-tudományos tervezet, ajánlás, amelynek sorsa bizonytalan. Jelentőségét az adja, hogy „az eddigi, különböző szektorok jogi szabályozását jellemző fragmentált megoldásokon túlmutatóan, eljárásjogi aspektusból azonos mederbe terelné a közvetlen közigazgatás szintjén a közigazgatási jogalkotás, az egyedi jogalkalmazói döntések kialakításának és a közigazgatási szerződések, valamint a jogsegélyek és a tagállamok közötti együttműködés alapvető szabályait is” (Csatlós, 2016, 22).

5. Konklúzió

A tagállami joganyag európaizálódása (ilyen értelemben: egységesülése) nem újdonság, különösen nem a magánjog területén. A tagállami közjog, közigazgatási jog európaizálódása összességében szintén nem sorolható a friss fejlemények közé, gondoljunk csak a területfejlesztésre vonatkozó – szinte teljes egészében uniós alapú – hazai joganyagra, és az ezzel összefüggő megannyi kapcsolódó szabályra. Az uniós jog közjogiasodása ezzel szemben újabb keletű jelenség.

E folyamatnak, tendenciának koncepcionális következménye lehet egy paradigmaváltás a hatósági jogalkalmazás területén: a közigazgatási hatósági jogalkalmazás eltávolodása a „döntéshozó” karaktertől a „kontrolláló” karakter irányába. Ha a Szolgáltatási irányelv tartalmát alapelvei szinten vizsgáljuk, arra következtethetünk, hogy ennek a roppant jelentős irányelvnek a rendszerében a hatóság – főszabályként – nem abba fekteti az időt, az energiát, a szakértelmet és a pénzt, hogy döntést hozzon, hanem abba, hogy az ügyfél tényleges aktivitását ellenőrizze. Nagyon leegyszerűsítve arról van szó, hogy – az európai versenyképesség javításával összhangban – felismerte az EU, hogy nem az a releváns, hogy mi szerepel egy határozatban, hanem az, hogy ebből ténylegesen mi az, ami megvalósul.

E paradigmaváltás nélkül az uniós jog közjogiasodása – felfogásunk szerint – nem hozhat átütő változást sem a nemzeti közigazgatások rendszerében, sem az európai versenyképesség vonatkozásában.

Távolabbra vezet, de szükséges annak a kérdésnek a feltevése is, vajon az európai közigazgatási jog egységesülése felé vezető úton járunk-e egyáltalán. Véleményünk szerint igen, különösen, ami a hatósági jogalkalmazást illeti, de azért bizonyos pontosításokat meg kell tennünk.

Abban sincs különösebb újdonság, hogy európai mércével is mérhetően összhang mutatkozik – javarészt a római jogi gyökerekből fakadóan – a közigazgatási jogról vallott nézetekben, legalábbis alapelvei szinten. A XIX. századi „európai” közigazgatási jogtudomány sok szempontból túlmutatott az országhatárokon, a közigazgatási jog alapelemeiről (közigazgatás, törvényesség, közjó, közösségi szükséglet, autonóm testület) vallott nézetek egybecsengtek Párizstól Berlinig (Cassese, 2010, 6–7).

Az már más kérdés, hogy az azonos alapelvei kiindulópontok ellenére a közigazgatási rendszerek fejlődése – már jóval a polgári átalakulást megelőzően – meglehetősen szétartó nemzetállami irányokban valósult meg, országokként eltérő fejlődési pályán. Nyilván annak is köszönhetően, hogy az egyes nemzetállamok belső társadalmi, gazdasági fejlődése is eltérően alakult.

A közigazgatási jogról való európai szintű gondolkodás tehát nem új keletű jelenség. Új keletű viszont az a fejlemény, hogy a közigazgatási jogra, vagy általában a közigazgatásra vonatkozó megállapítások (közérdek védelme, közhatalom gyakorlása) európai szintre emelkedtek.⁹ Az európai közigazgatási jog előkészítése vagy megvalósítása iránt tett lépések immár nem csupán a tudomány égisze alatt, hanem intézményi (formális, szupranacionális) keretek között valósulhatnak meg. Ilyen keretek között pedig egységesülés már nem csupán lehetőség, hanem kalkulálható tendencia, amellyel számolni kell.

Az Európai Unió korábban is megfogalmazott különféle követelményeket a tagállamok közigazgatásával szemben, amely követelmények leggyakrabban döntésekben, szttenderdekben, alapelvekben, értékekben és olykor fragmentáltan, jogi normákban jelentek meg (Torma,

⁹ 1996. július 2-i Európai Közösségek Bizottsága kontra Belga Királyság ítélet, C-173/94, EU:C:1996:264.

2001, 144–145). Így az európaizáció fogalma alatt – végső soron – akár azt is érthetjük, hogy általános és különös uniós jogszabályok tartalmazznak jogi kereteket a tagállami közigazgatási hatóságok számára.

Hivatkozások

- Baghrizabefi, D. (2016). The Current State of National Procedural Autonomy: A Principle in Motion. *Journal for International and European Law, Economics and Market Integration*, 3(1), 13–30. Online: <https://shorturl.at/amvM0>
- Balázs I. (2020). Az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatási jog. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 70–90). Wolters Kluwer.
- Balogh-Békesi N., & Pollák K. (2017). General principles of administrative procedure in the European Union. *Pro Publico Bono*, 5(3. különszám), 18–39. Online: <https://shorturl.at/nK467>
- Boros A. (2013). Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog, avagy európaizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)? *Jogtudományi Közlöny*, 68(12), 611–621. Online: <https://shorturl.at/ckP37>
- Boros A. (2013). Közigazgatási eljárás az Európai Unióban. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2(2), 49–61.
- Boros A. (2014). *Úton egy európai közigazgatási (eljárásjog) felé. [MTA Law Working Papers, 2014/58]*. MTA. Online: <https://shorturl.at/aJYZ9>
- Boros A. (2015). Közigazgatási eljárásjog Európában – közigazgatási eljárási alapelvek és eljárási jogosultságok. In Gerencsér B., Berkes L., & Varga Zs. A. (Szerk.), *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései* (pp. 31–52). Pázmány Press. Online: <https://shorturl.at/flPV2>
- van den Brink, J. (2017). Matthias Ruffert (ed.), The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication. *Review of European Administrative Law*, 10(1), 155–160. <https://doi.org/10.7590/187479817X14945955772028>
- Cassese, S. (2010). Die Entfaltung des Verwaltungsstaates in Europa. In A. von Bogdandy, S. Cassese, & P. M. Huber (Szerk.), *Handbuch ius publicum Europaeum. Band III. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*. C. F. Müller.
- Csatlós E. (2016). Az európai közigazgatási eljárási jog kodifikációja és a hatóságok együttműködése. Mérőföldkő az európai közigazgatás szabályozásában? *Eljárásjogi Szemle*, 1(2), 14–23. Online: <https://shorturl.at/bsY07>
- Darák P. (2015). Jogelvek és hatékonyság. In Gerencsér B., Berkes L., & Varga Zs. A. (Szerk.), *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései* (pp. 145–148). Pázmány Press. Online: <https://shorturl.at/flPV2>
- Fastenrath, U., & Müller-Gerbes, M. (2000). *Europarecht. Grundlagen und Schwerpunkte*. Nomos.
- Gerencsér B. (2023). Principles for the Europeanization of Public Administration. *Public Governance, Administration and Finances Law Review*, 8(1), 73–89. <https://doi.org/10.53116/pgafir.6850>
- Hajas B. (2013). A megfelelő ügyintézéshez való jog a rendszetben – az ombudsmani gyakorlat kritikai elemzése. *Acta Humana*, 1(1), 103–115. Online: https://real.mtak.hu/122843/1/AH_2013_1_Hajas_Barnabas.pdf

- Ilbanez, G. (2000). *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása, A nemzeti és az európai közigazgatások szerepe*. Osiris.
- Jaskowski, M. (2016). Decisions and Administrative Acts according to the Renewal Model Rules on the EU Administrative Procedure and Proposal for Regulation for an Open, Efficient and Independent EU Administration. *Polish Review of International and European Law*, 5(2), 99–121. <https://doi.org/10.21697/priel.2016.5.2.04>
- Józsa Z. (2015). A jó közigazgatás és a Ket. Jog, igazgatás, kultúra. In Gerencsér B., Berkes L., & Varga Zs. A. (Szerk.), *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései* (pp. 67–85). Pázmány Press. Online: <https://shorturl.at/flPV2>
- Kilényi G. (Szerk.). (2015). *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Complex.
- Kopp, O. F., & Ramsauer, U. (2003). *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. Beck.
- Ortlep, R., & Verhoeven, M. (2012). The principle of primacy versus the principle of national procedural autonomy. *Netherlands Administrative Law Library*, 1(4). <https://doi.org/10.5553/NALL/.000004>
- Schroeder, W. (2004). Nationale Maßnahmen zur Durchführung von EG-Recht und das Gebot der einheitlichen Wirkung: Existiert ein Prinzip der „nationalen Verfahrensautonomie? *Archiv des öffentlichen Rechts*, 129(1), 3–38. <https://doi.org/10.1628/000389104780387066>
- Thienel, R. (2002). *Verwaltungsverfahrenrecht*. Österreich.
- Torma A. (2001). *Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok*. Virtuóz.
- Varga Zs. A. (2014). Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 61(10), 545–555. Online: <https://shorturl.at/iwOW8>
- Wilbrandt-Gotowicz, M. (2018). Europeanisation of Administrative Proceedings Law – Opportunities and Risks. *Bialstockie Studia Prawnicze*, 23(2), 25–37. <https://doi.org/10.15290/bsp.2018.23.02.02>



A FELÜLVIZSGÁLATI KÉRELEM BEFOGADÁSA

GYURITA RITA * 

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

Absztrakt

A felülvizsgálat a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) perorvoslati rendszerében szabályozott rendkívüli, a jogerőt áttörő perorvoslat, amelyet a bíróság jogerős határozata ellen – a Kp.-ban szabályozott korlátok között, illetve feltételek fennállása esetén – lehet benyújtani. A felülvizsgálati eljárás kétlépcsős, a Kúria először azt vizsgálja, hogy a felülvizsgálati kérelem befogadásának, vagyis a jogerős határozat ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálásának a törvényi feltételei fennállnak-e, tehát a felülvizsgálati kérelem befogadhatósága tárgyában hoz határozatot. A befogadás egyfajta tartalmi szűrőként funkcionál, csak akkor kerülhet sor a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálására, ha a befogadás törvényben szabályozott feltételei fennállnak, vagyis a Kúria befogadta a felülvizsgálati kérelmet.

A Kúria jogegységesítő feladatának az elsődleges eszköze a felülvizsgálat. A felülvizsgálat azonban kettős funkcióval rendelkezik, az elsődleges jogegységesítő (a bíróságok jogalkalmazásának egységét biztosító) funkció mellett további, jogorvoslati (szubjektív jogvédelmi) funkcióval is rendelkezik.

A felülvizsgálati kérelemre, illetve az annak befogadására vonatkozó szabályozás a Kp. hatályba lépését követően viszonylag rövid időn belül módosult, illetve kiegészült. A jogalkotó egyrészt bővítette a befogadási okok körét, ezzel erősíteni kívánta a felülvizsgálat jogorvoslati funkcióját. Másrészt kiegészítette, és ez által egyértelműsítette, pontosította a befogadás szabályait a széttartó bírói gyakorlat, valamint az egységes jogértelmezés megbomlásának megelőzése végett, így is segítve a befogadásra vonatkozó egységes joggyakorlat kialakulását, fenntartását. A közelmúltban a befogadási okok értelmezésével összefüggésben jogegységi határozat is született, biztosítva az egységes kúriai befogadási gyakorlatot. Jelen tanulmány fókuszában a befogadásra vonatkozó szabályozás változásai, a Kúria egyes, konkrét ügyekben a befogadás tárgyában hozott végzései alapján kirajzolódó befogadással kapcsolatos kúriai gyakorlat, valamint a jogegységesítést biztosító további eszközök és a felülvizsgálat összefüggéseinek elemzése áll.

Kulcsszavak

befogadási okok, befogadás, felülvizsgálati kérelem, rendkívüli perorvoslat, jogegység biztosítása

Abstract

The review is an extraordinary remedy regulated within the system of legal remedies by the Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation (hereinafter: Kp.), which can be filed against a final court decision within the limits regulated by Kp. and under certain conditions. The review procedure is two-tiered: first, the Curia examines whether the legal conditions for the admission of the petition for review against a final decision are met, thereby deciding on the admissibility of the petition for review. Admission functions as a substantive filter, and the petition for review can only be substantively adjudicated if the statutory conditions for admission are met, meaning the Curia has accepted the petition for review.

The primary tool of the Curia's task to ensure uniformity in judicial practice is the review. However, the review has a dual function; besides its primary role of ensuring the uniformity of judicial practice (ensuring consistency in the application of the law by courts), it also serves an additional function as a legal remedy (subjective legal protection).

The regulations on the petition for review and its admission were amended and supplemented relatively shortly after the Kp. came into effect. The legislator expanded the grounds for admission to strengthen the remedial function of the review. Additionally, the rules of the admission were supplemented and clarified to prevent divergent judicial practices and the disruption of unified legal interpretation, thereby aiding the development and maintenance of unified practice regarding admission. Recently, a decision ensuring uniformity was issued concerning the interpretation of admission grounds, ensuring the uniformity of the Curia's practice in this regard. This study focuses on the changes in regulations concerning admission, and the Curia's practice related to admission based on its rulings in specific cases, and the analysis of other tools ensuring uniformity and their interrelations with the review.

Keywords

grounds for admission, admission, petition for review, extraordinary legal remedy, ensuring legal uniformity

1. Bevezetés

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) jelentős mértékben átalakította a hatósági döntésekkel szembeni, kérelemre induló jogorvoslati eljárások rendszerét. Az Ákr. szabályozási logikája szerint a közigazgatási per általános jellegű (vagyis az Ákr. hatálya alá tartozó minden hatósági ügyben igénybe vehető) jogorvoslattá, a fellebbezés pedig kivételes jellegű (törvény kifejezett megengedő rendelkezése alapján), szűk körben igénybe vehető jogorvoslattá vált. Az előrehozott jogvédelem, a közigazgatási szervezeten belüli (belső) jogorvoslás kivételessé vált, jelentős mértékben leszűkült a bírói jogvédelemmel, a közigazgatási szervezeten kívüli (külső) jogorvoslással szemben. Megszűnt az a több évtizedes – bár 2010 után gyengülő – szabályozási logika a kérelemre induló jogorvoslati eljárások kapcsán, miszerint a közigazgatási hatóság elsőfokú döntése ellen először általános jelleggel (a hatósági eljárást szabályozó korábbi eljárási kódexek hatálya alá tartozó minden hatósági ügyben) a fellebbezés (belső jogorvoslat) volt biztosított, majd a fellebbezés tárgyában hozott másodfokú döntésnek lehetett kérni a bírósági felülvizsgálatát (Gyurita, 2023). A közigazgatási hatósági eljárások jellemzően egyfokúvá váltak.

A jogorvoslati rendszer átalakítása okán az egyfokú közigazgatási hatósági eljárásban (megelőző eljárásban) született hatósági döntés ellen indított közigazgatási perben a bíróság által hozott határozatok elleni további, rendkívüli perorvoslat, a felülvizsgálat, valamint az egyéb kivételes jellegű jogorvoslati, illetve jogegységet biztosító eszközök hangsúlyossá váltak.¹

2. A felülvizsgálati kérelem helye a perorvoslatok rendszerében, jellemzői

A Kp. perorvoslatokra és az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárásra vonatkozó része (Negyedik Rész) rendes (fellebbezés) és rendkívüli (felülvizsgálat és perújítás) perorvoslatokat szabályoz.² A fellebbezés a rendes perorvoslat, a bíróság elsőfokú, nem jogerős határozata ellen biztosított jogorvoslat. Nem lehet fellebbezni általános jelleggel, minden elsőfokú bírósági határozat ellen, fellebbezésnek csak akkor van helye, ha a) ítélet esetén a Kp. vagy a Kp. felhatalmazása alapján törvény az általa meghatározott jogvitában megengedi, valamint b) végzés esetén a Kp.-ban meghatározott esetben. Ítélet ellen a Kp. maga akkor teszi lehetővé a fellebbezést, ha a közigazgatási cselekményt megelőző eljárás nélkül valósították meg.³

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a felülvizsgálat a rendes jogorvoslaton túl biztosított rendkívüli jogorvoslat, amely nem hozható összefüggésbe a jogorvoslathoz való joggal: „Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslatokra vonatkozik. Tárgyát tekintve a bírói, illetőleg hatósági döntésekre terjed ki, tartalma szerint pedig az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét jelenti. [...] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a felülvizsgálat – mint rendkívüli jogorvoslat – az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt rendelkezéssel nem hozható összefüggésbe.”⁴

A felülvizsgálat – a fellebbezéstől (rendes perorvoslattól) eltérően – a jogerőt áttörő, rendkívüli perorvoslat, a bíróság jogerős határozata ellen lehet igénybe venni. A felülvizsgálat tárgyát képezik egyrészt a jogerős ítéletek, másrészt a jogerős végzések közül a keresetlevelet visszautasító és az eljárást megszüntető jogerős végzések.⁵ A felülvizsgálati kérelem benyújtásának – a fellebbezéstől (rendes perorvoslat) eltérően⁶ – nincs halasztó hatálya a felülvizsgálni kért bírósági határozat és az annak alapjául szolgáló közigazgatási cselekmény hatályosulására. A felülvizsgálati kérelemmel egyidejűleg azonban azonnali jogvédelem iránti kérelem is előterjeszhető.⁷

A felülvizsgálat mint rendkívüli jogorvoslat nem biztosított minden jogerős bírósági határozat esetén. A Kp. meghatározza a felülvizsgálatból kizárt határozatok körét azzal, hogy törvény – a Kp.-ben meghatározott esetkörökön túl – további, különösen indokolt esetben kizárhatja

¹ Lásd részletesen statisztikai adatokkal is alátámasztva: A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2022. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében. (pp. 4–7, 9–35). Online: <https://shorturl.at/ghISY>; A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2021. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében. (pp. 10–25). Online: <https://shorturl.at/owyJR>

² A perorvoslatok elemzését lásd részletesen: Horváth E. Í. (2019).

³ Kp. 99. § (2) bekezdés, 112. § (1) bekezdés.

⁴ 3025/2016. (II. 23.) AB határozat, indokolás [24].

⁵ Kp. 115. § (1) bekezdés.

⁶ A Kp. 100. § (6) bekezdése szerint: „Törvény eltérő rendelkezése hiányában a fellebbezésnek az ítélet hatályosulására halasztó hatálya van.”

⁷ Kp. 119. §. Továbbá az azonnali jogvédelmet lásd részletesen Kp. 50-55. §.

a felülvizsgálatot. A Kp. szerint nincs helye felülvizsgálatnak (Kp.-ben szabályozott konkrét kizárási okok):

- a) a fellebbezés kimerítésének hiánya esetén [aa) az első fokon jogerőre emelkedett határozat ellen, kivéve, ha a fellebbezést törvény nem teszi lehetővé, vagy kizárja, ab) a fél a fellebbezési jogával nem élt, és a másik fél fellebbezése alapján a másodfokú bíróság az elsőfokú határozatot helybenhagyta], továbbá
- b) a járulékos kérdések (a jogerős határozatnak csupán a kamatfizetésre, a perköltségre, a teljesítési határidőre vagy a részletfizetésre vonatkozó rendelkezései ellen), valamint
- c) a Kúria határozata ellen.⁸

A Kúria visszautasítja a felülvizsgálati kérelmet, ha a felülvizsgálatból kizárt jogerős határozat ellen – a törvényi kizárás ellenére – felülvizsgálati kérelmet terjesztenek elő, ebben az esetben a befogadhatóság tárgyában nem is hoz döntést.

A Kp. a felülvizsgálat jogalapját a fellebbezés jogalapjával egyezően határozza meg, jogszabálysértésre, illetve a Kúriának a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától (a továbbiakban: a Kúria közzétett határozata) jogkérdésben való eltérésre hivatkozással lehet felülvizsgálati kérelmet előterjeszteni.⁹

A felülvizsgálati kérelem benyújtására jogosultak köre megegyezik a fellebbezés (rendes perorvoslat) benyújtására jogosultak körével. Felülvizsgálati kérelem benyújtására jogosult a fél (felperes, alperes), az érdekelt, valamint a rendelkezés rá vonatkozó része ellen az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.¹⁰

A felülvizsgálati kérelem befogadhatóságának elbírálása, illetve befogadás esetén a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálása a Kúria kizárólagos hatáskörébe tartozik.

A Kp. indokolása a felülvizsgálat céljával összefüggésben az alábbiakat emeli ki: „E rendkívüli perorvoslat célja, hogy az egységes joggyakorlat kialakítását és biztosítását elősegítse, azzal, hogy az olyan jogszabálysértésekkel szemben nyújtson orvoslást, melyek a kúriai ítélezési gyakorlattól való eltérés vagy az uniós jog helytelen értelmezése miatt következtek be.”¹¹

A felülvizsgálatnak kettős funkciója van, elsődlegesen a Kúria Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében foglalt, a bíróságok jogalkalmazása egységének biztosítására vonatkozó feladattal összhangban lévő jogegységesítési funkcióval,¹² és mellette jogorvoslati, szubjektív jogvédelmi funkcióval is rendelkezik (F. Rozsnyai, 2021, 192, 198–199). A felülvizsgálat tehát a jogegység biztosításának elsődleges, de nem kizárólagos eszköze (lásd még a 4. pontban).

⁸ Kp. 116. §.

⁹ Kp. 115. § (1) bekezdés. Vö. 99. § (1) bekezdéssel.

¹⁰ Kp. 115. § (1) bekezdés. Vö. 99. § (1) bekezdéssel.

¹¹ Kp. 115. §-hoz fűzött indokolás.

¹² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 25. cikk (3) bekezdése kimondja: „A Kúria a (2) bekezdésben meghatározottak mellett biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.” Megállapította: Magyarország Alaptörvényének nyolcadik módosítása 5. cikk. Hatályos 2019. XII. 13-tól.

3. A felülvizsgálati kérelem befogadására vonatkozó szabályozás

3.1. A befogadási okok

A felülvizsgálati eljárás két szakaszra tagolódik: az első szakasz az ún. befogadási eljárás, a második szakasz pedig felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálása. A felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálására (második szakasz) csak akkor kerülhet sor, ha a Kúria befogadja a felülvizsgálati kérelmet, vagyis a Kúria először a befogadás feltételei fennállásának tárgyában dönt. A felülvizsgálati kérelem befogadhatóságának tárgyában történő döntés és a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálása két különböző határozatot igényel. E befogadhatósági vizsgálatot mint első szakaszt megelőzi annak vizsgálata, hogy nincs-e helye a felülvizsgálati kérelem visszautasításának.

A Kp. taxatív jelleggel meghatározza, és rendszerezi is a befogadhatóság feltételeit, illetve a befogadási okokat, eszerint a Kúria a felülvizsgálati kérelmet akkor fogadja be, ha

- a) az ügy érdemére kiható jogszabálysértés vizsgálata, illetve
- b) a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérés miatt indokolt.¹³

Az a) ponthoz kapcsolódóan a Kp. további feltételeket fűz, ezek szerint a Kúria csak akkor fogadja be a felülvizsgálati kérelmet az ügy érdemére kiható jogszabálysértésre történő hivatkozás alapján, ha az alábbi feltételek valamelyike fennáll: aa) a joggyakorlat egységének vagy továbbfejlesztésének biztosítása, ab) a felvetett jogkérdés különleges súlya, illetve társadalmi jelentősége, ac) az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának szükségessége, ad) a kérelmező alapvető eljárási jogának valószínűsíthető sérelme, vagy az ügy érdemére kiható egyéb eljárási szabálysértés miatt indokolt, vagyis amennyiben az érdemi jogszabálysértés vizsgálata ezen okok (legalább) egyike miatt indokolt.¹⁴ A Kúria befogadhatóság tárgyában hozott végzései alapján rajzolódik ki a befogadási okok bírói értelmezése, illetve a befogadásra vonatkozó kúriai gyakorlat.

Hangsúlyozandó, hogy a jogszabálysértés megjelölése nem elegendő a felülvizsgálati eljárás lefolytatásának szükségessége alátámasztására, ezzel kapcsolatban a Kúria már többször rávilágított arra, hogy: „A rendkívüli perorvoslati eljárás lefolytatásának szükségességét önmagában nem alapozza meg, hogy a fél a jogerős ítéletben foglaltakkal nem ért egyet, azt jogszabálysértőnek tartja.”¹⁵

A Kúria a joggyakorlat egységének biztosítása (a) pont aa) alpont első fordulata), mint befogadási ok értelmezése kapcsán következetesen, többször rámutatott arra, hogy: „A Kp. 118. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja alapján, a joggyakorlat egységének biztosítása érdekében a felülvizsgálati kérelem befogadására – általánosságban – akkor kerülhet sor, ha a jogerős ítélet olyan elvi jelentőségű jogkérdést vet fel, amellyel kapcsolatban a Kúria még nem foglalt állást, feltéve, hogy a jogértelmezést igénylő elvi jelentőségű jogkérdésben a bírói gyakorlat nem egységes, vagy a joggyakorlattól eltérő bírói döntés megismétlődésének, ezáltal a jogegység megbomlásának a veszélye áll fenn.”¹⁶ A Kúria rögzítette azt is, hogy mikor tekinti egységesnek a joggyakorlatot: „A joggyakorlat egysége azt jelenti, hogy a bíróságok között nincs eltérés a tekintetben, hogy az egyes jogszabályokat miként kell értelmezni, azaz mi a jogi norma alapvető tartalma, illetve azt hogyan kell alkalmazni.”¹⁷

¹³ Kp. 118. § (1) bekezdés.

¹⁴ Lásd a befogadási okok részletes elemzését például: Kárpáti (2017, 342–344), valamint Kovács (2018, 644–649).

¹⁵ Például: Kúria Kfv. 37.187/2023/2., indokolás [21].

¹⁶ Kúria Kfv.37.196/2023/2., indokolás [13]. Lásd még például: Kúria Kfv.37.825/2022/2., indokolás [15]; Kúria Kfv.35.042/2023/3., indokolás [18]; Kúria Kfv. 37.187/2023/2., indokolás [13].

¹⁷ Kúria Kfv.VII.45.125/2023/3., indokolás [14].

A joggyakorlat egységének biztosítása (a) pont aa) alpont első fordulat), valamint a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérés (b) pont) miatti befogadás jellemzően egymást kizáró okok, a két befogadási ok elhatárolása kapcsán a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsa rá is mutatott, hogy: „A határozatok közötti, jogkérdésben való ellentmondás esetén tehát a Kp. 118. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontjának első fordulatára vagy a Kp. 118. § (1) bekezdés b) pontjára lehet hivatkozni a felülvizsgálati kérelemben: mindkét befogadási ok a jog egységét hivatott biztosítani. A felülvizsgálati kérelmek e két befogadási oka között az a különbség, hogy míg az utóbbi esetében a Kúria által közzétett határozattól áll fenn jogkérdésben való eltérés, addig az előbbi esetében az eltérés kettő vagy több, alsóbb fokú bíróságok által hozott határozat között fedezhető fel.”¹⁸

A joggyakorlat egységének biztosítása mellett a korábban kialakult joggyakorlat továbbfejlesztésének biztosítása (a) pont aa) alpont második fordulat) is befogadási ok, a Kúria ezzel kapcsolatban rávilágított: „A joggyakorlat továbbfejlesztése céljából a felülvizsgálati eljárás érdemi lefolytatását az indokolhatja, ha a jogerős ítélet által felvetett elvi jelentőségű jogkérdésben a bírói gyakorlat már kialakult és egységes ugyan, annak követése azonban a körülmények változására tekintettel nem támogatható.”¹⁹ Nincs lehetőség a bírói joggyakorlat továbbfejlesztésére, ha még nem alakult ki bírói gyakorlat az adott jogkérdésben: „A felülvizsgálati kérelem befogadásának nincs helye a joggyakorlat továbbfejlesztése címén, ha a felmerült jogkérdésben még nem alakult ki bírói joggyakorlat. A Kúria jogegységesítésben megnyilvánuló alkotmányos feladata a meglévő gyakorlat egységesítését jelenti, a Kúria alkotmányos szerepével ütközne, ha azért fogadná be a felülvizsgálati kérelmet, mert megelőző értelmezést kíván adni.”²⁰

A felvetett jogkérdés különleges súlya, illetve társadalmi jelentősége (a) pont ab) alpont), mint befogadási ok értelmezése kapcsán látható, hogy ez a befogadási ok túlmutat a konkrét, egyedi ügyben felmerült jogsérelem orvoslásán: „[...] a felvetett jogkérdés különleges súlyára alapítottan a Kúria a felülvizsgálati kérelmet különösen akkor fogadja be, ha az nagy számban előforduló új típusú ügyben merült fel; a jogkérdés társadalmi jelentőségére figyelemmel pedig akkor, ha a jogalanyok széles körét érinti. A befogadás ezekben az esetekben is csak akkor indokolt, ha a Kúria az adott jogkérdésben korábban még nem foglalt állást közzétett ítélkezési gyakorlatában.”²¹

A befogadási okok között szerepel az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának szükségessége (a) pont ac) alpont), ezen okból történő befogadás esetén a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálását megelőzi egy másik szerv eljárása. A Kúria több felülvizsgálati kérelem esetén hivatalból vizsgálta e befogadási ok fennállását: „A Kúria a Kp. 117. § (4) bekezdése alapján hivatalból megvizsgálta a Kp. 118. § (1) bekezdés a) pont ac) alpontja szerinti befogadási okot is, az ügyben ugyanakkor nem merült fel az Európai Unió jogának alkalmazása, következésképp az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának szükségessége sem.”²²

A kérelmező alapvető eljárási jogának valószínűsíthető sérelme, vagy az ügy érdemére kiható egyéb eljárási szabályszegés (a) pont ad) alpont), mint befogadási ok, illetve annak két fordulata elsődlegesen a perorvoslati kérelem benyújtására jogosult egyéni jogsérelmének orvoslását biztosítja. E befogadási okkal összefüggésben a Kúria rámutatott arra, hogy a „[...]”

¹⁸ 7/2023. Jogegységi határozat (Jpe.IV.60.024/2023/10.), indokolás [30].

¹⁹ Kúria Kfv.37.196/2023/2., indokolás [13].

²⁰ BH2023. 283.

²¹ Kúria Kfv. 37.187/2023/2., indokolás [15]. Lásd még például: Kúria Kfv. 37.196/2023/2., indokolás [15].

²² Kúria Kfv. 37.162/2023/2., indokolás [17]. Lásd még például Kúria Kfv. 37.172/2023/2., indokolás [17].

kérelmező alapvető eljárási jogának valószínűsíthető sérelmére, vagy az ügy érdemére kiható egyéb eljárási szabályszegésre alapozott felülvizsgálat a bíróság tisztességes eljárásának és a közigazgatás tisztességes ügyintézésének a kontrollját jelenti. Önmagában a konkrét jogszabálysértésekre – így a Kp. és a Pp. fent megjelölt rendelkezéseire – hivatkozás (alapvető eljárási jog valószínűsíthető sérelme, vagy az ügy érdemére kiható egyéb eljárási szabályszegés bemutatása nélkül) nem alapozza meg az ad) alpont szerinti befogadási kérelem teljesítését.”²³

3.2. A befogadására vonatkozó szabályozás módosítása

A felülvizsgálat befogadására vonatkozó szabályozás a Kp. hatályba lépését (2018. január 1.) követő alig több, mint két év elteltével, 2020. április 1-től módosult,²⁴ a módosítás szélesítette a befogadás feltételeit, továbbá kiegészítette és ezáltal egyértelműsítette a befogadással kapcsolatos jogértelmezést.

A módosítás során a jogalkotó egyrészt tovább rendszerezte a befogadási okokat – a 3.1. pontban már a módosításnak megfelelően ismertettük ezeket. A befogadási okok rendszerének módosulására vonatkozó jogalkotói indokolás – a felülvizsgálat jogorvoslati funkciójának hangsúlyozása végett – rámutatott arra, hogy: „Egyrészt a befogadhatósági eljárás módosul a felülvizsgálat jogegységesítő funkció melletti jogorvoslati funkciójának erősítése érdekében. Így a felülvizsgálati kérelem befogadásának négy eddigi esetköre mellé felsorakozik a kérelmező alapvető eljárási jogának sérelme, illetve az ügy érdemére kiható eljárási szabályszegés.”²⁵

Másrészt a jogalkotó a befogadásra vonatkozó szabályokat kiegészítette. Rögzítésre és ezáltal egyértelműsítésre került, hogy a felülvizsgálati kérelemben a felülvizsgálat jogalapja mellett meg kell jelölni a felülvizsgálati kérelem befogadhatóságának konkrét okát is, azonban annak fennállását bizonyítani és azt – a kérelmező alapvető eljárási jogának valószínűsíthető sérelme, vagy az ügy érdemére kiható egyéb eljárási szabályszegés miatt indokolt befogadási ok kivételével – indokolni nem kell. Továbbá a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérés, mint befogadási ok esetében természetesen meg kell jelölni azt a közzétett kúriai határozatot, és annak azt a részét, amelytől a felülvizsgálni kért határozat jogkérdésben eltér.²⁶ A felülvizsgálati kérelemben több befogadási ok is megjelölhető, de legalább egy befogadási okot meg kell jelölni.

Harmadrészt a módosítás során a Kp.-ben szabályozásra került az is, hogy a bíróság a felülvizsgálati kérelemben megjelölt befogadhatósági okhoz sincsen kötve, tehát a befogadhatósági ok kapcsán nem érvényesül a kérelemhez kötöttség elve.²⁷ E rendelkezéshez fűzött indokolás kiemeli, hogy: „A bíróság a befogadhatósági okhoz sincsen kötve, ha nézete szerint a felülvizsgálati kérelemben meg nem jelölt okból szükséges a felülvizsgálati kérelem befogadása, akkor azt megteheti.”²⁸

Ha a felülvizsgálati kérelemben nem kerül megjelölésre befogadhatósági ok, akkor annak az a jogkövetkezménye, hogy visszautasításra kerül a felülvizsgálati kérelem, mivel nincs helye hiánypótlásnak a befogadhatósági ok megjelölése tekintetében.²⁹ A Kúria gyakorlata alapján megállapítható, hogy a felülvizsgálati kérelem visszautasítására került sor már a befogadásra

²³ Kúria Kfv. 37.196/2023/2., indokolás [17]. Lásd még például: Kúria Kfv. 37.187/2023/2., indokolás [17].

²⁴ Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXXVII. törvény (a továbbiakban: Efjtv.) 230. §. Hatályos 2020. 04. 01-től.

²⁵ Efjtv. végső előterjesztői indokolása 228-231. §-hoz.

²⁶ Kp. 117. § (4) bekezdés. Beiktatta Efjtv. 229. §. Hatályos 2020. IV. 1-től.

²⁷ Kp. 117. § (4) bekezdés. Beiktatta Efjtv. 229. §. Hatályos 2020. IV. 1-től.

²⁸ Az Efjtv. végső előterjesztői indokolása 228-231. §-hoz.

²⁹ Kp. 117. § (5) bekezdés. Beiktatta Efjtv. 229. §. Hatályos 2020. IV. 1-től.

vonatkozó szabályozás módosítása előtt is, ha a felülvizsgálati kérelemben nem került megjelölésre befogadási ok.³⁰ A Kúria a visszautasítás esetén a végzések indokolásában kifejtette, hogy a Kúriát köti a fél által megjelölt befogadhatósági ok: „[...] a Kúria a befogadhatóság körében kizárólag a fél által megjelölt okból vizsgálódhat.”³¹ Ezt a jogértelmezést a Kp. módosítás már felülírta, ugyanis jelenleg a Kp. egyértelműen szabályozza, hogy a Kúria a felülvizsgálati kérelemben megjelölt befogadhatósági okhoz nincsen kötve.

A szabályozás módosulását követően a Kúria befogadási ok(ok) megjelölése kapcsán több döntésében rögzítette, hogy: „A felülvizsgálati kérelemben nem elegendő mindössze a befogadhatóság törvényi jogcímére utalni. Annyit mindenképpen ki kell fejteni, hogy a fél az adott ok(ok)ból miért tartja szükségesnek a felvetett jogkérdés Kúria általi eldöntését.”³²

3.3. A befogadhatóság tárgyában történő döntés

A felülvizsgálati kérelem kapcsán a Kúriának (a visszautasítás vizsgálatát követően) arról kell határozatot hoznia, hogy a felülvizsgálati kérelem befogadható-e vagy sem. A Kúria a befogadhatóság tárgyában történő döntéskor csak és kizárólag arról dönt, hogy a felülvizsgálati kérelem befogadásának feltételei fennállnak-e vagy sem, vagyis a) a felülvizsgálati kérelmet befogadja vagy b) a befogadást megtagadja, de befogadás esetén sem bírálja el érdemben a felülvizsgálati kérelmet.

A Kúria a befogadhatóság tárgyában történő döntés és a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálásának tartalmi elhatárolása kapcsán rámutatott arra, hogy: „A Kúria a befogadhatóság tárgyában hozandó döntése körében kizárólag a Kp. 118. § (1) bekezdésében felsorolt befogadási ok(ok) fennállását vizsgálhatja, a felülvizsgálati kérelemben megjelölt, annak alapját képező jogszabálysértésekről nem foglalhat állást, mert arra csupán a már befogadott felülvizsgálati kérelmet érdemben elbíráló határozatában van törvényes lehetőség.”³³

A Kúriának a felülvizsgálati kérelem befogadását megtagadó végzés kapcsán indokolási kötelezettsége van, tehát indokolással ellátott végzést kell hoznia. A befogadást megtagadó végzés ellen további bírósági szervezeten belüli kivételes jellegű jogorvoslat biztosított, jogegységi panaszt lehet benyújtani (Lásd bővebben 4.2. alpont.).

A felülvizsgálati kérelem visszautasítása és a befogadása megtagadásának elhatárolása kapcsán hangsúlyozandó, hogy a felülvizsgálati kérelem visszautasításra akkor kerül sor, ha a felülvizsgálati eljárás lefolytatásának eljárási akadálya van (nem jogosulttól származó, határidőn túl – igazolási kérelem nélkül – benyújtott, illetve felülvizsgálatból kizárt határozat elleni felülvizsgálati kérelem; befogadási ok megjelölésének hiánya stb.). A Kúria a befogadás tárgyában csak akkor hoz döntést, ha nem kerül visszautasításra a felülvizsgálati kérelem, tehát a visszautasítás vizsgálata megelőzi – időben – a befogadhatóság vizsgálatát (Kárpáti, 2017, 343). Az Alkotmánybíróság is rámutatott a visszautasítás és befogadás tárgyában történő döntés eltéréseire: „A támadott Kp. 118. § (1) bekezdése szerinti szabályozásban szereplő befogadási törvényi feltételek tartalmi befogadási feltételek, amelyek csak a formailag megfelelő felülvizsgálati kérelem tartalmi befogadási vizsgálata körében kerülhetnek alkalmazásra. A felülvizsgálati kérelem visszautasítása tehát nem azonos a befogadási döntéssel. Ha a felülvizsgálati kérelem hiányos és ezért nem jut el a tartalmi befogadási vizsgálat fázisába, akkor a

³⁰ KGD2019.36., KGD2019.64.

³¹ KGD2019.36. [9], KGD2019.64. [9].

³² BH2022. 87. II. pont. Lásd még például: Kúria Kfv. 37.196/2023/2., indokolás [19].

³³ Kúria Kfv. 37.196/2023/2., indokolás [17].

támadott szabályozásban szereplő tartalmi befogadási feltételek alkalmazására nem is kerülhet sor.”³⁴

A befogadhatóság tárgyában a Kúriának tanácsban, tárgyaláson kívül, a felterjesztéstől számított harminc napon belül végzésben kell határozni, mely végzést a Kúria közli a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő féllel.

A felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálására, csak akkor kerülhet sor, ha a Kúria befogadja a felülvizsgálati kérelmet. A felülvizsgálati kérelem befogadása nem jelenti azt, hogy a felülvizsgálati kérelem megalapozott, hiszen a Kúria a befogadás során csak arról dönt, hogy az érdemi felülvizsgálat törvényi feltételei fennállnak, de nem dönt a felülvizsgálati kérelem megalapozottságáról.

A Kúria a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálása során többféle döntési jogkörrel rendelkezik. Ha felülvizsgálni kért határozat az ügy érdemére kiható módon jogszabálysértő, illetve a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben eltér, a Kúria a jogerős határozatot

- a) egészben vagy részben hatályon kívül helyezi (kasszatórius jogkör), és szükség esetén az ügyben eljáró bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja,
- b) úgy változtatja meg (reformatórius jogkör), hogy a megtámadott közigazgatási cselekményt megsemmisíti, és a közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására kötelezi.³⁵

A Kúria felülvizsgálati jogköre alapvetően kasszatórius, a reformatórius (megváltoztatási) jogköre nem terjed ki a megtámadott közigazgatási cselekményre, vagyis nem döntheti el véglegesen az ügyet, az eljáró közigazgatási szerv döntésének, cselekményének megváltoztatásával.

A Kúria a megtámadott határozatot hatályában fenntartja, ha a felülvizsgálni kért határozat a) a jogszabályoknak megfelel, vagy b) olyan eljárási szabálysértés történt, amely az ügy érdemi elbírálására nem hatott ki, illetve az c) a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben nem tér el.³⁶

4. A jogegységesítés további eszközei és a felülvizsgálat összefüggései

A Kúriának a bíróságok jogalkalmazása egységességének biztosítására vonatkozó – Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében foglalt – feladatát jelenleg több eszköz biztosítja. A Kúria jogegységesítő funkcióját biztosító elsődleges eszköz a Kp.-ben szabályozott felülvizsgálat. További, a Kúria jogegységesítő feladatát biztosító eszközök a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényben (a továbbiakban: Bszi.) szabályozott, a jogegység érdekében előterjesztett előzetes döntéshozatali indítvány,³⁷ a jogegységi panasz,³⁸ valamint a bírósági joggyakorlat-elemző csoport.³⁹

³⁴ 3291/2019. (XI. 5.) AB végzés, indokolás [14].

³⁵ Kp. 121. § (1) bekezdés.

³⁶ Kp. 121. § (2) bekezdés.

³⁷ Bszi. 32-41. §, 42-44. §. Megállapította az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXXIV. törvény 71. §. Hatályos 2022. január 1-től. Az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXXIV. törvény végső előterjesztői – 70-71. §-hoz kapcsolódó – indokolása a jogintézmény kapcsán a következőkre mutat rá: „A Velencei Bizottság a Bszi. és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 2020 decemberében elfogadott módosításai kapcsán folytatott vizsgálatával összefüggésben a Javaslat integrálja a jogegységi eljárást a jogegységi panasz tanács eljárásaiba a „preliminary ruling” mintájára.”

³⁸ Bszi. 41/A-41/D. §. Beiktatta az Eftv. 72. §-a. Hatályos 2020. 04. 01-től.

³⁹ Bszi. 29-30. §.

4.1. A jogegység érdekében előterjesztett előzetes döntéshozatali indítvány és a felülvizsgálat összefüggései

A felülvizsgálati eljárással összefüggésben a Kúria ítélkező tanácsa jogosult előzetes döntéshozatali indítvány előterjesztésére a felülvizsgálati eljárás során, annak mindkét szakaszában (befogadási eljárás és a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálása), ha jogkérdésben el kíván térni a Kúria Bírószági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától. A Kúria tanácsa az előzetes döntéshozatali indítvány előterjesztése esetén a felülvizsgálati eljárást felfüggeszti. Az jogegység érdekében előterjesztett előzetes döntéshozatali indítvány a peres felek akaratától független eszköz. Az előzetes döntéshozatali indítvány tárgyában született jogegységi határozatnak – ha törvény kivételt nem tesz – a felekre kiterjedő hatálya nincs. A jogegységi határozat a bíróságokra kötelező.

A felülvizsgálati kérelem befogadásával összefüggésben született – a jogegység érdekében előterjesztett előzetes döntéshozatali indítvány alapján – a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsa 7/2023. Jogegységi határozata (Jpe.IV.60.024/2023/10.) a felülvizsgálati kérelemnek a joggyakorlat egységének biztosítása érdekében való befogadásáról (a továbbiakban: Jogegységi határozat). A Kúria egyik ítélkező tanácsa (a továbbiakban: Indítványozó) az előtte folyamatban lévő konkrét ügyben – az eljárás felfüggesztése mellett – előzetes döntéshozatali indítvánnyal fordult a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsához. Az indítvány arra irányult, hogy „[...] a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 118. § (1) bekezdés a) pont aa) alpont első fordulata (a joggyakorlat egységének biztosítása) – általánosságban – mely esetekben indokolhatja a felülvizsgálati kérelem befogadását.”⁴⁰ Az indítvány oka, hogy a Kúria egy másik tanácsának két határozatban⁴¹ is kifejtett – az Indítványozó jogi álláspontjától eltérő – jogi álláspontja az volt, hogy „[...] a Kp. 118. § (1) bekezdés a) pont aa) alpont első fordulata (a joggyakorlat egységének biztosítása) – általánosságban – két esetben indokolhatja a felülvizsgálati kérelem befogadását: a támadott jogerős ítélet olyan elvi jogkérdést vet fel, amelyben a Kúria még nem foglalt állást (azaz vizsgálható alsóbb fokú joggyakorlat nem is szükséges), vagy a Kúria joggyakorlata nem egységes (vagyis az alsóbb fokú bíróságok joggyakorlatának egysége irreleváns).”⁴²

A Jogegységi határozat indokolása a Kúria két tanácsának eltérő álláspontját az alábbiak szerint összegzi: „A Jogegységi Panasz Tanács az indítványban megjelölt határozatok kapcsán rámutat arra, hogy azok a Kp. 118. § (1) bekezdés a) pont aa) alpont első fordulatának értelmezését tekintve abban egyezően foglalnak állást, hogy a befogadás egyik feltétele, hogy a felvetett elvi jelentőségű jogkérdésben a Kúria még nem foglalt állást. Eltérés abban a tekintetben mutatkozott, hogy – amennyiben a Kúria az adott jogkérdésben még nem foglalt állást – további feltételként kell-e vizsgálni, hogy vannak-e az alsóbb fokú bíróságoknak az adott jogkérdésben eltérő határozatai.”⁴³

A Kúria Jogegységi Panasz Tanácsa osztotta az Indítványozónak az indítványban megjelölt jogkérdésben kifejtett jogi álláspontját, és az alábbiak szerint határozott: „A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 118. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontjának első fordulata alapján, a joggyakorlat egységének biztosítása érdekében a felülvizsgálati kérelem befogadására – általánosságban – akkor kerülhet sor, ha a jogerős ítélet olyan elvi jelentő-

⁴⁰ 7/2023. Jogegységi határozat (Jpe.IV.60.024/2023/10.), indokolás [3].

⁴¹ Kúria Kfv.37.162/2023/2., indokolás [14] és Kúria Kfv.37.172/2023/2., indokolás [14].

⁴² 7/2023. Jogegységi határozat (Jpe.IV.60.024/2023/10.), indokolás [8].

⁴³ 7/2023. Jogegységi határozat (Jpe.IV.60.024/2023/10.), indokolás [32].

ségű jogkérdést vet fel, amellyel kapcsolatban a Kúria még nem foglalt állást, feltéve hogy a jogértelmezést igénylő elvi jelentőségű jogkérdésben a bírói gyakorlat nem egységes, vagy a joggyakorlattól eltérő bírói döntés megismétlődésének, ezáltal a jogegység megbomlásának a veszélye áll fenn.”⁴⁴

4.2. A jogegységi panasz és a felülvizsgálat összefüggései

A jogegységi panasz – a jogegység érdekében előterjesztett előzetes döntéshozatali indítványtól eltérően – a peres felek által a Kúria határozata ellen terjeszthető elő.

A jogegységi panasz és a felülvizsgálat összefüggései kapcsán hangsúlyozandó, hogy jogegységi panasznak van helye – a pervezetésre vonatkozó végzés kivételével – a Kúriának a a vonatkozó polgári, közigazgatási vagy büntető eljárási kódex alapján további fellebbezéssel, felülvizsgálati kérelemmel vagy felülvizsgálati indítvánnyal (a továbbiakban ebben az alfejezetben együtt: felülvizsgálati kérelem) nem támadható határozata ellen, ha a felülvizsgálati kérelemben a Kúria 2012. január 1. után hozott és a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre már hivatkoztak, és a Kúria az eltéréssel okozott jogsértést határozatában nem orvosolta. Továbbá jogegységi panasznak van helye akkor is, ha a Kúria ítélező tanácsa akár a befogadás tárgyában, akár a felülvizsgálati kérelem elbírálása tárgyában hozott határozatában jogkérdésben – jogegységi eljárás kezdeményezése nélkül – úgy tér el a Kúria közzétett határozatától, hogy az adott eltérésre az alsóbb fokú bíróságok határozatában nem került sor.

A jogegységi panasz viszonylag új, kivételes jellegű, kettős funkcióval rendelkező, jogorvoslati és jogegységesítő eszköz.⁴⁵ A jogegységi panasz bevezetéséhez fűzött jogalkotói indokolás szerint: „A Kúria legfontosabb feladata a jogegység, a bíróságok egységes ítélkezési gyakorlatának biztosítása. Ehhez szükséges eljárási eszközök eddig is rendelkezésre álltak, de ezek csak részben feleltek meg a Velencei Bizottság által követett európai követelményeknek. A Velencei Bizottság töretlen álláspontja szerint a jogegységet a peres felek indítványára, rájuk kihatóan, jogorvoslati eszközökkel kell biztosítani, nem pedig informális, igazgatási jellegű módszerekkel, amelyekből a döntések következményét viselő peres felek ki vannak zárva. A javaslat ennek a követelménynek tesz eleget. Megszünteti a leirat jellegű eszközöket, és a jogegységesítést a felülvizsgálati eljárásokra, illetve egy új jogorvoslati eszközre, a jogegységi panaszra bízta. [...] A javaslat megoldása szükségessé teszi a Velencei Bizottság és a szakirodalom által egyaránt javasolt precedens-erő biztosítását a Kúria döntéseihez. Az egységes és az Alaptörvénnyel összhangban álló joggyakorlatot elsősorban nem igazgatási eszközök, hanem a Kúria döntéseinek kötelező ereje biztosítja, mert így a jogorvoslat során gyorsan elérhető az eredmény. A korlátozott precedens-rendszer, amely eredetileg az angolszász jogban jelent meg, de egyre jobban áthatja a kontinentális jogrendszereket is, a jogegység biztosításának alkotmányos, gyors és hatékony eszköze.”⁴⁶

Hangsúlyozandó, hogy a jogegységi panasz eljárás nem a felülvizsgálati eljárás (rendkívüli perorvoslati eljárás) folytatása, hanem önálló eljárás, amely a felülvizsgálati eljárást követi.

⁴⁴ 7/2023. Jogegységi határozat (Jpe.IV.60.024/2023/10.).

⁴⁵ A jogegységi panasz bevezetésével kapcsolatos kúriai tapasztalatokat lásd: A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2021. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében. (pp. 10–25). Online: <https://shorturl.at/owyJR>; A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2022. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében. (pp. 4–7, 9–35). Online: <https://shorturl.at/ghISY>

⁴⁶ Eftv. végső előterjesztői indokolása 65-74. §-hoz.

A felülvizsgálat és a jogegységi panasz összefüggései kapcsán a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsa rávilágított arra, hogy: „A jogegységesítésnek ugyanakkor az elsődleges, a jogegységi eljárást időben is megelőző eszköze a felülvizsgálati eljárás. A jogegységi panasz eljárás bevezetésével és az azzal egyidőben módosított felülvizsgálati eljárási szabályozással ugyanis a jogalkotó célja kifejezetten az volt, hogy az ugyanabban a jogkérdésben jelentkező eltérő jogértelmezés problémáit a konkrét ügyekkel összefüggésben, az érintett felek kérelmére, az ő részvételükkel zajló eljárásban, elsősorban a felülvizsgálati eljárásban tárja fel és oldja meg a Kúria.”⁴⁷

A jogegységi panasz elbírálása – a felülvizsgálati eljárással egyezően – kétszakaszos (a jogegységi panasz befogadása és a panasz érdemi elbírálása). Ha jogegységi panasz tárgya felülvizsgálatot vagy felülvizsgálati kérelem befogadását megtagadó határozat és a jogegységi panasz tanács a jogkérdésben való nem indokolt eltérést megállapítja, annak az a jogkövetkezménye az, hogy a panasszal támadott határozatot hatályon kívül helyezi és a bíróságot a felülvizsgálati eljárás lefolytatására utasítja.

5. Az Alkotmányjogi panasz és a felülvizsgálat összefüggései

Az alkotmányjogi panasz és a felülvizsgálat összefüggései kapcsán megállapítható, hogy a Kúriának a felülvizsgálati kérelem befogadását megtagadó végzése, valamint felülvizsgálati kérelmet elbíráló határozata ellen is előterjeszthető alkotmányjogi panasz. A bírói döntés (az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés) elleni alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja deklarálja: Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alkotmányjogi panasz benyújtásra vonatkozó szabályokat (alkotmányjogi panasz benyújtására jogosultak, alkotmányjogi panasszal támadható bírói döntések, alkotmányjogi panasz feltételei, határidő stb.) az Alkotmánybíróságról 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) tartalmazza.⁴⁸ Az alkotmányjogi panasz benyújtásának konjunktív feltételei: a bírói döntés a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Alkotmánybíróság a jogorvoslati lehetőségek kimerítése, mint feltétel kapcsán kiemelte: „[...] az Ügyrend 32. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszok esetében a jogorvoslati lehetőség kimerítésének kötelezettsége nem vonatkozik a felülvizsgálatra, mint rendkívüli jogorvoslatra. Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz ezért akkor is benyújtható, ha törvény felülvizsgálati kérelem benyújtását is lehetővé teszi.”⁴⁹

Az Abtv. meghatározza az alkotmányjogi panasz előterjesztésére jogosultak körét is, az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz azzal, hogy ez nem illeti meg a közhatalmat gyakorló indítványozót. A közhatalmat gyakorló peres fél felülvizsgálati kérelmet előterjeszthet, de a bírói döntéssel szemben alkotmányjogi panasszal már nem fordulhat az Alkotmánybírósághoz.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz kapcsán nem vizsgálja felül a bírói döntés törvényességét, kizárólag a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára van hatásköre. Továbbá az Alkotmánybíróság a Kúria felülvizsgálati kérelem befogadását megta-

⁴⁷ 7/2023. Jogegységi határozat (Jpe.IV.60.024/2023/10.), indokolás [25]. Lásd még Jpe.IV.60.034/2022/5. sz. végzés, indokolás [10].

⁴⁸ Abtv. 27-31. §.

⁴⁹ 3007/2022. (I. 13.) AB végzés, indokolás [22].

gadó végzései ellen előterjesztett alkotmányjogi panaszok elbírálása során több végzésében is rámutatott, illetve megerősítette, hogy nincs hatásköre arra sem, hogy a felülvizsgálati kérelem befogadhatósága feltételeinek fennállásáról vagy fenn nem állásáról állást foglaljon, mivel az nem alkotmányossági kérdés: „Annak megítélése, hogy a felülvizsgálati kérelem befogadásának feltételei fennállnak-e vagy sem, nem alkotmányossági, hanem szakjogi-törvényértelmezési kérdés, melyben az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatának megfelelően a Kúria döntését nem bírálhatja felül.”⁵⁰

6. Összegzés

A felülvizsgálati kérelem befogadása mint szűrő szükségességét az indokolja, hogy a felülvizsgálat a jogerőt áttörő, rendkívüli perorvoslat, nincs összefüggésben az Alaptörvényben szabályozott jogorvoslathoz való joggal. A Kp. szabályaival és céljával összhangban áll, hogy nem kerül befogadásra minden felülvizsgálati kérelem. Ennek okán felülvizsgálat (rendkívüli perorvoslat) a törvényben meghatározott korlátok és különös feltételek fennállása esetén vehető igénybe, nem pedig általános jelleggel minden jogerős bírósági határozat ellen. A felülvizsgálati kérelem befogadására, majd azt követően a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálására csak akkor kerülhet sor, ha a befogadás feltételei fennállnak. A felülvizsgálati kérelem befogadása tárgyában hozott végzésekből kirajzolódik a Kúria befogadási gyakorlata. Az előzetes döntéshozatali indítvány és a jogegységi panasz (jogegységet biztosító eszközök), illetve az elbírálásuk során hozott határozatok pedig segítik a befogadás kapcsán az egységes jogértelmezést ez által az egységes bírói gyakorlat kialakítását.

A felülvizsgálat (rendkívüli perorvoslat) kettős funkcióval rendelkezik, elsődleges funkciója a jogegység biztosítása, másodlagos funkciója a jogorvoslati, egyéni jogvédelmi funkció. Egyrészt a Kp. felülvizsgálatra, illetve befogadásra vonatkozó rendelkezései, másrészt a Kp. szabályaival és céljaival összhangban lévő egységes kúriai jogértelmezés biztosítani tudja a felülvizsgálat elsődleges és másodlagos funkciójának érvényesülését.

Hivatkozások

- Gyurita R. (2023). A hatósági döntések elleni fellebbezések korlátozása, kizárása. In Keserű B. A., & Szoboszlai-Kiss K. (Szerk.), *SALUS VOCALIS Csegöldi indulás - Győri érkezés Ünnepi tanulmányok Fazekas Judit tiszteletére* (pp. 197–208). UNIVERSITAS-Győr. <https://doi.org/10.59199/salusvocalis.2023>
- Horváth E. Í. (2019). Perorvoslatok. In Horváth E. Í., Lapsánszky A., & Wopera Zs. (Szerk.), *Közigazgatási perjog* (pp. 355–401). Dialóg Campus.
- Kárpáti M. (2017). Rendkívüli perorvoslatok. In Petrik F. (Szerk.), *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a közigazgatási gyakorlat számára (4. kiadás, II. kötet). A közigazgatási perrendtartás magyarázata* (pp. 338–353). HVG-ORAC.
- Kovács A. Gy. (2018). Rendkívüli perorvoslatok. In Barabás G., F. Rozsnyai K., & Kovács A. Gy. (Szerk.), *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz* (pp. 630–673). Wolters Kluwer.
- F. Rozsnyai K. (2021). Gyógyítható-e a közigazgatási perorvoslati rendszer? In Holé K., & Király E. (Szerk.), *Haladás és ellenállás* (pp. 186–199). ELTE Eötvös.

⁵⁰ 3013/2023. (I. 13.) AB végzés, indokolás [28]. Lásd még például: 3365/2019. (XII. 16.) AB végzés, indokolás [21].



A DIGITÁLIS KORMÁNYZÁS FOGALMÁRÓL

HORVÁTH DOMINIK*

* PhD hallgató, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: horvath.dominik@pte.hu

Absztrakt

A digitalizáció hatására a legtöbb állami és nem állami szereplő elkezdett módosításokat végrehajtani a hatékonyság érdekében. A hatékonyságon kívül kiemelhető, hogy a felgyorsult, elektronikus alapon működő szolgáltatások mára akkora teret hódítottak a fejlett országokban, hogy a felhasználók számára már sok esetben ezek a lehetőségek mutatkoznak ismertnek, kényelmesnek és hatékonyak. Tanulmányom célja bemutatni azt, hogy a közigazgatás és a végrehajtó hatalom csúcsán álló kormányzás hogyan tudná digitálisan ellátni a legfontosabb feladatát, a társadalomirányítást. Illetve a jövőben milyen hazai és külföldi jó gyakorlatok alapján lehet körülhatárolni azt, hogy mit is jelenthet a digitális kormányzás.

Kulcsszavak

digitalizáció, kormány, kormányzás, elektronikus, közigazgatás

Abstract

As a result of digitization, most state and non-state actor have started to make amendments for efficiency. In addition to efficiency, it can be highlighted that services operating on an accelerated electronic basis have now gained such a foothold in individual states that in many cases these options are already known, convenient and effective for users. The objective of my study is twofold: First, to find out how the government, as the top of public administration and executive authority can digitally manage society, as its most crucial function. Second, to identify domestic and international practices, that can help shape the concept of digital governance.

Keywords

digitization, government, governance, electronic, public administration

1. Bevezető

Az elektronikai eszközök és a digitális szolgáltatások napjaink szerves részévé váltak az elmúlt évtizedek során. A digitalizáció magával hozta a világ folyamatos gyorsulását is, hiszen az információáramlás és -csere sokkal energia- és időtakarékosabb módszerekkel valósul már meg.

Ennél a digitalizációs folyamatnál már nem teheti meg senki sem, hogy ne alkalmazkodjon, főleg azok a piaci és állami szereplők, amelyeknek folyamatosan alkalmazkodniuk szükséges az ügyfelek és az állampolgárok igényeihez. A piaci szereplők a verseny nyomására felvették a megfelelő „innovációs ütemet”, és az állami szféra is elkezdett fejlesztéseket eszközölni, hogy azonosulni tudjon a digitalizált világgal.

Az állam esetében azonban a digitális átállás sokkal lassabb folyamatként valósul meg, hiszen sokkal összetettebb tevékenységet végez. Az állam egyik legfőbb irányító szerveként jelentős, hogy a Kormány hogyan tud egy újfajta társadalmi igénynek megfelelni. Ezért is érdemes foglalkozni a digitális kormányzás megvalósulásával, lehetőségével, valamint fogalmával.

Dolgozatomban több fogalmi meghatározást is szeretnék tisztázni annak érdekében, hogy a digitális kormányzásról egy olyan képet kaphassunk, amely megfelelően mutatja ennek a viszonylag újkeletű meghatározásnak a tartalmát. Ehhez viszont az írásom első részében a kormányzás fogalmát szeretném feltárni, hogy utána a digitális kormányzás meghatározásával foglalkozhassak.

2. A digitális kormányzás előképe: az elektronikus kormányzás

Az 1980-as évek elején kezdett kibontakozni az angolszász országokban a New Public Management (NPM), amely eredményeként a modern üzleti menedzsment technikáit elkezdték alkalmazni a közigazgatás munkafolyamataiba is. Ez leginkább az egyre nagyobb ütemben megjelenő digitalizációt vonta maga után (Z. Karvalics, 2008, 10–19; Fábíán & Stankovics, 2022, 73).

Az NPM három kiemelkedő pillérét fogalmazta meg Patric Dunleavy (Dunleavy et al., 2006). Szerinte az NPM egyik legrelevánsabb szegmensét jelentette a feladatok kisebb szervezeti egységekre bontása. Ezen kívül még nagy hangsúllyal bírt szerinte a verseny megjelenése is. Végül fontosabb pillérnek tekinthető az új típusú ösztönzési logika is, amelyen belül fontos látni az NPM teljesítményösztönzésre vonatkozó hatását (Z. Karvalics, 2008; Fábíán & Stankovics, 2022, 72–74). Az NPM folyamatosan előtérbe helyezte az elektronikus eszközök alkalmazását, és ezáltal elősegítette a digitális kormányzás megjelenését.

Az NPM folyamatosan törekedett az elektronikus közigazgatás megvalósítására, ezzel elősegítve a digitális közigazgatás, kormányzás kialakulását. A digitális kori kormányzás (DEG, digital era governance) elfogadása abból a felismerésből nőtte ki magát, hogy ez nem csupán a kormányzati munkának egy eleme, hanem sokkal inkább az origója. A digitális kori kormányzás fogalmán belül három releváns beavatkozási pontot szükséges megemlíteni.

A szolgáltatások reintegrációja az egyik ilyen beavatkozási pont, viszont fontos leszögezni, hogy ez nem egyszerű centralizációt jelent, sokkal inkább egy hatékonysági növekedést, amelynek az ideológiája csak eredményességi oldalról megközelíthető és nem pedig hatalmi perspektívából.

Egy másik beavatkozási pontként jelenik meg az igény alapú holisztikus megközelítés, amelynek lényege, hogy az állampolgár egy ügy kapcsán nem egy alacsony szintű hivatallal, hanem magával az egységes kormányzati gépezettel találkozik.

Harmadik beavatkozási pontként az adminisztratív műveletek digitalizációját lehet megemlíteni, amely egy olyan irányt jelölt ki, ahol a hálózati tér válik minden kormányzati tevékenység alapjává.

Ebből fakadóan meg lehet nevezni a három fő beavatkozási pontot és azokon belül a leginkább kulcsfontosságú területeket. A reintegráción belül például megemlíthető ilyen kulcsste-

rületként az „ügynökségesítés” és a töredezettség „visszaforodítása”, amelyet összevonásokkal, illetve megszüntetésekkel lehetne helyreállítani. Ide tartozik továbbá a re-governmentalizáció, azaz a közfeladatok „visszaszerzése” a privát szektortól, de ide tartozik még a központi folyamatok felerősítése és újjászervezése; a „termelési költségek” radikális csökkentése; a beszerzések koncentrációja és specializációja és stb.

Az igény alapú holizmus beavatkozási ponton belül megemlíthető az interaktív információnyújtás és keresés; az ügyfél alapú vagy igény alapú újraszervezés; a különféle adathálózatok; a végponti szolgáltatások újjászervezése, valamint a fenntarthatóság.

A digitalizáció kiemelkedő beavatkozási pont, hiszen ennek a kulcsterületeinél beszélhetünk többek között az elektronikus szolgáltatásbiztosításról és e-kormányzásról. Ezen kívül ide tartozik mint kulcsterület a webalapú számítástechnikai közmű; az automatizált folyamatok új formái; a közvetítő szintek radikális kikapcsolása; az ügyfélcsatornák optimalizálása és az ügyfél-szegmentáció; a tranzakciós csatornák irányított és „felhatalmazott” csökkentése, valamint ezek közé a kulcsterületek közé sorolható még az ún. open-book government, amelynek a lényege, hogy a kormányzat legyen még inkább „nyitott könyv”, azaz áttekinthetőbb (Z. Karvalics, 2008; Fábíán & Stankovics, 2022, 72–74; Sárközy, 2006, 50–52; Csáki, 2021, 55–56).

Fontos, hogy az e-kormányzásnak mind a belpolitikai, mind a külső feltételei fennálljanak a fejlődés sikerének az érdekében. Belpolitikai feltételnek tekinthetjük a dinamikus, szakmai és együttműködő szervezést, amely minél több digitalizált elemet igyekszik integrálni a munkája során. A külső változók közé tartozik a gazdasági konjunktúra, illetve az e-kormányzásra fordítható források fennállása. Ezen kívül releváns szempont, hogy a technológia változása az egyre olcsóbb és egyre megfelelőbb tudású rendszerekkel fokozatosan leegyszerűsíti a folyamatok újratervezését, illetve az implementációt (Z. Karvalics, 2008, 70–71; Chadwick, 2016).

3. Digitális kormányzás fogalma

Az NPM alakíthatta a közigazgatás célját, ami jelenleg az elektronikus kormányzás kialakulása. Az elektronikus kormányzás lehetőséget adhat az állampolgárok interneten keresztül történő politikai, valamint társadalmi véleményalkotásának. Ez viszont egyértelművé teszi, hogy az elektronikus kormányzás túlterjed az NPM keretein.

Az információ jelentősége folyamatosan nő az egész világon. Az új „olajként” emlegetik és ebből fakadóan fontos tudomásul venni, hogy az információk sok esetben forrásként szolgálhatnak. Az államok és gazdaságaik egyre jelentősebb mértékben használnak fel információt és ez a „nyersanyag” már a társadalmi koordináció megfelelő működéséhez is elengedhetetlen. Ez nem meglepő, hiszen láthattuk, hogy a technológiai fejlődés a közigazgatásra mindig hatást gyakorolt. Ez kiderül abból a perspektívából, hogy a működéséhez egyre több információ szükséges, illetve a másik oldalon jól látszódik, hogy a közigazgatás a működésével mennyi információt kezel, tárol, gyűjt. Illetve a digitális fejlődés hatása a közigazgatásra látható az e-közigazgatás és elektronikus ügyintézés több évtizedre visszanyúló fejlődési folyamatában is (Muha & Krasznay, 2018, 9–10; Juhász, 2007; Fábíán & Stankovics, 2022, 73–75; Richards & King, 2014; EuroNews, 2022; MTI, 2020).

Az információs technológia és a közigazgatás kapcsolata rengeteg lehetőséget hordoz magában. Ez jól szemügyre vehető onnan is, hogy a közigazgatás digitalizációja hozta magával az információk tárolásának és gyűjtésének a gyorsabb és olcsóbb piaci értékét (Fábíán & Stankovics, 2022, 72–75).

Már szó volt arról, hogy a Kormány tevékenysége kiterjedt, hogy alkalmazkodni tudjon a folyamatosan változó társadalmi igényekhez.¹ Ezeknek a társadalmi igényeknek megfelelően fontos meghatározni a digitális kormányzás működésének céljait és stratégiáját is. (A társadalmi igények szerint kell formálni a kormány megfelelő működését viszont ezt követően elemezni kell, hogy az adott kormányzati feladatot milyen módon lehetne digitalizálni.) Ezeknek a stratégiáknak a kereteit hazánkon kívül az Európai Unió stratégiai dokumentumai határozzák meg. Az országos szintű stratégián belül beszélhetünk ágazati, valamint területi stratégiák megalkotásáról (Budai, 2017, 42–46).

Ehhez kapcsolódó dokumentum például a Tallinni nyilatkozat, amely magába foglalja minden állampolgár, illetve vállalkozás számára elérhető nyílt, átlátható, hatékony, befogadó, határok nélküli, akadálymentes, felhasználóbarát és végponttól végpontig terjedő digitális lehetőséget.

A hangsúlyt minél inkább az ügyfél igényeit kielégítő közszolgáltatásokra kell átirányítani, amelyeknek a középpontjában az állampolgár igényeinek kell állnia úgy, hogy időt, energiát és pénzt takarítson meg a közigazgatás, az állampolgárok és a vállalkozások érdekében (Fábián & Stankovics, 2022, 72–74; Európai Bizottság, 2017; Csáki, 2021, 55–56; Árvay & Bíró, 2017).

Ez azt eredményezi, hogy a közigazgatási döntéshozatal, de a közigazgatás egészének szempontjából is az egyik legjelentősebb forrásként az információ szolgál. A közigazgatás egyre inkább függ az információktól, illetve azoknak elektronikus szolgáltatóiktól.

A döntések különféle információk alapján alakulnak és ezeknek a döntéseknek a joghatása kormányzati döntéshozatal esetén sokkal tágabb érintetti körrel rendelkezik, mint a jogalkalmazás, amely érintettjei sokkal szűkebb körbe foglalhatók össze (Fábián & Stankovics, 2022, 77; Drinóczi & Petrétai, 2004, 77–84).

A döntéshozatalt tekinthetjük a közigazgatás legtipikusabb feladatának. Az információ összegyűjtése és feldolgozása előzi meg a döntés meghozatalát. A meghozatalt követően pedig a végrehajtás, illetve annak és a döntés hatékonyságának ellenőrzése következik. A döntések jogi aktusban nyilvánulnak meg és így váltják ki a kívánt joghatást. Releváns célként jelenik meg napjainkban az, hogy a döntési folyamat gyorsuljon fel. Ebben a folyamatban jelenthetnek segítséget a digitalizáció által biztosított eszközök (Fábián & Stankovics, 2022, 77–79).

A digitalizáció az alábbi opciókat hozta el a közigazgatás döntéshozatalába: a különféle döntési helyzetek automatikus észlelése, azonosítása és elemzése; a döntési alternatívák körének bővítése és ennek automatikussá tétele; a különböző döntéstámogató módszerek alkalmazása; a döntéshozatal körülményeinek, feltételeinek gyorsabb felismerése és vizsgálata; a mesterséges intelligencia, a robotok és okosrendszerek alkalmazásainak fejlesztése; nagy tömegű adatok feldolgozása.

A jogalkotás digitalizált változásához kimagasló szempont, hogy a jogalkotó rendelkezzen egy erre a feladatra felhasználható szoftverrel, illetve, hogy a jogalkotás folyamata legyen digitálisan modellezhető. Ezen kívül lényeges, hogy a digitalizált jogalkotás következtében létrejött eredmények elérhetőek legyenek elektronikus módon, valamint a jogszabálytervezet véleményezése és a hatásvizsgálat legyen elektronikus eszközökkel támogatott. Az egyik legmeghatározóbb előrelépésnek az Integrált Jogalkotási Rendszert tekinthetjük, amelynek az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról szóló 1612/2019. (X. 24.) Korm. határozat alapján a célja „a minőségi jogalkotás folyamatának magasabb szintű kiszolgálása és a kormányzati döntéselőkészítés és döntéshozó folyamatok, valamint egyes

¹ Megemlíthető például a COVID-19 járvány okozta társadalmi változás is.

kapcsolódó hatósági tevékenységek egységes és kizárólagos informatikai támogatottsága”. A kodifikáció túlnyomó részben automatizáltan a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet alapján megfogalmazott jogszabályszerkesztési kritériumok alkalmazásával és egy egységes jogi adattárból információt gyűjtve végzi a tevékenységét (Nemeslaki, 2018; Drinóczi & Petrétai, 2004, 77–84).²

A jogalkalmazás digitális kritériumai közé sorolható az adatbiztonság, vagyis, hogy a felhasználó könnyen tudja kezelni a rendszert és meg is bízson benne. Ennek a folyamata is legyen digitálisan modellezve, illetve álljanak rendelkezésre megfelelő szakrendszerek és nyilvántartások.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) biztosítja azt, hogy az elektronizált és fejleszhető döntéshozatalnak jogi alapja legyen. „A hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamenynyí résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.” (Ákr. 4. §) Ebből következtethető, hogy a „fejlett technológiák alkalmazása” megfelelő minőség biztosítása mellett képes felgyorsítani a konkrét döntés meghozatalát. A fejlett technológia nincsen konkretizálva és egy viszonylag tág fogalomként kezelhető. Esetleg fogalmi szűkítést jelenthet az, hogy „a hatóságnak eljárása során a fejlett technológiák alkalmazását előtérbe kell helyeznie, elsősorban természetesen az elektronikus ügyintézés vívmányait alkalmazva kell minél hatékonyabban megszerveznie saját munkáját.” (Ákr. Indokolása a 2–6. §-hoz)

Ennek eredményeként jelenhet meg, hogy „közvetlen átjárhatóság van – emberi beavatkozás nélkül – a jogalkotás és a jogalkalmazás között. Másként fogalmazva: a jogszabályt, vagy annak változását nem kell idő és humánerőráfordítással »átvezetni« a közigazgatási szakrendszerekbe, hanem a jogszabály – a megfelelő algoritmusok alkalmazásával – automatikusan »frissíti« a vonatkozó közigazgatási elektronikus szakrendszert, vagy szakrendszereket. Az ilyen típusú, digitálisan »szinkronizált«, komplex közigazgatási döntéshozatal az elektronikus közigazgatás egyik legfontosabb, mindenképpen megvalósítandó kihívása” (Fábián & Stankovics, 2022, 78).

Hatóságok munkáját támogató elektronikus eszközök csoportjaiba sorolható a szakrendszerek, a különféle e-szolgáltatások, valamint a nyilvántartások.

„A döntéstámogató rendszerek (Decision Support Systems – DSS) interaktív, elektronikus információs rendszerek, amelyek adatbázisok és modellek felhasználásával segítik a döntéshozókat jellemzően a strukturált feladatok megoldásához nyújtanak segítséget a beépített döntési szabályok és modellek felhasználásával, amelyeket a felhasználó is módosíthat vagy bővíthet.” Ennek a rendszernek a lényege, hogy különböző szituációkat kell modelleznie és emberi döntéshozóval együtt a szituációkra különféle megoldásokat kell előállítaniuk. Egy ilyen folyamat négy lépésből áll:

1. az információk összegyűjtése,
2. a lehetséges kimenetek egész halmazának feltárása,
3. az elemekhez egy minősítés/érték hozzárendelése,
4. a legmegfelelőbb kimenetel programozott kiválasztása (Fábián & Stankovics, 2022, 80–81; Casey et al., 2019).

² 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról 2. melléklet 32.

4. Elektronikus és digitális kormányzás elhatárolása

Különbséget kell tennünk az elektronikus és a digitális kormányzás között. Véleményem szerint az elektronikus kormányzás sokkal inkább egy eszköztárat jelenít meg, míg a digitális kormányzás egyfajta szolgáltatási halmazt foglal magába. Ennek részeként megemlíthető a digitális döntéshozatal is, amely a szolgáltatásoknak a nagyobb és megfelelőbb mértékű kezelésével járhat.

A digitális és elektronikus aláírás között is lehetséges különbséget tenni, hiszen az elektronikus aláírás egy jogi fogalomként jelenik meg, amelynek alapját az eIDAS rendelet adja. Ezzel szemben a digitális aláírás egy műszaki fogalom, amely a technológiára is utal. Ez alapján elmondható, hogy minden digitális aláírás elektronikus aláírás, de ugyan ez fordítva már nem mondható el. (Lovas & Antali, 2022)

A másik eset, ahol különbséget lehet tenni az elektronikus, valamint a digitális kifejezések között azok a választások (pl.: országgyűlési, önkormányzati, európai parlamenti stb.). A választások esetében az elektronikus választás azt jelenti, hogy a szavazó állampolgár a szavazatát egy meghatározott helyiségben tudja rögzíteni egy elektronikus eszközön. A digitális választás alapja, hogy a kormányzás egyfajta szolgáltatásaként lehetőséget biztosít az állampolgárok számára, hogy szavazatukat előre nem meghatározott helyről a saját eszközük, valamint az internetkapcsolat segítségével tudják rögzíteni (SSL, 2023; Horváth, 2022, 70; G. Karácsony, 2013; Benny et al., 2020; Ramya et al., 2021; Sasvári, 2015, 249–253).

Az információs, illetve kommunikációs technológiák elterjedése nagyban hozzájárul a jobb minőségű közszolgáltatások kialakításához, amely hasznok élvezői az állampolgárok, valamint a vállalkozások. Ezeknek a technológiáknak a széleskörű elterjedése az állami szektorban az elektronikus kormányzás fejlődésében nyomon követhető (Pándi, 2007; Aggód-Fekó, 2018, 21; Klubuk, 2017; Fábrián & Stankovics, 2022, 72–75; MTI, 2020; EuroNews, 2022).

Szűkebb értelmezés alapján az elektronikus kormányzás egy olyan opció, amely alapján a kormányzás és a közigazgatás szolgáltatásokat és információt nyújt az interneten keresztül.

Az elektronikus közigazgatás fogalmán belül helyezkedik el az önkormányzati szegmens, de ide kell értenünk az elektronikus államigazgatás különféle területeit, a különféle szakigazgatásokat is (Aggód-Fekó, 2018, 21).

Budai az elektronikus közigazgatás definícióját így határozta meg: „Az e- közigazgatás a közszféra kapcsolatrendszerének tudás alapú átalakítását és racionalizált, szolgáltató jellegű újjászervezését jelenti, az infokommunikációs technológiai alkalmazások közműszerű használata révén”. Ebből a fogalomból három fő terület emelhető ki: ilyen a kapcsolatrendszer tudás alapú átalakítása, a racionalizált, szolgáltató jellegű újjászervezés és az infokommunikációs alkalmazások közműszerű használata. (Budai, 2017).

Tágabb értelmezés alapján az elektronikus kormányzás definíciójába belekerülnek az elektronikus szolgáltatások és az ezeknek a működését lehetővé tevő csatornák, valamint az elektronikus demokrácia is, mely utóbbi lehetőséget biztosít az állampolgárok számára, hogy részt vehessenek a politikai döntésekben és bevonják őket az állam működésébe (Aggód-Fekó, 2018, 22).

Több szervezet és személy is megpróbálkozott már az elektronikus kormányzás definiálásával:

Az Európai Unió szerint az elektronikus kormányzás az infokommunikációs technológiák szervezeti változások, és új képességek kombinációjának felhasználását jelenti a közigazgatásban, amelyeknek célja a közszolgáltatások színvonalának javítása, a demokratikus döntéshozatal megerősítése, és a közösségi politikák támogatása.³

³ European Commission: Our projects. https://reform-support.ec.europa.eu/our-projects_en#PA2

A Világbank is azt a fogalmi meghatározást tartja megfelelőnek, amely alapján az elektronikus kormányzás a kormányzati hivatalok információtechnológia eredményeinek felhasználását foglalják magukba, amely lehetővé teszi számukra a kapcsolati rendszerük átalakítására az állampolgárral, az üzleti szférával és a közigazgatás többi szereplőjével.

A Magyar Információs Társadalom Stratégia definiálta az elektronikus kormányzást, amely alapján az elektronikus kormányzás nem más, mint a kormányzás funkcióinak gyakorlásához használt információs és kommunikációs technológiák alkalmazása a közigazgatásban.

Az elektronikus kormányzás célja, hogy a G2B, a G2C, illetve a G2G felhasználóbaráttá, kényelmessé, gyorsá, átláthatóvá, elszámolhatóvá és költséghatékonyá válhasson. A G2B (interaction between government and business enterprises) a kormányzás és üzleti szervezetek közötti kölcsönhatást jelenti, a G2C (interaction between government and citizens) a kormányzás és az állampolgárok közötti kölcsönhatást foglalja magába. A G2G (inter agency relationships) a kormányzati szervek közötti kölcsönhatás jelenti (Aggód-Fekó, 2018, 22; The intact one, 2019).

Az elektronikus kormányzás úgy valósulhat meg, hogyha a társadalom egészét érinti, amelynek elengedhetetlen feltétele, hogy a társadalom minél szélesebb körben rendelkezzen internet kapcsolattal. Elengedhetetlen a digitális írástudás, illetve az információs társadalom biztosítása, kialakítása. Releváns szempont, hogy az állampolgár és a kormány között megfelelő párbeszéd tudjon kialakulni (Budai, 2017, 32–38; Aggód-Fekó, 2018, 23–24).

5. A digitális kormányzás minősége és hatékonysága

A digitális kormányzás hatékonyságával kapcsolatosan meg kell különböztetnünk a hatékonyságnövekedést, illetve a teljesítménynövekedést.

A teljesítménynövekedés azt jelenti, hogy a Kormány csökkenti a kormányzás költségét, de Kormány több outputot, valamint terméket állít elő ugyanazzal a teljes költséggel. Illetve a Kormány gyorsabban dolgozik, úgy, hogy kevesebb idő alatt bocsátja ki ugyanazt a terméket a változatlan teljes költségen (Aggód-Fekó, 2018, 83; Csáki, 2009, 137–144).

A hatékonyságnövekedés alatt azt kell érteni, hogy a Kormány jobban végzi a munkáját, azaz magasabb színvonalon teljesíti a feladatait, ugyanazzal a teljes költséggel és ugyanabban az időben. Ezen kívül hatékonyságnövekedésről beszélhetünk akkor is, amikor a kormányzás interaktívabbá, transzparenssebbé, innovatívabbá, valamint eredményorientáltabbá válik. Ez azt jelenti, hogy a fogyasztói igényeknek sokkal megfelelőbb feltérképezését követően bocsátja ki az outputokat és ezzel sokkal magasabb fogyasztói elégedettséget ér el (Aggód-Fekó, 2018, 83–84; Csáki, 2009, 137–144).

Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) 2001 óta monitorozza az elektronikus kormányzatok alakulását, illetve azok fejlődését. Az eGDI index⁴ segítségével lehetséges szemléltetni az elektronikus kormányzat fejlődését bizonyos országokban (Aggód-Fekó, 2018, 43–45).

Az eGDI 2016-os rangsora alapján az Egyesült Királyság az első, Ausztrália a második, a Dél-Koreai Köztársaság pedig a harmadik helyen található. A rangsor első 29 országának közel kétharmada európai. További érdekesség, hogy Észtország az elektronizált választások témakörében fejlett ugyan, de az elektronikus kormányzással kapcsolatos listán 2016-ban még csak a 13. helyet tudhatta magáénak (Aggód-Fekó, 2018, 83; Horváth, 2022, 70; Drinóczi & Petrétei, 2004, 45–50).

⁴ E-Government Development Index (EGDI). Online: <https://bit.ly/439DauX>

Az elektronikus kormányzás kialakulása és annak folyamatos fejlődése hatást gyakorolhat az adott országok versenyképességére is. Ilyen téren még hangsúlyosabb a kormány feladatainak elektronizálása. A különböző országok elektronikus kormányzásának vizsgálatára több különféle rendszert lehet alkalmazni. Ilyen például a már említett eGDI index, valamint a DESI és GCI indexek (Aggód-Fekó, 2018, 43–50, 84).

6. Az Európai Bizottság kezdeményezései

A digitális kormányzással az Európai Unió is aktívan foglalkozik. Az Európai Bizottság 2000-ben tette közzé az első eEurope kezdeményezését, amelyet aztán 2002-ben, 2005-ben szintén az eEurope követte, majd az i2010, végül pedig az Európa 2020 program (Budai, 2017, 32–38; Aggód-Fekó, 2018, 23–24; Klubuk, 2017, 14–16; Csáki, 2009, 20–31).

Az eEurope három fő területet érintett. Az egyik ilyen volt az olcsóbb, gyorsabb és biztonságosabb internet, másik fő területnek számított az emberi erőforrásba és képességbe történő beruházás, végül pedig ilyen terület volt az internet használók ösztönzése (Aggód-Fekó, 2018, 25; Klubuk, 2017, 15–17; Csáki, 2009, 20–31).

A 2005-ös eEurope Akció Tervnek a célja közé sorolható a kínálati oldalon a már létező infrastruktúra további fejlesztése. Keresleti oldalon az EU tagállamoknak rendelkezniük kell a terv alapján modern online kormányzati szolgáltatásokkal és ehhez ki kell építeniük a szélessávú internethozzáférést, továbbá pedig a biztonságos információs infrastruktúrát (Aggód-Fekó, 2018, 25; Klubuk, 2017, 15–17; Csáki, 2009, 24–26).

Az i2010 célkitűzéseinek az alapjai a Lisszaboni célokon fekszik. Ilyen célkitűzés volt az, hogy minden állampolgár rendelkezzen az elektronikus kormányzás szolgáltatásához szükséges eszközökkel és az azokhoz szükséges ismeretekkel. Ezen kívül a hatékonyság és teljesítmény megvalósulása, a kulcsfontosságú alapszolgáltatások biztosítása, az állampolgári részvétel, valamint a demokrácia erősítése, a nagyhatású közszolgáltatások nyújtása az állampolgárok, illetve a vállalatok számára szintén meghatározó célkitűzései voltak a Lisszaboni céloknak. Viszont az i2010 stratégiának a legfontosabb célkitűzései a Kormánnyal szemben a társadalmi befogadásban, az átláthatóságban, kiszámíthatóságban, az adminisztratív korlátok csökkentésében nyilvánult meg.

Ezen kívül központi elem volt, hogy 2010-re a közbeszerzés akkori 50%-os elektronikus elérhetősége a közigazgatásban 100%-ra tudjon növekedni. Jelentős célkitűzéseként megemlíthető az is, hogy az alapszolgáltatások olyan szinten legyenek elérhetőek az Európai Unióban, hogy az állampolgárok, illetve vállalkozások bármelyik tagállamban élvezhessék a komfortos, biztonságos és hiteles közszolgáltatások elérhetőségét. Ezen túlmenően a kormányoknak effektív eszközöket szükséges rendelkezésre bocsátani a közéletben és a demokratikus döntéshozatalban való megnyilvánulásra (Aggód-Fekó, 2018, 28–29; Klubuk, 2017, 15–17; Csáki, 2009, 26–32).

Az elektronikus kormányzás kialakításához elengedhetetlen, hogy a tagállamok szabad kezdet kapjanak annak a kialakításában, hiszen történelmi, nemzeti, hagyományaik és ebből fakadó társadalmi igényüket az adott tagállam ismerheti a leginkább és az tudja megfelelően kialakítani azt a struktúrát, amely minél megfelelőbben fedi le a társadalmi elvárásokat (Aggód-Fekó, 2018, 28; Klubuk, 2017, 15–17; Molnár & Z. Karvalics, 2004).

7. Elektronikus kormányzás nemzetközi példákon keresztül

Az elektronikus kormányzás kialakulásában, valamint alakulásában folyamatosan szerepet játszik a jelenlegi ország aktuális társadalma, és annak folyamatosan változó igényei. Ezen kívül a társadalom által kialakult nemzeti, történelmi jellemzői olyan kulturális szempontot jelenthetnek országonként eltérően, hogy a digitális kormányzás eltérő lehet. Éppen ezért a digitális kormányzás fogalmi meghatározásának érdekében érdemes több környező és olyan ország alakuló fogalmát elemezni, amelyek a volt szocialista blokkba tartoztak (Aggód-Fekó, 2018, 129; Nemeslaki, 2018).

7.1. Bulgária

A „Kormány” feladata itt is igen sokrétű és a társadalmi változások miatt megfelelő módon rugalmasnak kell lennie a tevékenységének, viszont elektronizáltság terén, az Európai Unió tagállami átlagától messze elmarad. Az elektronikus ügyintézés terén az internetet a kitöltött űrlapok közhivatalok felé történő megküldésére használó magánszemélyek aránya csupán 8%, míg ezzel szemben az Európai Unió tagállamainak 30%-os az átlaguk (Heka et al., 2016, 147–148; Aggód-Fekó, 2018, 131).

Bulgáriának a digitális kormányzás kialakításához vezető intézkedések 2002-ben indultak el. Ezt az időszakot kezdeti időszakként lehetett értelmezni, ami egy kísérleti szakasz követett, majd pedig elérkezett az igazi fejlődés 2005-től az üzleti folyamatok újra tervezésével, illetve a közigazgatásba történő beépítésével, plusz az elektronikus szolgáltatások kialakításával.

Kezdetben a Közigazgatási Reform Minisztérium volt felelőse a digitális Kormány kialakításának, viszont 2016-tól ennek a szerepét átvette az újonnan létrejött Állami E-Kormányzati Ügynökség (SEGA). Ennek a szervezetnek a feladata, hogy az elektronikus Kormány és az elektronikus szolgáltatások területén irányt mutasson, koordináljon, valamint stratégiát alkosson.

A 2014–2020 közötti időszakra már elfogadott stratégiával rendelkezett Bulgária az elektronikus Kormány fejlesztésére. Ebben a stratégiában három fő célt jelöltek meg. Az első ilyen cél a minőségi, hatékony és elérhető elektronikus szolgáltatások nyújtása az állampolgároknak, illetve a vállalkozásoknak egyaránt. A második fő célkitűzésként az információs folyamatok integrálás révén a közigazgatás digitalizációja említhető meg. Végül harmadik célkitűzésként jelenik meg a promóciók, hozzáférés és részvétel erősítése az elektronikus Kormány benchmark jelentésben azonosított gyengeségek leküzdése (Aggód-Fekó, 2018, 131–133).

7.2. Cseh Köztársaság

A Cseh Köztársaság elektronikus kormány stratégiájának négy pillére van. Az első a digitális technológiák támogatásának alapjának létrehozatala. A második pillér a digitális barát törvényhozás. A harmadik a felhasználóbarát digitális szolgáltatások az állampolgárok és vállaltok irányába. A negyedik pilléreként jelenik meg a működési kapacitás és a közigazgatásban dolgozó tisztviselők kompetenciájának fejlesztése és a központilag irányított IKT által jobb hatékonyság elérése. Ebben az országban 2007 óta a Belügyminisztériumhoz tartozik a digitális Kormány kialakításának feladata (Heka et al., 2016, 213–214; Aggód-Fekó, 2018, 131; Chronowski & Drinóczi, 2007, 551–558).

7.3. Észtország

Vizsgálat kelet-európai országok közül Észtország a leginkább fejlett a digitális kormányzás fejlesztésében, illetve az internethasználat terén is kimagasló eredményeket ért el. Ez nem meglepő, hiszen az ország az egyik leginnovatívabb az elektronikus választások lebonyolítását tekintve is. Észtországban a GDP 1994 és 2014 között majdnem hétszeresére emelkedett, illetve az állam által nyújtott és állampolgárok, valamint vállalatok számára igénybe vehető szolgáltatásoknak a 99%-a már online elérhető (Horváth, 2022, 70; Aggód-Fekó, 2018, 135; Chronowski & Drinóczi, 2007, 278–281).

Az ország adminisztrációs terheinek csökkentéséből származó megtakarításokkal az észtek hozzá tudnak járulni az ország gazdasági fejlődéséhez, illetve az elektronikus aláírás használatával a saját GDP 2%-nak megfelelő összeget képesek megtakarítani, valamint az egyszerű és gördülékeny ügyintézés miatt több külföldi vállalat, állampolgár szívesen fektet be az országba. Ezt bizonyítja az is, hogy másfél év alatt kb. 10.000-en kértek erre a tevékenységre alkalmazható digitális engedélyt (Heka et al., 2016, 213–214; Aggód-Fekó, 2018, 135–136).

Az észtek 2012 óta nagy hangsúlyt fektetnek arra, hogy megvalósítsák a digitális kormányzást. Ez látszik az összehangolt feladatellátásból, illetve abból is, hogy már az 1990-es évek óta létrehozták a digitális kormányzás hosszútávú tervét és ennek a tervnek a megvalósulásának érdekében folyamatosan megfelelő forrásokat fektettek ennek a szegmensnek a fejlesztésébe. Felismerték azt, hogy szükség van az informatikai háttér megfelelő alkalmazására és így jött létre az Észt Informatikai Tanácsnak az a feladata, hogy tanácsadói, illetve koordinátori feladatokkal segítse a digitális kormányzás kialakulásának folyamatát.

Az Észt Informatikai Tanácsot a közigazgatási információs rendszerért felelős miniszter koordinálja, amelynek feladata az, hogy javaslatokkal éljen a Kormányhoz az információs társadalom fejlesztésével kapcsolatos területeken. Az Észt Informatikai Tanács helyét 2014-ben átvette az e-Estonia Tanács, amelynek feladata a digitális társadalom, illetve a digitális kormány irányítása. A Tanácsot a miniszterelnök vezeti és további három miniszter foglalkozik folyamatosan a témával (Aggód-Fekó, 2018, 136–139).

Az észt digitális kormányzás esetében két központi elem emelhető ki. Az egyik ilyen elem az X Road rendszer, amelyet 2001 decemberében vezettek be. Ez a rendszer lehetőséget biztosít a jogi és természetes személyeknek, hogy a nemzeti adatbázisból keressenek adatokat a hozzáférési jogosultság függvényében.

A másik központi eleme az észt digitális kormányzásnak az elektronikus személyigazolvány, amelyek 2022 januárjában váltak publikussá. Minden törvényben szabályozott esetben kiállításra kerül az állampolgároknak, illetve az ország területén huzamosabb ideig tartózkodóknak. A dokumentum megfelelő módon alkalmas a hivatkozott személyi kör azonosítására, továbbá használható bármilyen üzleti forma esetén a kormányzati és a magánkommunikációra is. Minden funkció és dokumentum egyetlen kártyába összpontosul és így nincsen szükség párhuzamos rendszerek alkalmazására.

A kártya tartalmazza a tb-kártyát, az útlevelet, a személyigazolványt, a lakcímkártyát, az adókártyát, a digitális aláíráshoz szükséges kártyát, a banki tranzakcióhoz használható azonosítót, valamint még a városi buszjegyet is képes tárolni. A pénzügyi tranzakciók teljesen digitalizáltak mennek végbe és az éves adóbevallásnál is már mindenki kitöltve kapja kézhez a saját bevallását (Aggód-Fekó, 2018, 138–140).

Az elektronikus személyi igazolvány az e-Citizen projekt részeként jelent meg. A projekt kiemelt céljai között szerepelt, hogy az állampolgárok egyszerűbben tudjanak tájékozódni a jogaikról és kötelezettségeikről és ezáltal nagyobb szerepet nyerhetnek a kormányzati és önkor-

mányzati döntéshozatalban. Az e-Citizen projekt alapján indították el 2003-ban az első elektronikus kormányzati portált. 2007 végén indult el az új verzió, amely egyesítette az Állami információs portált és az Állampolgári portált. Ez a portál irányítja a különféle állami intézmények által nyújtott információkat, valamint szolgáltatásokat.

Az elektronikus szolgáltatásokhoz, illetve információkhoz való hozzáférés külön biztosítva lett a három felhasználói körnek: az állampolgároknak, a vállalkozóknak, illetve a közalkalmazottaknak. Ez az állami portál elérhetővé teszi a felhasználóknak azt, hogy a nemzeti eID kártyájukkal azonosítsák magukat a személyes adataik ellenőrzéséhez, valamint hozzáféréséhez. Lehetővé teszi a kártya (portál) számukra, hogy önkormányzatokkal, illetve kormányzati hivatalokkal tranzakciókat bonyolítsanak le, vagy akár online formanyomtatványokat töltsenek ki és azokat továbbítsák. Ilyen módon tudnak dokumentumokat digitálisan aláírni, továbbá e-mail postafiók és SMS értesítést beállítani. Olyan magas szintű digitális szolgáltató állam jöhetett létre, amelynek az alapja egy fejlődő és hatékony államfilozófia, amely ilyen mélységben talán egyetlen másik országban sincs jelen (Aggód-Fekó, 2018, 139–140, 152).

Az észt digitalizációnál észrevehető, hogy a digitális kormányzás kialakítását az alapoknál kezdték el felépíteni. A digitális kormányzás végrehajtó szerepének alsó szintjein már abszolút érzékelhető a digitalizáció hatása és az is látható, hogy szintenként igyekeznek létrehozni a digitális megoldásokat. Ehhez viszont elengedhetetlen volt, hogy a társadalmuk már a 2010-es évek elejére jártas legyen a digitális ügyintézésben. Ez az innovatív, alapos és hosszútávú digitális kormányzást elősegítő stratégiája több országnak is példaértékű lehetne.

7.4. Lettország és Litvánia

Lettország és Litvánia megfelelő mértékben fordított forrásokat az elektronikus kormányzás kialakítására, továbbá a kitűzött digitalizációs célokat több esetben is kormányzati ciklusokon átnyúlóan valósította meg. Lettország esetében is elmondható, hogy aluról kezdték el felépíteni az elektronikus kormányzás működését. Először az állampolgárok életében teljesen hétköznapivá és biztonságossá tették az internethasználatot, majd ezt követően elkezdték kialakítani a kormányzás különféle feladatainak az elektronikusan megvalósítható verzióit. Az elektronikusan elérhető közszolgáltatások körét kibővítették az új típusú egészségügyi eRecept szolgáltatással is. Ez is bővítette az elektronikus szolgáltatások körét (Heka et al, 2016, 213–214; Aggód-Fekó, 2018, 143–146; Chronowski & Drinóczi, 2007, 295–297).

Az internet és az elektronikus kormányzás által biztosított szolgáltatások terén Litvánia szintén az élen jár a kelet-európai országok közül. Litvániában az elektronikus kormányzás kialakítása, illetve annak végrehajtása a Belügyminisztérium kezében összpontosul. Itt beszélhetünk nagyon fejlett elektronikus szolgáltatásokról is, viszont fontos célkitűzéseik között szerepel a jogalkotási folyamat fejlesztése a közigazgatási rendeletek területén. A 2016-2020-as kormányzati program végrehajtási tervében szerepelt többek között az elektronikus szolgáltatások biztosítása, illetve többek között be szeretnének mutatni egy elektronikus szavazásrendszer is. Az ország egyik legnagyobb sikere a litván e-IDkártya megalkotása. Amely egy új közigazgatási együttműködésre alkalmas rendszer, valamint egy elektronikus közbeszerzési rendszert is magába foglal (Aggód-Fekó, 2018, 131; Chronowski & Drinóczi, 2007, 311–314; Klubuk, 2017, 18).

7.5. Lengyelország

Digitális előrehaladottság szempontjából Lengyelország a kelet-európai térségben inkább a kevésbé fejlett ország. Az elektronikus kormányzás kialakításával és stratégiaalkotásával kap-

csolatos feladatok a Belügyminisztériumhoz tartoznak. A stratégia azt határozta meg, hogy az elektronikus kormányzás működéséhez szükséges alapvető infrastruktúrát kell létrehozni. Az elektronikus kormányzás tevékenységéhez szükséges infrastruktúrát teljeskörűen szükséges kialakítani. Adatbázisokat hoztak létre az egyének elsődleges nyilvántartásának érdekében. Ezt követően a Digitális Ügyek Minisztériuma stratégiájában megjelenik a különböző elektronikus szolgáltatások megvalósítása. Létrehozták az mDokumentumok szolgáltatást, amely egy pilot projekt jellegű szolgáltatásként jelent meg a lengyel állampolgárok életében. A szolgáltatás lényege, hogy az állampolgárok képesek a mobil eszközeiken keresztül azonosítani magukat. A PESEL2 adatbázis is az elektronikus Kormány egy alapköve, amely egy olyan online adatbázis, amelynek a vezetése minden lengyel állampolgár számára kötelező (Heka et al., 2016, 213–214; Aggód-Fekó, 2018, 146–147; Chronowski & Drinóczi, 2007, 454–458).

7.6. Románia

Elektronikus kormányzási mutatók, illetve az internethasználat esetében is a rangsor végén helyezkedik el Románia. Általában Bulgáriához hasonló eredményeket ér el. A transzparencia, valamint az állampolgárok határon átnyúló mobilitása tekintetében hazánknál jobb eredményt ért el Románia, viszont az internethasználat tekintetében messze le vannak maradva az EU-s átlagtól (Aggód-Fekó, 2018, 147–149).

Romániában létrejött az IKT Minisztérium, amely felelős az elektronikus Kormány létrejöttéért. Az elektronikus kormányzás Románia esetében egy hosszabb távú stratégiai cél, amelyet megelőz még az ország közigazgatásának, illetve gazdaságának is a modernizálása. Hiszen ki kell alakítaniuk a szükséges infokommunikációs alapot, hogy elkezdhessék kiépíteni az elektronikus kormányzást, és azon belül is annak szolgáltatásait. Ezt az infrastruktúrát megfelelő biztonsági keretek között szükséges létrehozni. Az egyik legsikeresebb fejlesztés Romániában a Román Nemzeti Képzési Adatbázis volt. Ezen kívül nagy hangsúlyt fektetnek jelenleg is a szélessávú internet hozzáférés kiépítésére, ez a projekt a RO-NET nevet viseli (Heka et al., 2016, 862–863; Aggód-Fekó, 2018, 147–149; Chronowski & Drinóczi, 2007, 533–537).

7.7. Szlovákia és Szlovénia

Szlovákia esetében nem lehet egyértelműen kijelenteni, hogy a kelet-európai országokhoz képest milyen az elektronikus kormányzással kapcsolatos fejlettsége, ugyanis az indikátorai rendkívül változatos képet mutatnak. Az elektronikus kormányzás inkább az üzleti szférában jelenik meg az állampolgári szolgáltatásokkal szemben. Az internethasználat bizonyos mutatói szintén magasak, viszont az online űrlapkitöltés alacsony. Az ország stratégiája szélesebb körűnek mondható, hiszen középpontjában az IKT használatának növelése, illetve a közigazgatás back-office infrastruktúrájának fejlesztése állt. 2017-ben több dokumentumban részletesen elemezték az ország elektronikus kormány stratégiáját, amelyek közül érdemes kiemelni például a kormányzati felhőt, a közigazgatási információs rendszerek fejlesztését és a központi modulok használatát, a nyílt adatokat, illetve a kommunikációs infrastruktúrát. Szlovákiában a Pénzügyminisztérium égisze alá tartozik az elektronikus kormányzás koncepciójának megvalósítása. 2007 és 2013 között jelentős forrásokat biztosítottak arra, hogy minden állampolgár számára biztosítani tudják a szélessávú internet hozzáférést. Ezen kívül már egy viszonylag széles eszköztárat tudnak felmutatni az elektronikus szolgáltatások terén is: ÁFA, vám, közszerződések, letelepedés, képzés, munka és nyugdíj (Heka et al., 2016, 213–214; Aggód-Fekó, 2018, 149–151; Chronowski & Drinóczi, 2007, 488–450).

Az internethasználat, illetve az elektronikus kormányzás helyzetét megjelenítő mérések eltérőek Szlovénia esetében is. Az internethasználat és az űrlapletöltés alapján az EU-28 átlag szintjén mozog az ország, viszont úgymint Románia esetében, itt is megfigyelhető, hogy a felhasználóközpontúság, illetve az állampolgárok határon átnyúló mobilitása jobb értékeket mutat az ország esetében.

Szlovéniában a Közigazgatási Minisztérium foglalkozik az elektronikus kormányzás kialakításával, illetve az ahhoz tartozó stratégia megalkotásával. Az ország igyekezett az elektronikus szolgáltatások lehetőségét bővíteni. Így jelent meg az elektronikus számlázás, a szerver alapú elektronikus aláírás, illetve az elektronikus fizetési rendszer is. A szlovén stratégiában jól kivehető az, hogy az elektronikus kormányzás fejlődésének legfontosabb pillérei az intézményrendszer, a jogszabályi háttér, a stratégiai dokumentumok, illetve a központi infrastruktúra. Ezekre a pillérekre nyugszik az elektronikus szolgáltatások rendszere, és erre lehet majd tovább építeni az elektronikus kormányzás teljes tematikáját (Heka et al., 2016, 213–214; Aggód-Fekó, 2018, 151–153; Chronowski & Drinóczi, 2007, 502–505).

8. Konklúzió

Megállapítható, hogy az elektronikus kormányzás fogalmi meghatározása más környező országoknál sem kristályosodott még ki. Megfigyelhető azonban, hogy maga a folyamat már megkezdődött. Ez legtöbb esetben egy felfele épülő rendszerként jelenik meg egy országban. A legtöbb ország esetében jelentős nehezítéssel járt az elektronikus kormányzás kiteljesedésénél a politikai ciklusok folyamatos váltakozása és eltérése (Aggód-Fekó, 2018, 153).

Egyedül Észtország emelhető ki, mint ahol már fejlett az elektronikus kormányzás. Ez 10 év előny abból fakad, hogy a nagy digitalizációs folyamatokat már megelőzve hamarabb elkezdték a társadalmukat is a digitalizáció irányába fejleszteni. Viszont fontos megállapítani, hogy magának az elektronikus kormányzásnak a meghatározása még ott sem alakult ki teljesen.

Elmondható, hogy a digitális kormányzás kialakulásának lehetősége rendkívül sokrétű és összetett. Hazánkban is meg kell lennie a megfelelő eszköztárnak, illetve infrastruktúrának, amelyre kialakítható egyrészt a digitális kormányzás szolgáltatási szervezete, másrészt pedig a digitális kormányzás digitalizált jogalkotási tevékenysége is (Budai, 2017, 38–40).

Ezen túl szükséges a jogszabályi háttérrel is még pontosítani, illetve formálni. Nyilván a társadalmi sokszínűségből és változásokból adódóan nem feltétlenül a Kormány tevékenységi körének szabályozása a megfelelő megoldás. A digitalizációs folyamat során felmerülő fogalmaknak és lehetőségeknek a pontosítása szükséges. A digitális kormányzás által biztosított szolgáltatások részhalmaza már érzékelhető napjainkban is, viszont a digitális jogalkotás egy olyan terület, ahol még jelentős mértékben szükséges lehet fejlesztéseket eszközölni. A digitális jogalkalmazás sokkal előrehaladottabb napjainkban, mint a digitális jogalkotás, hiszen a társadalom egyre gyorsabban változik és változhat, és erre megfelelően kell reagálnia a kormányzásnak.

Amennyiben megvalósul a megfelelő eszköztár, illetve a társadalom is nyitottabbá válik a digitalizált folyamatok befogadására, akkor lehetősége lesz a társadalmunknak a digitális kormányzás elfogadására. A digitális tevékenységekhez való hozzájárása a társadalomnak már elkezdődött. Ez az idő múlásával egyre inkább hétköznapi lesz, akkor ki lehet alakítani a digitális kormányzásnak több szegmensét is.

A technológia jelenleg készen áll arra, hogy a jogalkalmazás legnagyobb hányada digitális térben történjen, viszont a jogalkotás esetében még szükség lenne olyan rendszerek kialakításá-

ra, amelyek értelmezni tudják a jogszabályokat és egyúttal figyelembe tudják venni a társadalmi változásokat, igényeket is. Ezt megelőzően még a napjaink jogalkotási folyamatainak ember alkotta tevékenységét lehetne egyszerűsíteni a digitalizációnak köszönhetően.

Elsősorban viszont cél lehet az észta minta alapján fejlődni, hogy a digitális társadalomnak az alapja álljon stabil pilléreken, majd amennyiben ez megvalósult utána lehet tovább építeni a digitális kormányzás digitális spektrumát.

Hazánk el van maradva jelenleg az EU-s átlagtól, és a kelet-európai tagállamok között is az utolsó között helyezkedik el, az Európai Unió átlagát tudja hozni az internethasználattal kapcsolatosan (Aggód-Fekó, 2018, 130). Az elektronikus Kormány kialakulásához szükséges infrastruktúrának a kiépítése megfelelő mértékben bővült, viszont a felhasználóközpontúság, a transzparencia, illetve a határon átnyúló mobilitás kulcsfontosságú tényezők esetében még szükséges a fejlődés. Az Ákr., de különösen az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény lehetővé (kivételesen: kötelezővé) teszi a közigazgatási hatósági eljárásokban az elektronikus kapcsolattartást, illetve elektronikus szolgáltatások kiépítését és azok használatát. Jelenleg hazánkban az állampolgárok választhatnak a hagyományos, illetve az elektronikus ügyintézés között. Viszont fontos kiemelni, hogy a gazdasági társaságok számára kötelező már az online csatornák használata. Szolgáltatások, azon belül is az információcsere biztonságát hiteles elektronikus eszközök útján biztosítják⁵ (Pándi, 2007; Klubuk, 2017; Aggód-Fekó, 2018, 140–143).

Az Alaptörvény is kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok ésszerű határidőn belül intézzék, ebből következik, hogy az elektronizált eljárásnak az egyik legfontosabb célja, hogy a különféle ügyeket minél gyorsabban le tudja zárni (Aggód-Fekó, 2018, 140–143).

Hazánkban az elektronikus kormányzás fejlődésében kulcsszerepet játszik a Belügyminisztérium, illetve a minisztérium háttérintézményei, köztük a Nemzeti Infrastruktúra Szolgáltató Zrt. Az elektronikus kormány kialakítása hazánkban is az alsóbb szinteken megjelenő szolgáltatásokban jelenik meg először. 2007 és 2013 között jött létre több elektronikus szolgáltatása, vagy annak alapja. Ilyen például a biometrikus útlevél, az új társaság bejegyzése, az adózásban végzett online lehetőségek biztosítása.

Ide sorolható még az ASP is, amely egy modern, integrált és költséghatékony megoldás az önkormányzatok számára.⁶ Lényege, hogy az önkormányzatok több mint 93%-a használja ugyanazt a központilag létrehozott szoftvert. Fontos megemlíteni még a cégkapu szolgáltatást, illetve az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Teret is. Ezekon kívül elkezdtek kialakítani az elektronikus egészségügyi tereket, amelyekre még várnak fontos fejlesztések. Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer is kifejlesztésre került és már 2018. április 15-től kötelező annak használata az összes közbeszerzési eljárásban⁷ (Aggód-Fekó, 2018, 140–143; Sárközy, 2006, 43–50).

⁵ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról. 2. § 4. §

2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások szabályairól. 8–11. §

⁶ Ld. az önkormányzati ASP rendszerről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendeletet, amelynek 1. § 6. pontja szerint „önkormányzati ASP rendszer: az önkormányzati feladatellátást támogató, számítástechnikai hálózaton keresztül távoli alkalmazásslolgáltatást (Application Service Provider, ASP) nyújtó elektronikus információs rendszer”.

⁷ 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások szabályairól. 8. §

Hivatkozások

- Aggod-Fekó A. (2018). *Az elektronikus kormányzat fejlődése Magyarországon az Elektronikus Közigazgatási Operatív Program és az. Államreform Operatív Program tapasztalatai alapján* [Doktori értekezés tézisei]. Nemzeti Közszerológati Egyetem. Online: <http://bitly.ws/Ichi>
- Árvey V. Gy., & Bíró J. (2017). *Információmenedzsment és e-közigazgatás*. Nemzeti Közszerológati Egyetem. Online: <https://shorturl.at/QHcrC>
- Benny, A., Kumar, A. A., Basit, A., Cherian, B., & Kharat, A. (2020). Blockchain based E-voting System. *SSRN*. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3648870>
- Budai B. (2017). *Az e-közigazgatás fogalma, jogi és stratégiai keretei*. Dialog Campus. Online: <https://bit.ly/3v4hXpS>
- Casey, D., Burrell, P., & Sumner, N. (2019). Decision Support Systems in Policing. *European Law Enforcement Research Bulletin*, Special Conference Edition, 4, 97–106. Online: <https://bit.ly/3wH3y3j>
- Chadwick, A. (2016. november 24.). *e-government*. Encyclopedia Britannica. Online: <https://www.britannica.com/topic/e-government>
- Chronowski N., & Drinóczi T. (2007). *Európai kormányformák rendszertana*. HVG ORAC.
- Csáki Gy. B. (2009). *Az elektronikus közigazgatás tartalma és gyakorlatának egyes kérdései* [Doktori értekezés]. Pécsi Tudományegyetem. Online: <https://bit.ly/3v1z5fJ>
- Csáki Gy. B. (2021). A digitális közigazgatás. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(1. különszám), 53–61. Online: <https://bit.ly/3VC9Iw6>
- Drinóczi T., & Petrétei J. (2004). *Jogalkotástan*. Dialóg Campus.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- EuroNews. (2022. április 14.). *Kormányok világtalálkozója: a digitalizáció, ami megkönnyíti az életünket* [Video]. Online: <http://bitly.ws/Ickt>
- Európai Bizottság. (2017. október 6.). *Ministerial Declaration on eGovernment. The Tallinn Declaration*. Online: <https://bitly.ws/ZqnC>
- Fábián A., & Stankovics P. (2022). A közigazgatási döntéshozatal támogatása elektronikus eszközökkel, különös tekintettel a hatósági eljárásra. *KözigazgatásTudomány*, 2(1), 71–84. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i1.30>
- G. Karácsony G. (2013). Az elektronikus szavazási eljárás egyes kérdései. In Szoboszlai-Kiss K., & Deli G. (Szerk.), *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére* (pp. 174–182). Universitas-Győr. Online: <https://bitly.ws/ZqmN>
- Heka L., Jakó N., Mikes L., Pongó T., & Szakály Zs. (2016). *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Wolters Kluwer.
- Horváth D. (2022). Az országgyűlési választások digitalizációjának lehetősége Magyarországon. In Békési G., Kiss M., & Várallai L. (Szerk.), *A technológia és a jog korrelációja* (pp. 61–78). Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Óriás Nándor Szakkollégium. Online: <https://bit.ly/43oZJw5>
- Juhász L. (2007). E-közigazgatás Európában: fókuszban a közigazgatás racionalizálása és az állampolgár. *Információs Társadalom*, 7(1), 17–30. <https://doi.org/10.22503/inftars.VII.2007.1.2>
- Klubuk R. (2017). *Az elektronikus kormányzás kialakulása*. Miskolci Egyetem. Online: <https://bitly.ws/Zqnc>

- Lovas L., & Antali J. (2022). *Digitális vs. elektronikus aláírás* Online: <https://jogaszvilag.hu/szakma/digitalis-vs-elektronikus-alairas/>
- Molnár Sz., & Z. Karvalics L. (2004). Közigazgatás az Internet korában – az ekormányzat kutatói szemmel. *Információs Társadalom*, 4(2), 5–23. <https://doi.org/10.22503/inftars.IV.2004.2.1>
- MTI. (2020. december 3.). *Palkovics: A digitalizáció a közigazgatásban sem választás kérdése*. Magyarország Kormánya. Online: <https://bitly.ws/Zqpw>
- MTI. (2022. február 13.). *A Kormány az e-bejelentővel is tovább csökkenti az adminisztratív terheket*. Kormányhivatalok. Online: <https://bitly.ws/Zqkk>
- Muha L., & Krasznay Cs. (2018). *Az elektronikus információs rendszerek biztonságának menedzselése*. NKE. Online: <https://bit.ly/3vcbWat>
- Nemeslaki A. (2018). A magyar közigazgatás digitális transzformációjának jelentősége a vezetéstudományban. *Vezetéstudomány*, 49(7–8), 2–5. <http://doi.org/10.14267/VEZTUD.2018.07-08.01>
- Pándi E. (2007). Az elektronikus Kormányzás gyakorlata Magyarországon. *Bolyai Szemle*, 16(3), 169–185. Online: <http://bitly.ws/Ico6>
- Ramya, R., Ramesh, N., Sekar, M., & Pushpak G. (2021. július 12.). E-ballot System Based on Blockchain Technology. *Proceedings of the International Conference on Innovative Computing & Communication (ICICC) 2021*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3884812>
- Richards, N. M., & King, J. (2014). Big Data Ethics. *Wake Forest Law Review*, 49, 393–432. Online: <https://bitly.ws/ZqnP>
- Sasvári P. (2015). Az e-szavazási hajlandóság empirikus vizsgálata Ausztriában és Magyarországon. In Buzás N., & Prónay Sz. (Szerk.), *Tudásteremtés és -alkalmazás a modern társadalomban* (pp. 248–257). Szegedi Tudományegyetem. Online: <https://bit.ly/3PbEJCY>
- SSL. (2023. április 18.). *Mi a különbség az elektronikus és a digitális aláírás között?* Online: <https://bitly.ws/Zqoh>
- Sárközy T. (2006). *Államszervezetünk potencia zavarai (A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai)*. HVG-ORAC.
- The intact one. (2019. október 13.). *E-Governance (G2C, G2B, G2G)*. Online: <https://bitly.ws/Zqom>
- Z. Karvalics L. (2008). *Úton a digitális kori kormányzás felé*. Demos Magyarország Alapítvány.



ELŐ(BB)RE HOZOTT JOGVÉDELEM ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETE

KÁLMÁN JÁNOS*^{ID}, KOZÁK BETTINA**^{ID}

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

** PhD hallgató, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. E-mail: kozak.bettina@gyor.gov.hu

Absztrakt

A tanulmány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti jogkörének gyakorlati alkalmazását és annak hatásait vizsgálja, különös tekintettel a változtatási tilalom jogintézményére. Az elemzés részletesen tárgyalja a törvényességi felügyelet jogi kereteit, az alkalmazott eszközöket, valamint a jogvédelem különböző aspektusait a helyi önkormányzati gyakorlatban. Kiemelt figyelmet fordít a tanulmány a változtatási tilalomra mint alapjogra, különösen a tulajdonhoz való jogra gyakorolt hatásainak értékelésére, beleértve az alkotmánybírói és kúriai döntések releváns gyakorlatát is. A tanulmány alapvető célja, hogy bemutassa a törvényességi felügyeleti eljárások és a változtatási tilalom alkalmazásának aktuális kihívásait, és javaslatokat tegyen a jogalkotási keretek továbbfejlesztésére. Az eredmények rámutatnak arra, hogy a helyi önkormányzatok által gyakorolt hatalom és a törvényességi felügyelet közötti kapcsolat kulcsfontosságú a helyi döntéshozatali folyamatok átláthatósága és a jogállamiság szempontjából. Ezen felül a tanulmány a változtatási tilalom által előidézett esetleges alapjogi korlátozások arányosságát is értékeli, az önkormányzati autonómia és a közérdek egyensúlyának megőrzése érdekében. A kutatás során azonosított problémák és az azokra adott javaslatok hozzájárulnak a jogvédelmi mechanizmusok hatékonyságának növeléséhez, valamint elősegítik a helyi önkormányzati rendszerek demokratikus működésének erősítését Magyarországon.

Kulcsszavak

helyi önkormányzatok, ideiglenes alkalmazási tilalom, törvényességi felügyelet, változtatási tilalom

Abstract

The study examines the practical application of local government's power to monitor the legality of local government and its effects, with particular reference to the legal institution of the prohibition of change. The analysis discusses in detail the legal framework for the supervision of legality, the instruments used and the different aspects of legal protection in local government practice. Particular attention is paid to the assessment of the impact of the prohibition of change

on fundamental rights, in particular the right to property, including the relevant practice of Constitutional Court and Curia decisions. The main objective of the study is to present the current challenges in the application of the judicial review procedures and the prohibition of change and to make suggestions for further improvements of the legislative framework. The results show that the relationship between the power exercised by local governments and the supervision of legality is crucial for the transparency of local decision-making processes and the rule of law. In addition, the study assesses the proportionality of possible fundamental rights constraints imposed by the prohibition of change, in order to preserve the balance between local autonomy and the public interest. The problems identified in the research and the recommendations made in response to them will contribute to increasing the effectiveness of the mechanisms of legal protection and will help to strengthen the democratic functioning of local government systems in Hungary.

Keywords

local authorities, temporary prohibition of application, supervision of legality, prohibition of changes

Elméleti bevezetés

A helyi önkormányzatok az államszervezet részét képezve közigazgatási területükön – a közvetlen demokratikus legitimáció és az önkormányzáshoz való jog alapján – közhatalmat gyakorolnak a társadalom tagjai felett (Rámhártné, 2023). A közhatalom helyi gyakorlásához szorosan kapcsolódva a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete kulcsfontosságú szerepet játszik a helyi döntéshozatali folyamatok átláthatóságának és jogszerűségének biztosításában.

Az Alkotmánybíróság több döntésében is rögzítette, hogy „a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan a jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. A társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.”¹ A jogállamiság elvéből fakadóan a helyi önkormányzatok működésének és döntéseinek a törvényesség határain belül kell maradnia.

Az önkormányzati működés és döntéshozatal törvényességét a jogrendszer komplex módon – számos állami szerv együttes hatáskörgyakorlásán keresztül – biztosítja. Ennek az összetett kontroll rendszernek az egyik eleme a Kormány – fővárosi és vármegyei kormányhivatalokon keresztül gyakorolt – törvényességi felügyeleti jogköre.

A törvényességi felügyeleti jogkör célját, terjedelmét és eszközeit a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) jelöli ki. Az Möt. alapján a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, vármegyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűsége

¹ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, majd többször megerősítve ld. 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, 3249/2016. (XI. 28.) AB végzés; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, 14/2018. (IX. 27.) AB határozat.

gének biztosítása.² A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét; döntéseinek jogszerűségét, valamint jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését.³ Az Mötv. ugyanakkor – a törvényességi felügyeleti jogkör objektív jogvédelmi⁴ jellegére tekintettel – rögzíti azt is, hogy nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása az érintett által hozott azon döntésekre, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának, jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, vagy amelyeket a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott.⁵ Ez utóbbi esetén a döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálatára mégis kiterjed a törvényességi felügyeleti jogkör.

A törvényességi felügyeleti jogkör terjedelmének meghatározása mellett az Mötv. részletesen meghatározza azokat a törvényességi felügyeleti eszközöket is, amelyek a kormányhivatal rendelkezésére állnak a törvényesség biztosítása érdekében. A törvényességi felügyeleti jogkör keretében alkalmazható eszközöknek arányosnak kell lennie, nem avatkozhat be túlzottan az önkormányzatok önállóságába. A cél az, hogy csak a szükséges és indokolt mértékben korlátozza az önkormányzatok döntéshozatali szabadságát.

A tanulmány a törvényességi felügyeleti jogkör, mint objektív jogvédelmi eszköz gyakorlati alkalmazását vizsgálja egy alkotmányos alapjogot – a tulajdonjogot – korlátozó jogintézmény, a változtatási tilalom elrendelésével kapcsolatban. A tanulmány először áttekinti a változtatási tilalom szabályozását, tartalmát, az elrendelésének feltételeit – a kapcsolódó alkotmánybírósági és kúria gyakorlat feldolgozása mellett –, majd értékeli az objektív jogvédelmi eszközrendszer hatékonyságát, végül pedig javaslatot tesz a törvényességi felügyeleti jogkör eszközrendszerének bővítésére.

1. A változtatási tilalom

A változtatási tilalom és a tulajdonhoz való jog kapcsolatának értelmezése fontos jogi és társadalmi kérdéseket vet fel. A tulajdonhoz való jog az egyén vagy szervezet alapvető joga, hogy szabadon rendelkezzen és használjon egy tulajdoni tárgyat (pl. ingatlan) a saját céljaira.⁶ Ez a jog azonban nem abszolút, és különböző korlátozásoknak lehet alávetve – többek között – a nagyobb közösségi érdek, a környezeti védelem, a történelmi és kulturális örökség megőrzése, vagy a településrendezési szabályozások érvényesítése érdekében.

A változtatási tilalom is a tulajdonjog korlátozása, amelyet egyes hatóságok hatósági határozatban⁷ vagy helyi önkormányzatok önkormányzati rendeletben írhatnak elő. A változtatási tilalom

² Mötv. 132. § (2) bekezdés.

³ Mötv. 132. § (3) bekezdés.

⁴ Az objektív jogvédelem lényege abban áll, hogy a jogrendszert általában védi, és nem csak az egyes jogosultak konkrét jogait. Ez azt jelenti, hogy az objektív jogvédelem során a cél nem kizárólag az egyéni jogok érvényesítése vagy a személyes érdekek védelme, hanem a jogrend integritásának fenntartása, a jogszabályok betartásának biztosítása, és a jogállami elvek érvényesülése általában.

⁵ Mötv. 132. § (4) bekezdés.

⁶ Magyarország Alaptörvényének XIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

⁷ Ld. Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 74. § (3) bekezdés b) pont bc) alpontját, amely 2024. október 1. napjától a változtatási tilalom elrendelésére hatáskört biztosít a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok számára.

elrendelésének célja gyakran az, hogy lehetővé tegye egyes ingatlanok fejlesztését, megőrizze az építészeti és kulturális értékeket, vagy biztosítsa, hogy a tervezett települési vagy regionális fejlesztések összhangban legyenek a hosszú távú tervekkel. Ebben az esetben a tulajdonhoz való jog gyakorlása korlátozódik annak érdekében, hogy a szélesebb közösség érdekei megvalósulhassanak.

A magánérdek és a közérdek ütközése feszültséget is generálhat a tulajdonosok és a helyi önkormányzatok, valamint hatóságok között, különösen, ha a tulajdonosok úgy érzik, hogy a változtatási tilalom aránytalanul korlátozza őket saját ingatlanuk fejlesztésében vagy hasznosításában. Ezért fontos, hogy a változtatási tilalmat gondosan mérlegeljék a hatáskörrel rendelkező szervek, és tisztességesen vezessék be a helyi önkormányzatok és hatóságok, biztosítva, hogy az intézkedések arányosak legyenek a kívánt célokkal.⁸

1.1. A változtatási tilalom és a tulajdonjog kapcsolata

A tulajdonjog nemcsak a polgári jognak, hanem az egész jogrendszernek az egyik alapvető jogintézménye (Harmathy, 2007), ugyanakkor nem korlátozhatatlan alapjog. A tulajdonhoz való jog a normatív szabályok összessége által terhelt jogosultság, ezért az alapul fekvő jogviszonyra, élethelyzetre mindenkor irányadó normatív szabályoktól teljesen nem lehet eltekinteni. A tulajdonhoz való jog által védett jogosultságokat és a joggyakorlás korlátait ezért nem lehet eloldani az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói gyakorlattól (Orosz & Sonnevend, 2023, [9]). Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog korlátozásának alkotmányossági vizsgálata érdekében kimunkálta az úgynevezett közérdekűségi tesztet (Gárdos-Orosz, 2020, [38]). Ez a teszt a Magyarország Alaptörvényében szabályozott szükségességi-arányossági teszthez képest lényegesen enyhébb korlátot szab a tulajdonhoz való jog korlátozásához. A tulajdonhoz való jog korlátozásának a feltétele csupán az, hogy arra valamilyen törvényben meghatározott közérdek – tehát nem feltétlenül valamely másik alapvető jog – érvényesülése érdekében van szükség. A közérdekűség felülbírálatára szűk körben van lehetőség, ezért a korlátozás alkotmányosságának vizsgálata során a korlátozás arányosságán van a fókusz. A középpontban tehát az áll, hogy a jogosult a korlátozó intézkedés miatt köteles-e olyan súlyos teher viselésére, amiért az eszköz és az elérni kívánt cél között felborul a helyes egyensúly (Orosz & Sonnevend, 2023, [50]).

Az Alkotmánybíróság 152/B/2002. AB határozatában kifejtette, hogy „(a) változtatási tilalom elrendelése a tulajdon feletti rendelkezési jogot, mint a tulajdonhoz tartozó részjogosítványt korlátozza meghatározott időtartamra és ez a korlátozás közérdekből történik. A közérdek ebben az esetben az épített környezet védelme, a településrendezési feladatok megvalósítása érdekében a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv elkészítésének időszakára a tervezés, illetőleg a terveknek – elfogadásuk utáni – megvalósíthatósága ellehetetlenülésének megakadályozása. »A rendelkezési jog korlátozása azonban csak akkor jár magának a tulajdonjognak mint alkotmányos jognak a korlátozásával, így csak akkor alkotmányellenes, ha az elkeverülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.«⁹

A tulajdonhoz való jog közjogi korlátozásának alkotmányossági megítélésében a modern alkotmányjogi felfogás a tulajdonhoz való jog társadalmi kötöttségéből indul ki, azaz a tulajdonost a közösség érdekében kötelezettségek is terhelik, a tulajdonos köteles tűrni a köz érdekében elrendelt korlátozásokat (Szalai, 2013, 286). A tulajdonhoz való jog korlátozása tehát egész addig alkotmányosnak minősül, amíg azt a törvényben előírt valamennyi garanciális előírást

⁸ A tanulmány a továbbiakban kizárólag a helyi önkormányzatok által elrendelt változtatási tilalmakat vizsgálja.

⁹ Alkotmánybíróság 152/B/2002. AB határozat III. rész [8] bekezdés.

megtartva, valamely közérdek érdekében rendelik el. Ezek a garanciális korlátok röviden a következő fejezetben kerülnek bemutatásra.

1.2 A változtatási tilalom hatályos szabályozása

A hatályos jogi szabályozás középpontja az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) áll, amely alapján az érintett területre változtatási tilalom rendelhető el a helyi építési szabályzat készítésének időszakára annak hatálybalépéséig.¹⁰ A változtatási tilalom a településrendezési feladatok megvalósítását szolgáló sajátos jogintézmények közé tartozik, az építési és telekalakítási tilalommal együtt (Vargáné, 2017, 14; Bencsik, 2020, 668–669).

A változtatási tilalom – amely lényegében magában foglalja az építési és a telekalakítási tilalmat is – az Étv.-ben szabályozott tilalmak közül a tulajdonjogot leginkább korlátozó eszköznek minősül. A változtatási tilalom alá eső – érintett – területen – a törvényben meghatározott tevékenységek kivételével – telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, továbbá elbontani, illetőleg más, építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött értéknövelő változtatást végrehajtani nem szabad.¹¹ A kivétellel érintett tevékenységeket az Étv. taxatív módon határozza meg, azt az önkormányzat rendeletében nem bővítheti. A helyi önkormányzatok számára az Étv. 21. §-ában adott felhatalmazás az Étv.-ben már szabályozott változtatási tilalom normatív előírására szól, nem pedig a változtatási tilalom intézménye tartalmának további részletszabályozására. Ennek okán az Étv. korlátait meghaladó, azt kiegészítő helyi jogalkotás túllép a felhatalmazás adta kereteken, amelyre tekintettel jogsértő.¹²

A változtatási tilalom tartalmát általánosságban meghatározó¹³ és a kivételi kört megállapító anyagi jogi szabályok¹⁴ összevetésével megállapítható, hogy a változtatási tilalommal érintett – különleges státusszal (hónvédelmi és katonai célú terület, nemzetbiztonsági célú építmények elhelyezésére szolgáló terület) nem rendelkező – területeken kizárólag olyan építési tevékenység végezhető, amelyre vonatkozóan az építetőnek a tilalom elrendelésekor már az Étv. által biztosított szerzett joga van, vagy amely értéket nem növelő építési hatósági engedély nélkül végezhető építési tevékenységnek minősül. A változtatási tilalommal érintett területen csak olyan építési tevékenységet lehet végezni, amelyre vonatkozóan az építető rendelkezett hatályos építési engedéllyel a változtatási tilalom elrendelésekor, vagy amelyre az építető az egyszerű bejelentést már a tilalom hatálybalépését megelőzően megtette, és az alapján az építési tevékenységet már meg is kezdte.¹⁵

Az Étv. emellett további korlátokat határoz meg az építési engedélytől, vagy az egyszerű bejelentéstől eltérő kivitelezési tevékenységekre nézve is. Módosított építési engedély ugyanis

¹⁰ Étv. 20. § (1) bekezdés a) pont.

¹¹ Étv. 22. § (1) bekezdés.

¹² Ld. Kúria Köf.5023/2021/10. számú döntése.

¹³ Ld. Étv. 22. § (2) bekezdése.

¹⁴ Ld. Étv. 20. § (7) bekezdése a)-d) pont.

¹⁵ Szükséges kiemelni, hogy az építési engedélyhez kötött építési tevékenységek esetén elégséges az, ha hatályos építési engedéllyel rendelkezik az építető, a tényleges építési tevékenységet nem kell megkezdenie. Ezzel szemben az egyszerű bejelentés alapján végezhető építési tevékenységek esetén a változtatási tilalom csak abban az esetben nem vonja el – átmenetileg – az építési jogokat, amennyiben az építési tevékenységet már megkezdték. Önmagában tehát az építési napló tényleges építési tevékenység végzése nélküli megnyitása még nem vonja ki a végezni kívánt tevékenységet a változtatási tilalom hatálya alól.

csak akkor adható, ha a módosított építési engedélyhez kötött építési tevékenység következtében a megvalósult épület paraméterei nem változnak meg olyan módon, amely érintené valamelyik településrendezési követelményt. Ez azért jelent rendkívül szűk mozgásteret, mivel a módosított építési engedélyhez kötött tevékenységek – amelyek egyébként meglévő építési engedély nélkül építési engedélyhez kötött építési tevékenységek lennének – szinte kivétel nélkül érintenek valamilyen településrendezési követelményt. Ez ugyancsak igaz az egyszerű bejelentéssel épülő építmények esetén megvalósított eltérésekre is.

A változtatási tilalom általános szabálya értelmében nem csupán az építési engedélyhez/egyszerű bejelentéshez kötött, hanem az ahhoz nem kötött építési tevékenységek sem végezhetők a tilalommal érintett területen. Ez alól csak az állékonyt, az életet és egészséget, a köz- és vagyonszabadságot veszélyeztető kármegelőzési, kárelhárítási tevékenységek képeznek kivételt.¹⁶ A változtatási tilalommal érintett területeken az állagmegóvó, értéket nem növelő, illetve a havária helyzetet megelőző, azt elhárító munkálatokon kívül semmilyen más, az adott ingatlan értékét növelő építési tevékenységet nem lehet végezni.¹⁷ Így arra sincs jogszerű lehetősége a tulajdonosnak vagy a használatnak, hogy felújítsa a fürdőszobáját, kicserélje a régi ablakokat vagy akár csak laminált padlót helyezzen el valamelyik szobájában.

2. A változtatási tilalom elrendelésének feltételei

2.1. A feltétlenül szükséges mérték

Az Alkotmánybíróság a 25/2015. (VII. 21.) AB határozatában kifejtette, hogy a tulajdonjog változtatási tilalommal való korlátozása akkor alkotmányos, ha arra valamely másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülése, továbbá valamely közérdek érvényre juttatása érdekében van szükség. Nem minősül elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, a közérdeket a jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy a közérdekből történő korlátozás szükségessége kérdésében egyedi aktusok törvényességének ellenőrzése tekintetében a bírói hatalom, normatív aktusok felülvizsgálata vonatkozásában pedig az Alkotmánybíróság állást tudjon foglalni. A közérdek miatt fennálló szükségesség bizonyítása a normaalkotó felelőssége.¹⁸

Az önkormányzatnak a változtatási tilalom elrendelése során először tehát azt kell megvizsgálnia és bizonyítania, hogy a korlátozás elrendelése szükségesnek minősül-e. Amennyiben úgy ítéli meg, hogy igen, úgy az elrendelés okait olyan módon kell megjelölnie az önkormányzati rendeletben, vagy az előterjesztésben, hogy abból ellenőrizhető legyen a korlátozás szükségességét jelentő közérdek. Az Alkotmánybíróság fenti döntése alapján azonban e körben nem elégséges az, ha az önkormányzat csupán általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, azt bizonyítania is szükséges.

16 Ugyanakkor megjegyzendő, hogy törvény, valamint kormányrendelet kimondhatja a helyi önkormányzati rendeletben elrendelt változtatási tilalom alkalmazhatatlanságát. Ld. a Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló 2013. évi CCXLII. törvény 12. § (2) bekezdését, vagy a rozsdáövezeti akcióterületek kijelöléséről és egyes akcióterületeken megvalósuló beruházásokra irányadó sajátos követelményekről szóló 619/2021. (XI. 8.) Korm. rendelet 6/B. §-át.

¹⁷ Étv. 20. § (7) bekezdés.

¹⁸ Az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.) AB határozat indokolás rész [124] bekezdés.

Az Alkotmánybíróság 125/2008. (X. 17.) AB határozatában rögzítette, hogy a változtatási tilalom célja, az építési szabályozás meghatározó átalakítása előtt egy adott terület megóvása attól, hogy azon visszafordíthatatlan beavatkozások történjenek. Az elrendeléshez az arra vonatkozó konkrét adatok, bizonyítékok hiányában, hogy az érintett ingatlanon tervez-e a tulajdonos ilyen irányú változtatást végrehajtani (absztrakt veszély), önmagában nem elégséges ok arra, hogy az érintett ingatlanra változtatási tilalmat rendeljen el az önkormányzat.¹⁹

Amennyiben az önkormányzati jogalkotó úgy ítéli meg, hogy a változtatási tilalom elrendelésének szükségessége fennáll, úgy ezt követően – ám még a tilalom elrendelését megelőzően – vizsgálnia kell, hogy a rendelkezésére álló eszközök közül melyek alkalmasak a szabályozási cél megvalósítására. Amennyiben a szabályozási cél megvalósítására több egyaránt alkalmas eszköz áll az önkormányzat rendelkezésére, úgy a szabályozási cél elérésére egyaránt alkalmas eszközök közül minden esetben azt kell alkalmaznia, amelyik az érintettek alkotmányos jogait a lehető legkisebb mértékben korlátozza. Tekintve, hogy a változtatási tilalom – a tulajdonjog elvonását követően – a tulajdonjogot leginkább korlátozó eszköz, így annak alkalmazására kizárólag ultima ráció jelleggel kerülhet sor.

A szükségességi-arányossági követelménynek nem csupán az elrendelés, hanem az érintett terület meghatározása tekintetében is kiemelt jelentősége van. Az Étv. 13. §-a alapján a helyi építési szabályzat a telekre vonatkozóan sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket állapít meg. Erre tekintettel az Étv. értelmében a helyi építési szabályzat legkisebb szabályozási területi egysége a telek. Mivel a változtatási tilalom a helyi építési szabályzat készítésének vagy módosításának időszakára rendelhető el, így a változtatási tilalom területi hatálya tekintetében is a telek, és nem a helyi építési szabályzat által meghatározott – több esetben a telekhatárokat figyelembe nem vevő – övezet minősül a legkisebb szabályozási területi egységnek. Ugyancsak ezt erősíti, hogy a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) alapján a helyi építési szabályzat módosítását legalább telektömbre kell készíteni.²⁰ A telektömb a telkek olyan csoportja legalább hat telekkel, amelyet minden oldalról közterület, magánút vagy más beépítésre nem szánt terület határol. Tehát a telektömb határai minden esetben egybeesnek az azt alkotó telkek telekhatáraival.²¹

Az övezeti szintű területi hatály meghatározása azért is problémás, mivel amennyiben az ingatlanok akár csak egy minimális része is érintett olyan övezeti szabályozással, amelyre kiterjed a változtatási tilalom területi hatálya, úgy az érintett ingatlan tekintetében nem kerülhet sor telekalakításra, ennek okán viszont építési tevékenységre sem, hiszen a telekből nem alakulhat ki építési telek, továbbá a telek tilalommal nem érintett részén végzett építési tevékenység is képes lehet ellehetetlenítheti a telek tilalommal nem érintett részén tervezett jogalkotói célt. Így viszont a tilalom területi hatályával csak részlegesen érintett ingatlanok tekintetében a tulajdonnal való rendelkezési jog korlátozásának nem lehet kizárólag az az alapja, hogy az önkormányzat által alkalmazott övezeti szintű szabályozás meghatározása során az övezetek területi határát nem igazították hozzá a telekhatárokhoz.

Mindezekből következően álláspontunk szerint a változtatási tilalom elrendelésével kapcsolatban a feltétlenül szükséges mérték követelménye – az arányos korlátozás követelményére

¹⁹ Az Alkotmánybíróság 125/2008. (X. 17.) AB határozat.

²⁰ Kr. 11. § (5) bekezdés

²¹ Étv. 2. § 26. pontja.

tekintettel – telekszinten értelmezendő, vagyis a változtatási tilalom elrendelésének alapegysége a telek.²²

2.2. A feltétlenül szükséges időtartam

A változtatási tilalom a helyi (kerületi) építési szabályzat készítésének időszakára azok hatálybalépéséig, de legfeljebb három évig állhat fenn, azzal, hogy a tilalom felülvizsgálatát a helyi építési szabályzat felülvizsgálatával együtt el kell végezni.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5029/2023/3. számú döntésében elvi élel rögzítette, hogy a változtatási tilalom kizárólag a szükséges időtartamra rendelhető el, mely legfeljebb az elrendeléstől számított 3 évig állhat fenn, függetlenül attól, hogy az érintett ingatlanok tekintetében a helyi építési szabályzat felülvizsgálata ezen időtartamon belül befejeződött-e. A változtatási tilalom három év elteltével külön rendelkezés nélkül, törvény erejénél fogva (*ex lege*) megszűnik.²³

A jogalkotó tehát egy objektív időbeli korlátot szab az önkormányzat számára, amelyen belül le kell folytatnia a helyi építési szabályzat készítési, módosítási eljárást, ugyanis ezen időbeli korlát túllépése esetén viselnie kell annak a veszélyét, hogy olyan építési tevékenységet végez a tulajdonos az érintett területen, amely a későbbi szabályozási cél megvalósulását ellehetetleníti. A hároméves időbeli korlát egy olyan abszolút időbeli határ, amelyet az önkormányzat semmilyen jogalkotástechnikai úton nem léphet túl. Ennek okán nincs lehetőség arra, hogy rögtön a tilalom megszűnését követően ismételten elrendelje a változtatási tilalmat.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5029/2023/3. számú döntésében kifejtette, hogy a változtatási tilalom önkormányzati rendelettel történő ismételt elrendelésére ugyanazon terület vonatkozásában akár különböző, akár a korábbival megegyező célból nincs törvényes lehetőség, mivel a változtatási tilalmak egymásra rakódása a tulajdonjog olyan sérelmére vezet, ami már nem indokolható ezen alapjog korlátozásának jogszerű keretek között maradó voltával. Ennek értelmében arra sincs lehetősége az önkormányzati jogalkotónak, hogy még a tilalom hatálya alatt, ugyanazon területre vonatkozóan újabb rendelettel ismételten tilalmat rendeljen el. Ennek oka, hogy már az első helyi építési szabályzat módosításának elfogadását követően a törvény erejénél fogva meg kellene szűnnie a tilalomnak, hiszen az csak az elrendelésének alapjául szolgáló helyi építési szabályzat készítésének időszakára állhat fenn. Emellett megjegyzendő, hogy a tilalmak egymásra rakódása azt is feltételezi, hogy ugyanazon területet érintően az önkormányzat több külön helyi építési szabályzat módosítási eljárást is indított. Ha viszont a változtatási tilalmat azért rendeli el az önkormányzat, mivel az építési szabályozás meghatározó átalakítása előtt meg kívánja óvni az érintett területet attól, hogy azon visszafordíthatatlan beavatkozások történjenek, akkor az önkormányzattól elvárható felelős településtervezés mellett, a feltétlenül szükséges mértékű alapjog korlátozás érdekében az újabb helyi építési szabályzat módosítását össze kellene vonnia a már folyamatban lévő eljárással, hogy az alapjogkorlátozó helyzet minél rövidebb ideig állhasson fenn. Sőt, amennyiben az önkormányzat eleget tenne a

²² A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5003/2024/5. határozata úgy foglalt állást, hogy a változtatási tilalom a rendezési terv készítéséhez, vagy annak módosításához kapcsolható járulékos jogintézmény, ezért telektömbnél kisebb területi egységre nem rendelhető el. A változtatási tilalom valóban a rendezési terv módosítás járulékos jogintézménye, azonban abból álláspontunk szerint nem következik az, hogy a legkisebb egysége azonos lenne a rendezési tervmódosítás legkisebb egységével. A feltétlenül szükséges mérték ugyanis álláspontunk szerint kizárólag az egyedi telek szintjén értelmezhető.

²³ Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5029/2023/3. számú döntés

felelős településtervezés, és az anyagi erőforrásokkal való takarékos bánásmóddal kapcsolatos kötelezettségének, elő sem állhatna olyan helyzet, amely miatt rövid időn belül több helyi építési szabályzat módosítás iránti eljárást kellene megindítania.

2.3. A változtatási tilalom elrendelésének szükséges előfeltételei

A változtatási tilalom elrendelésének előfeltétele a helyi (kerületi) építési szabályzat készítésére vonatkozó írásos megállapodás megléte, vagy megfelelő tervezői jogosultsággal rendelkező tisztviselő alkalmazása.²⁴

A településtervezési tevékenység speciális szakértelmet igényel, amelyre tekintettel a szükséges szakmai dokumentáció elkészítése jogosultsághoz kötött tevékenység.²⁵ A településtervező feladata az önkormányzat döntései, megbízása és a jogszabályok, szabványok és szakmai szabályok figyelembevételével a szükséges dokumentáció – a feladat elvégzéséhez szükséges településtervezési szakági tervezők bevonásával történő – elkészítése.²⁶ Azt, hogy mely szakági tervező bevonására van szükség, az ágazati jogszabály határozza meg. Például, amennyiben utakat, parkolókat érintő előírást kíván módosítani az önkormányzat, úgy a közlekedési vizsgálat, helyzetelemzés, értékelés, közlekedési és a tervezési feladat elvégzéséhez szükséges szakági munkarész és javaslat elkészítéséhez településtervezési közlekedési szakági tervezőt kell bevonni, aki olyan okleveles közlekedés-építőmérnök, vagy okleveles közlekedésmérnök lehet, aki legalább 5 éves szakmai gyakorlati idővel rendelkezik.

Amennyiben a helyi építési szabályzatot az önkormányzat nem maga készíti el, úgy a változtatási tilalom elrendelése előtt településrendezési szerződést kell kötnie a helyi építési szabályzat készítéséhez, módosításához szükséges tervdokumentáció kidolgozására jogosult településtervezővel és szükség szerint a szakági tervezőkkel.

A településtervezési szerződés alapvetően magánjogi megállapodás, azonban magánjogi szerződésekre vonatkozó szabályokat az ágazati jogban meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. Ilyen eltérés, hogy a településrendezési szerződés esetén formakényszer van, a szerződést írásban kell megkötni. Eltérés továbbá, hogy a tervező a szerződésben meghatározott esetben és módon vehet igénybe társtervezőt, illetve szakági tervezőt, és a tervező díja – ha a felek eltérően nem rendelkeznek – a tervdokumentáció átadásával egyidejűleg esedékes.²⁷

A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5006/2022/5. számú határozatában – elvi jelentőséggel – rögzítette, hogy a változtatási tilalom alapjául szolgáló rendezési tervmódosítás elkészítéséhez szükséges szakági tervezőt az eljárás kezdetén be kell vonni az eljárásba. A határozatban kifejtette továbbá, hogy a szakági tervezőt, amennyiben az önkormányzat élni kíván a változtatási tilalom elrendelésének lehetőségével, az eljárás kezdetén, a változtatási tilalom alapjául szolgáló helyi építési szabályzat (mint településrendezési terv) módosítás elkészítéséhez be kell vonni az eljárásba, mégpedig akként, hogy vele az önkormányzat köti meg a településtervezési szerződést. A Kúria megállapította továbbá, hogy a megfelelő jogosultsággal rendelkező tervezővel való szerződéskötés nélküli jogalkotás a rendelet egészének a megalkotási feltételek hiánya miatti törvénybe ütközését jelenti, így a változtatási tilalmat elrendelő önkormányzati rendelet – a fentiek miatt – jogszabálysértő, közjogilag érvénytelen.²⁸

²⁴ Étv. 16/A. § (1) bekezdés és 21. § (1) bekezdés.

²⁵ Az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 14. § (1) és (2) bekezdése.

²⁶ Korm. rendelet 14. § (1) és (2) bekezdése.

²⁷ Étv. 16/A. § (2) bekezdés.

²⁸ Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5006/2022/5. számú határozata.

A tulajdonjog korlátozását jelentő változtatási tilalom elrendeléséhez tehát a jogalkotó számos garanciális előírás együttes érvényesülését követeli meg, annak előírására ultima ratios jelleggel kerülhet sor akkor, ha más a tulajdonjogot kevésbe korlátozó eszközzel nem lehet megakadályozni azt, hogy az érintett területen a szabályozás felülvizsgálatát megelőzően visszafordíthatatlan beavatkozások történjenek.

3. Kitekintés a változtatási tilalomra vonatkozó szabályok módosítására.

A magyar építészettről szóló 2023. évi C. törvény (a továbbiakban: Métv.) tervezetten 2024. október 1. napjától hatályba lépő rendelkezései újra szabályozzák a változtatási tilalmat, további garanciális szabályok beépítésével, valamint a kúriai gyakorlat kodifikálásával.

A jövőben a változtatási tilalmat csak pontosan körülhatárolt területre lehet elrendelni, és a jelenleg hatályos szabályozástól eltérően már nemcsak az építési- és telekalakítási tilalom elrendeléséről, hanem a változtatási tilalom elrendeléséről is értesítenie kell a jegyzőnek az érintett ingatlanok tulajdonosait. A módosítás következtében tehát nem állhat elő olyan helyzet, hogy a tulajdonos esetleg nem is tudja, hogy az ingatlana változtatási tilalommal érintett, hiszen arról tájékoztatást kap, ennek okán kisebb eséllyel fordulhat elő olyan helyzet, hogy a tulajdonos jóhiszeműen értéknövelő építési tevékenységbe kezd a tilalommal érintett területen.

A Métv. a változtatási tilalom időbeli hatályának kezdő és végső időpontját az Étv.-hez képest konkrétabban jelöli meg azáltal, hogy meghatározza, hogy mit ért a helyi építési szabályzat készítésének időszakán. Ez az időszak a Métv. alapján a településtervezési szerződés megkötésétől a helyi építési szabályzatról szóló rendelet hatálybalépéséig tart. A változtatási tilalom időbeli hatályának fennállását továbbra is három évben maximalizálja a jogalkotó. Az ismételt elrendelés lehetőségéről és korlátairól az Étv. nem tartalmaz szabályozást, a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.029/2023/3. számú határozatában azonban elvi éllel rögzítette, hogy a változtatási tilalom önkormányzati rendelettel történő ismételt elrendelésére ugyanazon terület vonatkozásában akár különböző, akár a korábbival megegyező célból nincs törvényes lehetőség. A Métv. az ismételt elrendelésre vonatkozóan rögzíti, hogy a változtatási tilalom megszűnését követő két éven belül a változtatási tilalommal érintett területre, építési telekre vagy telekre változtatási, valamint telekalakítási és építési tilalmat nem lehet elrendelni. A Métv. fenti szabályával a jogalkotó a Kúria hivatkozott döntésében kimunkált jogértelmezést részben átültette a jogszabályba, részben továbbfejlesztette azt azáltal, hogy egy időbeli korlátot is meghatározott az érintett területre vonatkozó ismételt elrendelés tekintetében. Ez az előírás megszünteti a jogbizonytalanságot azon kérdés tekintetében, hogy vajon mennyi időnek kell eltelnie az érintett területre vonatkozó változtatási tilalom megszűnésétől ahhoz, hogy ne minősüljön jogsértőnek az ismételt elrendelés.

4. A változtatási tilalommal szembeni objektív jogvédelem rendszere

A fentiekben bemutatásra került a változtatási tilalomra vonatkozó jogi szabályozás, valamint az azt értelmező kúriai joggyakorlat, annak érdekében, hogy a tulajdonjog korlátozásához vezető jogintézmény alkalmazhatóságához kapcsolódó garanciális szabályok kijelölésre kerüljenek. A következő fejezetben röviden áttekintjük a garanciális szabályok megsértésével – az önkormányzati jogalkotó által – elrendelt változtatási tilalommal szembeni jogvédelem eszközeit a hazai jogrendszerben.

A jogsértően elrendelt változtatási tilalommal szembeni jogvédelem elsődleges eszköze a kormányhivatalok által gyakorolt törvényességi felügyeleti jogkör. A kormányhivatal hivatalból és bejelentésre is vizsgálhatja bármely önkormányzati rendelet – így a változtatási tilalmat elrendelő önkormányzati rendelet – jogszerűségét. Ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére.²⁹ Amennyiben a törvényességi felhívás alapján az önkormányzat – önkéntesen reparálva a jogszabálysértést – hatályon kívül helyezi a változtatási tilalmat elrendelő rendeletét, akkor a jogszerű állapot rövid időn belül, hatékonyan helyreállításra került.

Amennyiben azonban az önkormányzat nem ért egyet a törvényességi felhívásban foglaltakkal, a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról dönthet és indítványozhatja a Kúriánál – a törvényességi felhívás eredménytelenné válását követő 30 napon belül – az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást. Az eljárás keretében a Kúria hivatalból, valamint a kormányhivatal kérelmére dönthet az ideiglenes alkalmazási tilalom elrendeléséről,³⁰ amely esetén a változtatási tilalomból fakadó korlátozások a Kúria érdemi döntésének meghozataláig feloldásra kerülnek.

A Kúria gyakorlata alapján a bíróság az arányosság elve alapján, a közérdek és valamennyi fél szempontjából azt mérlegeli, hogy az azonnali jogvédelem elmaradása nem okoz-e súlyosabb hátrányt, mint amilyennel az azonnali jogvédelem biztosítása járna.³¹ A Kúria mérlegeli az ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelése során, hogy a hatályos szabályozás alkalmazásából fakadó jogkövetkezmények utólagos helyreállítása nem, vagy csak aránytalan nehézségek árán lehetséges-e, melynek elkerüléséhez jelentős közérdek fűződik, valamint figyelemmel van az érintett jogalanyok kiemelkedő számára is.³²

Függetlenül az ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelésétől vagy elutasításától, ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, akkor az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti. A megsemmisítés hatályát a Kúria határozza meg, az lehet *ex tunc*, *ex nunc*, de lehet *pro futuro* is. Ilyen értelemben a Kúria döntésével a jogsértő változtatási tilalmat a kihirdetése napjával is megsemmisítheti, lényegében visszaható hatállyal reparálva a jogsértést. A Kúria azonban úgy is dönthet, hogy a döntésének meghozataláig fennálló jogsértést nem küszöböli ki, csupán a döntéshozatal pillanatától szünteti meg a jogszabálysértést. Végül biztosíthat az önkormányzati jogalkotó számára időt is arra, hogy a változtatási tilalom elrendelésének jogszerű módját megtalálja, és a Kúria meghatározza azt a jövőbeli dátumot, ameddig a jogsértés fennállását elfogadja.

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörének gyakorlása mellett, ha az alapvető jogok biztosja a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, akkor kezdeményezheti az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.³³

²⁹ Möt. 134. § (1) bekezdés.

³⁰ A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 145. § (1) bekezdés.

³¹ Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5016/2021/3. végzése.

³² Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5002/2023/4. végzése.

³³ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 34/A. § (1) bekezdése.

5. A változtatási tilalommal szembeni objektív jogvédelem rendszere a gyakorlatban

A változtatási tilalommal szembeni objektív jogvédelmi rendszer elvben biztosítja a jogszerű állapot helyreállítását, azonban érdemes a jogvédelmi rendszer működését egy gyakorlati eseten keresztül is vizsgálat alá vonni.

Győr Megyei Jogú Város Közgyűlése (a továbbiakban: Közgyűlés) 2021. május 12. napi hatálybalépéssel változtatási tilalmat rendelt el³⁴ a település területének jelentős részére.³⁵ A területi kiterjedtség következménye, hogy a változtatási tilalom a jogalanyok széles körét érintette. Az illetékes kormányhivatal a rendeletet jogszabálysértőnek tartotta, amelyre tekintettel a törvényességi felhívás eredménytelenségét követően indítványozta a Kúriánál az önkormányzati rendelet megsemmisítését. A Kúria az önkormányzati rendeletet 2021. szeptember 17. napján közzétett döntésében – *pro futuro* – 2021. október 31. napi hatállyal megsemmisítette.³⁶ A *pro futuro* megsemmisítés következménye, hogy a tulajdonjog jogellenes korlátozása 172 nap időtartamban állt fenn.

A megsemmisítést követően a Közgyűlés 2021. október 31. napi hatálybalépéssel ismételt változtatási tilalmat rendelt el³⁷ – ugyanahhoz a rendezési tervmódosítási eljáráshoz kapcsolódóan – szintén a település területének jelentős részére, a jogalanyok széles körének érintésével. A törvényességi felhívás ismételt eredménytelenségét követően a kormányhivatal ismételt indítványozta a Kúriánál az önkormányzati rendelet megsemmisítését. A Kúria az önkormányzati rendeletet 2022. május 13. napján közzétett döntésében – *ex tunc* – a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.³⁸ Az *ex tunc* megsemmisítés ellenére a tulajdonjog jogellenes korlátozása 194 nap időtartamban állt fenn, tekintettel arra, hogy a jogalanyokra vonatkozóan az önkormányzati rendelet kifejtette a tulajdonjog korlátozására irányuló joghatásokat.

A második megsemmisítést követően a Közgyűlés 2022. szeptember 21. napi hatállyal harmadszor is változtatási tilalmat vezetett be.³⁹ Ugyan már egy másik rendezési tervmódosítási eljáráshoz kapcsolódóan, azonban az előző két változtatási tilalommal nagyrészt megegyező területre, amely továbbra is a település területének jelentős részén, a jogalanyok széles körének érintettségével korlátozta az érintett ingatlanok tulajdonosainak tulajdonjogát. A törvényességi felhívás ismételt eredménytelenségét követően a kormányhivatal ismételt indítványozta a Kúriánál az önkormányzati rendelet megsemmisítését. A Kúria az önkormányzati rendeletet 2023. július 10. napján közzétett döntésében – ismételt *ex tunc* – a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.⁴⁰ Az *ex tunc* megsemmisítés ellenére a tulajdonjog jogellenes korlátozása – a fentiekhez hasonlóan – 292 nap időtartamban állt fenn.

³⁴ Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az SZTM 2021-014 számú rendezési tervmódosításra tekintettel elrendelt változtatási tilalomról szóló 20/2021. (V. 11.) önkormányzati rendelet.

³⁵ A változtatási tilalom kiterjedt a beépítésre szánt területén lévő nagyvárosias, kisvárosias, településközponti vegyes és központi vegyes építési övezetben, valamint a beépítésre nem szánt területen lévő általános mezőgazdasági övezetben lévő ingatlanokra.

³⁶ Ld. Köf.5023/2021/10.

³⁷ Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az SZTM 2021-014 számú rendezési tervmódosítás hatályba lépéséig elrendelt változtatási tilalomról szóló 35/2021. (X. 26.) számú rendelete

³⁸ Ld. Köf.5006/2022/5.

³⁹ Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az SZTM 2022-007 számú rendezési tervmódosítás készítésének időszakára elrendelt változtatási tilalomról szóló 24/2022. (IX. 20.) önkormányzati rendelete.

⁴⁰ Ld. Köf.5010/2023/7.

I. táblázat: A jogsérelem időtartamának összefoglalása

Önkormányzati rendelet	Hatálybalépés	Kúriai határozat közzététele	Megsemmisítés	Jogsérelem időtartama
20/2021. (V. 11.) önk. Rendelet	2021. május 12.	2021. szeptember 17.	<i>pro futuro</i> : 2021. október 31.	172 nap
35/2021. (X. 26.) önk. Rendelet	2021. október 31.	2022. május 13.	<i>ex tunc</i> : 2021. október 26.	194 nap
24/2022. (IX. 20.) önk. Rendelet	2022. szeptember 21.	2023. július 10.	<i>ex tunc</i> : 2022. szeptember 20.	292 nap

Forrás: szerzők saját szerkesztése.

Az objektív jogvédelmi rendszer működése abban a tekintetben megfelelő, hogy a célját eléri, tekintettel arra, hogy a jogszerű állapot végül helyreállt azzal, hogy a Kúria megsemmisítette a törvénysértő változtatási tilalmat elrendelő rendeleteket. Az egyéni alkotmányos jogsérelem azonban az objektív jogvédelmi rendszer nem küszöbölte ki, mivel a visszamenőleges hatályú megsemmisítés az időt nem fordítja vissza és a társadalom jogkövető tagjainak tulajdonjoga – tárgyi esetben 658 napig, vagyis közel két évig – jogellenes korlátozással volt érintett. Az objektív jogvédelmi rendszerben ugyanis a jogvédelem biztosítására valójában a Kúria jogosult, ami szükségszerűen a jogvédelem tényleges bekövetkezésének idejét időben eltolja. Álláspontunk szerint éppen ezért a jogvédelmet előbbre kell hozni egyes jogsértésekkel szemben. Az elő(bb)rehozott jogvédelemmel kapcsolatos javaslatunkat a következő fejezetben fejtjük ki.

6. Javaslat az elő(bb)re hozott jogvédelem biztosítására

Az objektív jogvédelem eszközeinek – közjogi hagyományainktól sem elszakadó⁴¹ – fejlesztésével a jogsértés kiküszöbölésének hatékony rendszere alakítható ki. Az objektív jogvédelem fent ismertetett rendszerében a jogvédelem ideiglenes – a Kúria ellentétes döntéséig fennálló – eszköze a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eszközeinek bővítésével lehetséges.

A javasolt eszköz az ideiglenes alkalmazási tilalom törvényességi felügyeleti eljárásban való elrendelésének biztosítása. Tekintettel azonban arra, hogy az önkormányzati autonómia aránytalan korlátozása nem cél, a törvényességi felügyeleti jogkör keretében elrendelhető ideiglenes alkalmazási tilalom több garanciális feltétel teljesítése esetén lehetne alkalmazható.

Az első feltétel, hogy a kormányhivatal törvényességi felhívása eredménytelen, vagyis az önkéntes reparáció az önkormányzat részéről elmarad. A törvényességi felhívás előterjesztése önmagában nem eredményezheti az önkormányzati rendelet alkalmazásának felfüggesztését, hiszen az még az önkormányzat és az államigazgatás közötti párbeszéd és együttműködés része. A törvényességi felhívás eredménytelensége, a jogsértés önkéntes reparációjának elmaradása azonban megnyithatja a lehetőséget a beavatkozásra.

⁴¹ A közjogi hagyományaink tekintetében utalunk a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. törvénycikk által bevezetett garanciális panaszra, amely esetén a törvényhatósági bizottság által a sérelmes rendeletnek, határozatnak a törvényhatóságnál való beiktatást, vagy a sérelmes intézkedés megtételét követő 15 napon belül elhatározott panasz a végrehajtást felfüggesztette. Ld. a garanciális panaszról bővebben: Kelemen (2016, 95–116).

A beavatkozásra azonban – a javaslatunk szerint – csak akkor kerülhetne sor, ha a törvényességi felhívásban meghatározott jogsértés széleskörű jogsérelmet okoz a társadalom tagjai számára. Ez utóbbi feltétel azért szükséges, mert az önkormányzati jogalkotás aránytalan korlátozásához vezetne, ha széleskörű jogsérelem nélkül, valamennyi esetben alkalmazási tilalom ideiglenes elrendelésére kerülhetne sor.

Végül garanciális szabályként azt is rögzíteni lenne szükséges, hogy az ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelésétől számított 30 napon belül a kormányhivatalnak indítványoznia kellene a Kúriánál a törvénysértő önkormányzati rendelet megsemmisítését. A Kúriának pedig ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelése esetén 30 napon belül döntést kellene hoznia. Álláspontunk szerint nem helyes megoldás annak a biztosítása, hogy a Kúria csak az ideiglenes alkalmazási tilalom indokoltságát vizsgálja felül először, majd utána döntsön a normakontroll iránti indítvány tárgyában, tekintettel a széleskörű jogsérelemre, amely indokolja a gyors eljárás követelményét.

Záró gondolatok

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti jogköre nem csupán formális eszköz, hanem alapvető jelentőségű a helyi döntéshozatali folyamatok átláthatóságának és jogkövetésének biztosításában. Az önkormányzati autonómia és a közérdek érvényesülése közötti egyensúly fenntartása kulcsfontosságú a demokratikus társadalom egészséges működéséhez.

A változtatási tilalom, mint szabályozási eszköz, kritikus szerepet játszik abban, hogy megakadályozza a jogellenes vagy a közösségi érdeket sértő beavatkozásokat, miközben tiszteletben tartja a tulajdonhoz való jogot. A gyakorlatban azonban ennek az eszközöknek az alkalmazása során számos kihívás merül fel, amelyek kezelése érdekében további finomhangolása szükséges a jogvédelmi rendszernek. Javasoltuk, hogy az elő(bb)re hozott jogvédelem megerősítésére és a törvényességi felügyelet hatékonyságának növelésére összpontosító intézkedések révén lehetővé váljon a jogszerűség gyorsabb és hatékonyabb érvényesítése.

Az elő(bb)re hozott jogvédelem és a törvényességi felügyeleti rendszer továbbfejlesztése nem csupán szakmai, hanem társadalmi felelősség is. Ennek megvalósítása elősegíti, hogy a helyi önkormányzatok valóban a közösségek szolgálatában álljanak, és döntéseik a jogszabályokon alapuljanak.

Hivatkozások:

- Bencsik A. (2020). Az építési jog szakigazgatási alapjai. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 658–681). Wolters Kluwer.
- Gárdos-Orosz F. (2020). Az alapjogok korlátozása. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár E., & Jakab A.)*. Online: <https://shorturl.at/enIV0>
- Harmathy A. (2007). A tulajdonjog korlátozásáról. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, 69(1–48), 237–245. Online: <https://shorturl.at/jATZ2>
- Kelemen R. (2016). A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban?. *Acta humana: emberi jogi közlemények*, 4(2), 95–116. Online: <https://shorturl.at/fDI14>

- Orosz Dzs., & Sonnevend P. (2023). A tulajdonhoz való jog. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár E., & Jakab A.)*. Online: <https://shorturl.at/oRU58>
- Rámhárpné Radics K. (2023). Helyi önkormányzati autonómia: mi változik, mi marad?. *KözigazgatásTudomány*, 3(1), 85–98. <https://doi.org/10.54200/kt.v3i1.50>
- Szalai É. (2013). Az építési igazgatás, építési jog alapjai. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. II. kötet* (pp. 263–314). CompLex.
- Vargáné Fekete M. (2017). *Építésügyi igazgatás*. Dialóg Campus.



A DIGITÁLIS MUNKAHELY JOGI ÉS NEM JOGI KIHÍVÁSAI

MÉLYPATAKI GÁBOR*^{ID}, SOLYMOSI-SZEKERES BERNADETT**^{ID}

* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: gabor.melypataki@uni-miskolc.hu

** Egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: bernadett.solymosi-szekeres@uni-miskolc.hu

Absztrakt

A digitális munkahely egy fogalmi evolúció eredménye, és számos kihívást rejteget magában, amelyek több szempontból érintik a munkajogot. Ilyen kihívás a távmunka és a *home office* kérdése, ám a kihívások közül több is elsőre nem feltétlenül tűnik (munka)jogi természetűnek, mint a *quiet quitting*. A tanulmányunkban olyan forrásokat is feldolgozunk, mely a digitális munkahely egyes korszakait értelmezik. Ezekből rajzolódik ki a fogalmi evolúció. Az említett fogalmakat szükséges a munkajog szemüvegén keresztül is vizsgálni, mivel azokhoz számos munkajogi jellegű szankció kapcsolható. A tanulmány ennek megfelelően a munkahelyek dematerializálódására épít, amely különösen problémás lehet egy bizalmi jogviszonyban, illetve több szinten összefügg a generációk közötti különbségekkel. Bemutatásra kerül több különböző fogalmi megközelítés, dogmatikai kérdések vizsgálata, illetve a hajsza-kultúra és az arra reagáló munkavállalók változó attitűdje, analizálva a problémák jogi és nem jogi keresztmetszeit, mindezt a munkajog szemszögéből. A jogi kérdések vizsgálata azonban igényli több olyan előkérdés megválaszolását, melyek nélkül a jogi összefüggések is sokkal nehezebben lehetnének értelmezhetők. A kutatásunk során végig holisztikus keretrendszerben vizsgáltuk az összefüggéseket. Ennek oka a téma komplexitása és az, hogy talán így láttatható a legjobban, hogyan kerül ki a digitális munkahely szabályozási igénye a nemzeti jogalkotás terepéről minimum uniós szintre, de akár nemzetközi szintekre is.

Kulcsszavak

digitális munkahely, heavy work investment, platformmunka, hajsza-kultúra, quiet quitting

Abstract

The digital workplace is the result of a conceptual evolution and poses a number of challenges that affect labour law in many ways. Such challenges include teleworking and the home office, but several of these challenges may not seem to be of a (labour) law nature at first sight, such as quiet quitting. In our paper we also discuss sources that interpret the digital workplace in different eras. From these, we draw out the conceptual evolution. It is also necessary to look at these concepts through the lens of labour law, as they can be associated with a number of

sanctions of a labour law nature. Accordingly, the paper builds on the dematerialisation of the workplace, which can be particularly problematic in a fiduciary relationship and is linked to intergenerational differences at several levels. A number of different conceptual approaches, an examination of doctrinal issues and the changing attitudes of the hustle culture and the employees who respond to it are presented, analysing the legal and non-legal cross-section of the problems, all from an employment law perspective. However, examining legal issues requires answering a number of preliminary questions without which the legal context would be much more difficult to interpret. Throughout our research, we have examined the context within a holistic framework. This is because of the complexity of the subject and because it is perhaps the best way to see how the regulatory needs of the digital workplace are being translated from the national legislative arena to at least EU level, but also to international levels.

Keywords

digital workplace, heavy work investment, platform work, hustle culture, quiet quitting

1. Bevezető

A modern, digitális alapokon nyugvó munka a modern korunk ipari forradalmának tekinthető. Napról napra alakulnak ki újabb és újabb munkaformák. A platform munka is egy ilyen modern munkavégzési forma, ahol az egyik legnagyobb munkavégzői erény a gyorsaság. Minél több megrendelést tud felvenni a munkavégző, az algoritmus annál több további megrendeléssel látja el (Rácz-Antal, 2023, 8). Ezt a gyorsaságot a digitalizáció is támogatja, hiszen a digitális alapokon zajló munka bárholnan végezhető, a feladatok gyorsabban teljesíthetők például az elektronikus levelező-rendszer segítségével is. Ahogy a tanulmány címe is sugallja, a digitális munkahely számos kihívást állít a munkáltatók és a munkavállalók elé, amelynek egyik példája a folyamatos és gyors munkavégzés elvárása.

Mielőtt azonban ezekre a kérdésekre keresnénk a válaszokat, azt az előkérdést kell feltennünk, hogy mit is jelent a digitális munkahely? Csak azt jelenti, hogy digitális eszközöket használunk a munkavégzés során, vagy ennél többet is? Ha sommásan akarjuk megfogalmazni, jelenti az egyiket és a másikat is. Ennek oka, hogy a digitális munkahelynek nincs egy közmegegyezés szerinti fogalma. Ez abból fakad, hogy itt nem feltétlenül egymás mellett létező versengő fogalmakat kell elképzelnünk, hanem egyfajta fogalmi evolúciót is. Az első jelentősebb definíció 2009-ben jelent meg, még részben az intranet hálózatokra fókuszálva. Ehhez képest napjainkban pedig a kérdés részben az, hogy a digitális munkahely fogalmába beleesik-e a virtuális munkahely, vagy azt éppen külön fogalomként kezeljük? A tanulmányunkban bemutatjuk ezen fogalmak ma is hasznosítható és munkajogilag is releváns elemeit. Itt a bevezetőben előzetesen azt tudjuk mondani, hogy a digitális munkahely valamikor a számítástechnikai eszközök bevezetésével kezdődött, majd munkahelyi levelező rendszerek bevezetésével erősödhetett meg. Azóta is persze rengeteg változás történt és a jelenlegi szakaszában a metaverzumban végzett munka jogi megítélésénél tartunk. A kutatásunk ezen részéhez Ephraim Freed (2022) Digital Workplace Group által publikált tanulmányát használtuk, mely a legfontosabb állomásait mutatja be a digitális munkahely fogalomalkotásának.

Annyi azonban már most bizonyos, hogy a fogalmak egyik központi eleme a munkavállalók agilitásának növelése, a munkahelyi folyamatok liberalizálása, mely egyfajta versenyhelyzetet generál a munkavállalók között a munka hatékonyságának növelése érdekében. Ennek érvénye-

sülését elősegíti az ember önkizsákmányolásra való hajlama is. A digitális munkavégzési formák és a digitális munkahelyek adnak egy talmi döntési szabadságot a munkavállalónak. Ezt a szabadságot azonban frusztráció is kíséri, mely egyfajta teljesítménykényszerből fakad és abból a félelemből, hogy a digitális térben nem látszik olyan mértékben a munkavállaló teljesítménye, mint a klasszikus értelemben vett munkahelyeken (Mélypataki et al., 2020).

Ez az igény oly mértékben uralja a munkavégzést, a munkavégzőt oly mértékben befolyásolja, hogy megfigyelhetünk egy állandó teljesítménykényszert a munkavégzőkön, amelynek leképezésére kialakult a hajsza-kultúra fogalma. A hajsza-kultúra egyik kivetülése a *heavy work investment*, mely összefügg a munkaalkoholizmussal és a felesleges, eredményt nem hozó munkavégzési folyamatokkal. Itt nem a tényleges munkavégzés gazdasági, vagy társadalmi hasznosságáról beszélünk, hanem a munkát végző saját értékítéletének a válságáról, mely alapján saját maga érzékeli haszталannak a munkavégzésbe befektetett energiát.

E káros szellemiségre elindult egy válaszreakció a munkavégzők oldaláról, főként a fiatal munkavégzők részéről, amely nem más, mint a *quiet quitting* folyamata. Ezt magyarul csendes kilépésnek fordíthatjuk, azonban álláspontunk szerint anyagszerűbb fordítás a csendes eltávolodás, tekintettel arra, hogy nem felmondási folyamatról beszélhetünk e magatartás kapcsán.

A fent vázolt kérdések vizsgálatát megelőzően érdemes körbejárni azt a kérdést, hogy mit is jelent a digitális munkahely. A fogalmi struktúra vizsgálata után pedig azt kell megvizsgálunk hogyan kapcsolódik össze a hajsza-kultúrával és ehhez kapcsolódóan a kutatásunk egyik fókuszában álló *quiet quitting* trenddel. A digitális munkahelyek fokozottan érintettek ezzel a jelenséggel. Éppen ezért a *quiet quitting* hátterét először önmagában szükséges vizsgálni.

Ezt követően meg kell vizsgálni, hogy a *quiet quitting* miként értelmezhető a munkajog szemüvegén keresztül. Vizsgálatra kerül, hogy vajon káros, vagy inkább hasznos társadalmi trendnek tekinthető-e a munkaviszony dinamikája szempontjából, érdemes-e az ellen fellépnie a munkáltatónak, és ha igen, mit tud tenni a munkáltató úgy, hogy a problémára megoldást találjon a munkavállaló szankcionálása helyett. E vizsgálat azért különösen fontos, mert a digitális munkahelyekre egyre inkább betörő *quiet quitting* magatartási forma alapjaiban strukturalja át a munkaszervezet dinamikáját, teljesítőkéességét, ezáltal számos kockázatot terhelve a munkáltató vállára. A fenntartható (digitális) munkahelyek kialakítását át kell hatnia egy olyan munkaszervezési szemléletnek, amely figyelembe veszi a munkavállalói attitűdöket, helyén kezelve az aktuális digitális trendeket.

2. A digitális munkahely

2.1. A munkahelyek dematerializálódása – alapvetések

A kutatásunk egyik alapkérdését a digitális munkahely fogalma adja. Ehhez azonban fel kell tennünk azt az előkérdést, hogy mit is jelent a munkahely és mit jelent a munkahelyek dematerializálódása. Ha a köznyelvi megközelítést vesszük, akkor a munkahely az a hely, ahol a munka végzése megtörténik. De persze ez már ezer másik kérdést hordoz magában, ráadásul mindenfajta munkavégzéshez kapcsolódik. Munkavégzés ugyanis nemcsak munkaviszony keretében, hanem vállalkozási és megbízási szerződés keretében is történik, illetve az egyes magánjogi vagy munkajogi szabályozás által nem, vagy csak részben nevesített foglalkoztatási jogviszonyok keretében is. Jelen tanulmányunkban a munkajogi és az egyéb foglalkoztatási jogviszonyokra szeretnénk fókuszálni.

Ha ebből a megközelítésből indulunk ki, akkor a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. tv. (a továbbiakban: Mt.) 45. § (3) bekezdése alapján eltérő megállapodás hiányában munkahelynek a munkakörben szokásos munkavégzési helyet kell tekinteni. Ez egy csalóként egyszerű szabályozásnak tekinthető, mely azonban rengeteg más kérdést generál.¹ Most azokra a kérdésekre fókuszálunk, melyek a tanulmányunk tárgyához szorosan kapcsolódnak. A munkahely meghatározása fontos eleme a munkaszerződésnek, de nem kötelező tartalmi eleme. Az esetek jelentős részében ennek ellenére is elképzelhetetlen a megjelölése nélkül a munkaviszony meghatározása. A munkavégzés helyének ki nem jelölése rengeteg esetben már egy kezdeti bizonytalanságot is eredményezne egy olyan szerződéses jogviszonyban, mely karakterét tekintve egy bizalmi jellegű jogviszony lenne. A munkavégzés helyének a kijelölése éppen ezért fontos eleme magának a szerződéskötéssel összefüggő kommunikációnak is. Ez kiemelten így lesz és már így van akkor is, ha a digitális teret is beemeljük. Az Mt. meghatározza a klasszikus alapú, tipikus munkajogviszonyok jogi kereteit és paradigmáit. A klasszikus értelemben vett munkajogviszonyok pedig a szociális biztonság intézményére épülnek. A tipikus munkaviszony fő karakterei a függőség és a személyes (bizalmi jellegű) kapcsolatokban rejlenek. A klasszikus alapelvek mentén a klasszikus értelemben vett munkaviszony esetében a személyes munkavégzési kötelezettség egy olyan elsődleges ismérv volt, és még ma is az, mely elhatárolta a további jogviszonyoktól. A munkahelyek azonban átalakulnak. A COVID-19 időszaka pedig egyfajta térbeli (fizikai) átalakulást is hozott magával (Ceinar & Mariotti, 2021), mely akár építészeti szempontból fontos, akár olyan formában, hogy még dominánsabb szerepe lett a digitális technológiák alkalmazásának (Mélypataki & Máté, 2021).

A kiindulópontunkhoz szükséges hozzátenni, hogy a munkáltató definíciója a tipikus munkaviszonyokban bizonyos fokig korlátlan, mely a törvényi definícióból is fakad. Ez a fajta bizonyos korlátlanság erősen kapcsolódik a munkajogviszonyra jellemző függőségi kapcsolatokhoz. A klasszikus értelemben a munkavállalók elsősorban személyi függése akkor valószínűsíthető meg, ha a munkáltatóhoz térben a lehető legközelebb helyezkednek el. Ennek az általános megvalósulási formája, hogy a munkavállaló a tevékenységét a munkahelyén végzi, ami általában a munkáltató székhelyén vagy telephelyén található.²

A munkaadók új generációi bíznak a digitális munkaerőpiacban és a rugalmasságban. A munkavállalók védelme ezen a munkaerőpiacon nagyon alacsony (Tóth, 2022). A vállalatok megpróbálják kihasználni ezt az alulszabályozott helyzetet. A munkahely dematerializációjának és „privatizációjának” fényében minden helyet (még a munkavállaló személyes tereit is bizonyos megszorításokkal) munkahelyi környezetnek tekinthetünk (Ales, 2018). A fizikai értelemben vett klasszikus munkahelyek hiánya csökkenti a védelem szintjét. A vállalatok nem ismerik el alkalmazottként az új foglalkoztatási viszonyban dolgozókat, hanem önálló vállalkozóként, vagy önfoglalkoztatóként tekintenek rájuk (Szekeres, 2019, 3). Az érintett vállalatok rendszerint azt az álláspontot képviselik: „Csak a platformot és a lehetőségeket adom meg, ahol a fogyasztó és a szolgáltató összekapcsolódhat az alkalmazáson keresztül”. A munkáltatók egyik leggyakoribb érve ezekben a jogviszonyokban: „Nem befolyásolom a szerződéskötési folyamatot, csak a minimumkövetelményeket határozom meg.” Itt elsősorban az applikációk

¹ Bővebben ld. Solymosi-Szekeres (2022).

² Természetesen nem feledkezünk meg arról a kettősségről sem, amely a munkáltató és a munkáltatói jogkör gyakorlója között áll fenn. A tanulmányban azonban elsősorban nem az utasítási jogra, hanem a munkahelyre mint a jogviszony egyik fontos elemére fókuszálunk. Éppen ezért lehet egy kissé leegyszerűsítő a felek kapcsolattrendszerének ábrázolása, de most ezt a viszonyt csak annyira szeretnénk volna felvillantani, amennyiben a választott témánkhoz kapcsolódik.

használatával összefüggő minimumkövetelményekről van szó. Azonban ezeknek a minimum standardoknak gyakran olyan tartalma is van, ami túlmutat azon, hogy a vállalkozás csak az applikációt és csak a piacert biztosítja. Ennél általában sokkal jelentősebb a befolyása a történésekre. A fentiekkel párhuzamosan a munkaerőpiac a generációváltás miatt is átalakulóban van, ahol is a Z generáció tagjai fognak a munkaerőpiacra kilépni. Ők már egy olyan munkaerőpiacra lépnek ki, ahol a munka fogalmának a változása befolyásolja a tényleges foglalkoztatási viszonyokat is. Az új rugalmasabb foglalkoztatási formák és a digitalizáció olyan új jogviszonyokat hoznak létre, melyek a klasszikus munka fogalmába nem illeszkednek bele (Jakab, 2018). Ennek megfelelően a munkamánia fogalmi elemei is változni fognak. A rugalmas és új foglalkoztatási jogviszonyok esetében a munkaidő fogalma fog átalakulni, és ez magával hozza a túlmunka fogalmának a változásait. Így a fentiekben idézett különbség határai is elmosódnak munkaalkoholista és keményen dolgozó munkavállaló között. Mazetti és munkatársai kialakították a túlmunkával összefüggő környezet terminológiáját, mely összekapcsolja a munkavállalók ezzel kapcsolatos észleléseinek és elvárásainak az összességét is (Mazetti et al., 2014). A túlmunkához való viszonyulás azonban kulturális beágyazottság kérdése is. Másképp viszonyulnak ehhez a kérdéshez az egyes ázsiai országokban. Kiemelhetjük japánt, ahol a túlmunka lényegében elvárt dolog, így a munkavállalók önkizsákmányolási hajlama is magasabb, Sokat sejtet, hogy a japán *karoshi* kifejezés azokat a munkavállalókat jelenti, akik halálra dolgozzák magukat.

A fentiek összefoglalásaként több fontos dolgot szükséges kiemelni. Az egyik, hogy a munkahelyi digitalizáció egy olyan, a legutóbbi világválság által is felgyorsított folyamat, mely jelenleg minden generációt érint valamennyire. A legjobb módon természetesen a legfiatalabb Z generáció képes adaptálódni ehhez a környezethez. Ennek oka, hogy ők már születésüktől fogva találkoznak a digitalizáció eszközeivel. A digitalizáció pedig olyan mértékben fejlődik, hogy számtalan új jogviszony jött létre, mely jóval túlmutat a digitális munkahely fogalmán. A tanulmány keretei között ilyen messzire menni nem tudunk. Nem is szükséges, hiszen a digitális munkahely keretében a vizsgálati palettánk a korszerű rendszerekkel felszerelt, de fizikai jelenlétet igénylő irodáktól kezdve a távmunkán és a *home office*-on át a platformmunkáig és a virtuális munkahelyig terjed. Ez a sor tulajdonképpen leképez egy evolúciós folyamatot is. Egy olyan evolúciós folyamatot, melynek az elemei napjainkban már bármilyen formában teljesülhetnek. Egy munkafolyamatban nem szükséges az állomásokat végig járni. Előfordulhat, hogy valaki a munkáját már az első naptól távmunkában végzi. Annyiban azonban mégiscsak fontos a sorrendiség, hogy a jog általi lefedettsége és a jog által nyújtott védelem szintje ténylegesen aszerint változik, ahogy távolodunk a fizikális munkahelytől. A jogalkotó persze törekszik az élethelyzetek nagy részének a lefedésére, de ez sokszor nehézkes és lassú. Sokszor maga a jogalkotó sem érti a problémát. Ez azt is jelentheti, hogy vagy egyfajta *ex lege* állapot alakul ki, vagy azt, hogy a piac önszabályozó módon fogja rendezni a viszonyokat. Az önszabályozó folyamatokban azonban az tud jobb pozíciót szerezni, akinek nagyobb az érdekérvényesítő képessége. Általában a foglalkoztatók és/vagy tulajdonosok azok, akik ilyen pozícióba kerülnek. Ilyenkor a foglalkoztató érdeke a minél kisebb védelem, és egyre inkább a maximum teljesítmény elérése. Nagyon sokszor indirekt kényszerítő erő alkalmazásáról tudunk beszélni, amihez az esetek jelentős részben társul a munkát végzők önkizsákmányolásra való hajlama. Így ez is a hajsza-kultúra része. Éppen ezért kapcsoljuk a dematerializálódó és digitális munkahelyhez a később tárgyalandó hajsza-kultúrán keresztül. Az ember az „*animal laborans*” cseppet sem passzív szereplője a társadalomnak, amely a minden eddiginél nagyobb egoval jár együtt. Az emberek szabadsága a saját maguk kizsákmányolásához vezethet, hiszen a mai ember szinte soha nem jut nyugvópontra. Ennek a fajta önkizsákmányolásnak a terepe a munkafolyamat

végét jelentő cél megtalálásának elodázása (Han, 2015), ez pedig a munkaidő hosszabbodását is jelenti. A saját magunk felett vesztett kontroll pedig a kontroll nélküli munkavégzést eredményezheti. Ennek a kontrollnak a hiánya jelenti azt, hogy valaki munkaalkoholistává válhat. A kérdés persze ennél bonyolultabb, hiszen az elnyújtott munkaidő elvileg több teremtő munkát is jelenthetne. Az alapkérdés, hogy a magunk és sokszor a társadalom által is megkövetelt önkizsákmányolás jár-e egyáltalán valamilyen hozzáadott értékkel?

2.2. A digitális munkahely fogalma a hajsza-kultúra tükrében

A fentiekből adódóan a digitális munkahely meghatározása és az azzal összefüggő jogi és nem jogi problémák felkutatása kiemelt. Éppen ezért a következőkben a digitális munkahely fogalmának kialakulásával foglalkozunk.

Az első állomása a digitális munkahely meghatározásának még elég jelentősen támaszkodik az intranet megoldásokra. Ez azt jelenti, hogy az első időszakban a digitális munkahely egy olyan fizikálisan létező munkahelyet jelentett, melyben az emberek személyesen végezték munkájukat, melyet a kiépített belső LAN hálózatok segítettek. Az első megfogalmazás ezért még nagyon messze áll a munkavállalói érdekek képviselésétől. Az első megfogalmazás szerint a digitális munkahely jelenti az intranetet és néhány kapcsolódó programot (szoftvert) (Fred, 2022). Ez az alpmeghatározás 2011-óta próbál érvényre jutni évről-évre egyre kevesebb sikerrel. Ez a meghatározás a klasszikus irodai környezetre fókuszál. Ha szeretnénk, akkor ez egy értéksemleges definíció. Azonban ez csak látszólag az, hiszen az intranet egy olyan munkakörnyezet kialakítását jelenti, melyben fokozottan terhelhetők legálisan a munkavállalók kapacitásai is.

A technológia fejlődésével azonban mind újabb és újabb fogalmakra volt szükség. Éppen ezért a fogalomalkotás következő szintje már kilépett az intranet keretei közül. Ez abból is adódik, hogy a két fogalom megalkotásának időpontja között nagyot ugrott az internet hozzáférések száma. Ebből adódóan a digitális munkahely következő fogalmi lépcsője tágította a kereteket. Ez alapján: „A digitális munkahely a szervezet által biztosított összes olyan digitális eszköz gyűjteménye, amely lehetővé teszi a munkavállalók számára, hogy elvégezzék a munkájukat.”

Itt már minden digitális eszközt érteni szükséges (Tubb, 2022). Véleményünk szerint ebben a relációban a távmunkavégzés is a digitális munkahely keretei közé tartozik, hiszen a távmunka keretirányelvben³ meghatározott definíció az IT technológiák használatára fókuszál. A digitális munkahely aktuálisan elemzett definíciója a munkavállaló kapcsán csak annyit jegyez meg, hogy a sok digitális eszköz célja és funkciója, hogy a munkavállaló a feladatát el tudja látni. Ez a fogalom már nem értéksemleges, de még mindig az van a középpontban, hogy a munkavállaló a munkáját lássa el. Ehhez adunk neki digitális eszközt. A szociális védelem lehetősége vagy keretei ebben a definícióban fel sem merülnek. Csak és kizárólag a munkára koncentrálnak, illetve annak megkövetelésére. Éppen erre épít ennek a fogalmi kísérletnek a kritikája is. Igaz, nem teljesen a szociális oldalról, de a munkáltató felelőssége már megjelenik valahol. Ez a fogalom az alkalmazottak figyelmét felhívja, hogy a digitális technológiát használják munkájuk elvégzéséhez. Ez sokak szerint egy rendkívül közérthető gondolatnak tűnik, de valójában nem az. A munkavállaló számára ki kell mondani és újra kell fogalmazni ezt a munkavégzési folyamatot. Ellenkező esetben sokan elveszhetnek magában a technológiák sokszínűségében. A munkáltató felelőssége a megfelelő ösvény kijelölése. A fenti fogalom egy vállalati megközelítésű definíció.

³ Az ETUC, az UNICE/UEAPME és a CEEP által 2002. július 16-án megkötött Európai Távmunka Keretmegállapodás, melyet keretirányelv szintre emelt az EU-s jogalkotás.

Ezeknek a sorát erősíti a Deloitte által meghatározott, erősen a technológiai oldalra fókuszáló megközelítés is: „A digitális munkahely magában foglalja mindazokat a technológiákat, amelyeket az emberek a mai munkahelyeken a munkavégzéshez használnak... A HR-alkalmazásoktól és az alapvető üzleti alkalmazásoktól kezdve az e-mailen, az azonnali üzenetküldésen és a vállalati közösségi médiaeszközökön át a virtuális tárgyalási eszközökig terjed” (Deloitte, 2014; Eary, 2018). A digitális munkahely kialakítása a munkavállalók irányításában is változást hoz. Míg az agilis munkavégzés az egyén autonómiájára összpontosított, addig a digitális munkahely a mai közösségi médián alapuló világot tükrözi, és az emberek elektronikus összekapcsolására összpontosít, lehetővé téve a virtuális együttműködést. A vezetési felelősség a csapatokra hárul, és ezzel lebontja a hagyományos irodai munkavégzés óta fennálló hierarchiákat (Deloitte, 2014; Eary, 2018). Ez a változás azonban önmagában nem mond ellent annak, hogy a szervezeti kultúrában a hajsza-kultúra kódolva van. Ez még akkor is igaz, ha a munkahelyek dematerializálódásának egyik állomása a klasszikus értelemben vett irodai hierarchia eltűnése. A korábbiakban említett munkavállalói frusztrációk okán az esetek többségében a munkavállaló a saját maga főnökévé lép elő. Gyakran szigorúbb főnöke lesz saját magának. Éppen ezért a digitális munkahelyek egyik legfőbb veszélye, amivel a szervezeti és vállalati megközelítés nem tud mit kezdeni, az a munkavállaló önkizsákmányolása. Ahogy Han is fogalmaz: „Az ember önként kizsákmányolja magát abban a hiszemben, hogy megvalósítja önmagát” (Han, 2023).

A digitális munkahely fogalmát azonban más oldalról is szükséges megközelítenünk. A korábbi megközelítések tartalmaztak ugyan technológiára való utalást is, de főleg szervezeti megközelítésűek voltak. Ha a technológia oldaláról közelítünk, akkor mindenféleképpen abból kell kiindulnunk, hogy hányféle valóság és szerepkör létezik a munkavállaló oldalán. A munkavállaló ugyanis használja azt a digitális környezetet, amit a munkáltató kialakít. De ebből a digitális infrastruktúrából sem használ mindent. A munkájához használ olyan programokat és alkalmazásokat, melyek nem a munkáltató által biztosított eszközök. Ez elkerülhetetlen, ha a social media felületen is kell olyan tevékenységet végezni, ami a munkájával összefügg (Freed, 2022). Ide tartozik a partnerek által működtetett felületek alkalmazása. A munkavállaló azonban programokat, internetes applikációkat, irodai szoftvereket nem csak munkához használ. A munkavállaló otthoni digitális eszközhasználata is elkülönül az előzőektől. A munkavállaló így számtalan szerepkörben létezik a digitális térben. Ezt egy Venn diagrammal tudjuk a leginkább szemléltetni:

1. ábra: A munkavállaló által használt digitális terek metszete (Tubb, 2022)



Ez a számtalan szerepkör és jelenlét a digitális térben felveti a munka és magánélet egyensúlyának a kérdését is. Ehhez kapcsolódik a digitális munkahely egy másik fogalmi megközelítése is, mely szerint: „A digitális munkahely az emberek, a szervezet és az eszközök metszéspontjában él.” Ez magával hozza azt is, hogy ezek a szerepkörök hogyan kapcsolódnak egymáshoz. Mennyire folyik bele a munka a magánéletbe? Milyen mértékben tolerálható ez? Hogyan hat a hajsza-kultúrának ez a relációja a munkavállaló mindennapjára. A fentiekben vázolt hatására a munkaerőpiac átalakulása a munkavállalók magatartásának a változását is magával fogja hozni (Riczu et al., 2013). Egyre inkább aktuális lesz az a Killinger által feltett kérdés, hogy mi a különbség a munkaalkoholista és a keményen dolgozó munkavállaló között (Killinger, 2006). A keményen dolgozó személy mindenki számára elérhető, érzelmileg szorosan kötődik a családtagokhoz és a barátokhoz, és képes az egészséges egyensúly fenntartására a munka és a személyes felelősség között. Ez a kérdés kifejezetten fontossá válik a mostani helyzetben is a *home office* és a távmunka szerepének a növekedésével. Ráadásul a munkaerőpiac a generációváltás miatt is átalakulóban van, ahol is a Z generáció tagjai fognak a munkaerőpiacra kilépni. Ők már egy olyan munkaerőpiacra lépnek ki, ahol a munka fogalmának a változása befolyásolja a tényleges foglalkoztatási viszonyokat is.

De ugyanezek a kérdések merülnek fel akkor is, ha a környezet vagy *ecosystem* fogalmi párosok mentén vizsgáljuk meg a kérdést. Ezen megközelítési rendszeren belül van olyan meghatározás, mely szerint a fogyasztóknak nyújtott számítástechnikai környezet kialakítása lenne célszerű, mivel az jobban elősegíti az innovatív és rugalmas munkavégzést. Ez a megközelítés arra a tényre utal, hogy a digitális munkahelyek kezelése nem egy végtermék, hanem egy állandó, folyamatos erőfeszítés. A kifejezést az „innovatív és rugalmas munkamódszerek” hatásaihoz is kapcsolja. Ez a kapcsolat azonban korlátozó lehet, mivel a digitális munkahelyeknek számos más hatása is lehet. A háttérben pedig itt is meghúzódik a korábban már említett és kifejtett problémahalmaz is. A definíciók ezen köre sem foglalkozik a védelmi szintek meghatározásával. A Portal Solution által meghatározott megfogalmazás is mindinkább a felhasználói élményre koncentrál, mely szerint a digitális munkahely „Olyan környezet, ahol a munkavállalók gyorsan és egyszerűen megoszthatják, amit tudnak, és megtalálják, amire szükségük van, és ahol az eszközök és helyszínek között konzisztens élményt nyújtanak” (Hinton, 2013, 15. dia).

A felhasználói élmény biztosításán túl egy további lépés az a kérdés, hogy a digitális munkahely, mennyire virtuális? Paul Miller könyvében kifejti, hogy „A digitális munkahely a fizikai munkahely virtuális, digitális megfelelője” (Miller, 2012). Ebből adódik az, hogy a munkahelyek teljes mértékű dematerializációja is lehetséges a mai társadalmi kontextusunkban. Jelentős mértékben befolyásolja az ezen irányú változásokat az ipar 4.0 technológiai fókuszú megközelítése is (Govers & van Amelsvoort, 2019). Egy következő lépés a virtuális munkahely meghatározása. A virtuális munkahely fogalmának ugyanis előfeltétele a digitális munkahely, hiszen, ahogyan látni is fogjuk, a digitális munkahelyek számára kifejlesztett technológiák alkalmazása nélkül nem beszélhetnénk virtuális munkahelyről sem. A magunk részéről hajlunk arra is, hogy a virtuális munkahely megfogalmazása a digitális munkahely fogalmának aktuális állomása. A virtuális munkahely egy olyan munkahely, amely nem egyetlen fizikai térben található. Inkább több munkahely van technológiai kapcsolatban (a hálózaton keresztül), földrajzi határok nélkül. Az alkalmazottak így képesek együttműködni és együttműködő környezetben dolgozni egymással, függetlenül attól, hogy a világ mely pontján tartózkodnak. A virtuális munkahely csökkenti a felesleges költségeket a technológiai folyamatok, az emberi folyamatok és az online folyamatok integrálásával (Goroshko, 2008, 27). A virtuális munkahely így egyrészt lehet digitális munkahelyek összessége is, de nem csak kizárólag az.

Az eddigiekből adódóan a digitális munkahely fogalmának több megközelítését mutattuk be a hajsza-kultúra tükrében. A fogalmi meghatározások mindegyike arra fókuszált, hogy a munkavállaló az adott környezetben megfelelő teljesítményt tudjon nyújtani. Ha a fogalmi evolúciókat vizsgáljuk, akkor a munkaszervezés, az *ecosystem*, a digitalizáció szintje az mindig domináns szerepű volt. Mind olyan eszköz, amely a digitális munkahely kialakításában, az abban töltött munkavégzést segíti elsősorban a teljesítmény növelése a célja. Ez két módon csapódhat le. Egy olyan nyomás formájában, mely a munkáltató elvárásait erősíti, illetve a már említett önkizsákmányolás lehetőségét. Ebből adódóan a következőkben azt szeretnénk megvizsgálni, hogy az egyes digitális munkahelyek vonatkozásában milyen, a munkavállalókat védendő szabályok vannak, melyek ellensúlyozni tudják ezt a nyomásgyakorlást. A következő részben elsősorban a távmunka, a platformmunka és a metaverzumban végzett munka szabályozási környezetét mutatjuk be, mint specifikus védelmet igénylő munkajogi kategóriákat. Ezt követően pedig azt az általános reakciós lehetőséget, melyet a szakirodalom *quiet quitting*-nek nevezett el.

3. A digitális munkahelyek egyes típusai a hajsza-kultúra tükrében

3.1. Távmunka és home office

Sokan sok szemszögből írtak már a távmunkáról,⁴ illetve ezzel kapcsolatban a *home office-ről*.⁵ A tanulmányok jelentős része dogmatikai kérdéseket feszeget, egy másik része munkavédelmi kérdéseket. Ezek az írások tipikusan dogmatikai megközelítésű írások. Ezeknek a szakirodalomban kiemelt szerepe van, hiszen a távmunka és a *home office* fogalmi kettősének tisztázása és a bedolgozói jogviszonyhoz való viszonyulása még a mai napig is kérdéses. A távmunka előtérbe kerülése a pandémiás időszakra tehető. A távmunka mellett természetesen az Ipar 4.0 által keretezett sok más trend is előtérbe került. Ezek a trendek magára a távmunkára is hatással vannak. Egyes szerzők a munkafolyamatok átalakulásával, a szakmai struktúra felértékelődését vizsgálták (Susskind & Susskind, 2018). Számos közgazdász azzal számol, hogy az emberi készségek egy része helyettesíthetővé válik. A távmunka is teljesen más képességeket követel meg. Ezzel párhuzamosan más készségek felértékelődnek, hiszen azok alkalmazására van szükség (Deming, 2017). Természetesen a változások veszélyeket is rejtenek magukban. Ezekre a veszélyekre hívja fel a figyelmet, kissé radikális módon, David Graeber *Bullshit Job* (Kamu munkák) című könyvében, melyben arra világít rá, hogy számos területen feleslegesnek, haszontalannak érzik magukat a munkavállalók. Ez a feleslegesség érzés véleményünk szerint a távmunka alkalmazása során felerősödhet (Graeber, 2020). A hasznosság kérdése mindig központi eleme a munkavállalói létnek. Vajon hasznos munkavállaló leszek-e? Látja-e, tudja-e a főnök, hogy ezt és ezt az eredményt én értem el? Az ilyen típusú belső monológok a már korábban említett frusztrációkhoz vezetnek. Ezek a frusztrációk még a meglévő jogi keretek között is sokkal inkább kedveznek a munkavállaló önkizsákmányolásának, így a hajsza-kultúra beteljesítésének.

A munkahely ebben az esetben fizikálisan létező helyként és virtuális helyként is megfogalmazható. A nemzeti munkajogi keretek elsősorban a fizikai értelemben is értelmezhető munkahelyen a munkáltató hatókörében végzett munkát jelentik. A jogalkotó természetesen érzékelte azt, hogy ha csak ezt jelentené a munkaviszony, az abszolút rugalmatlan lenne, így a

⁴ Ld. Bankó & Békési (2023); Kovács (2022); Solymosi-Szekeres (2023); Mélypataki et al. (2023).

⁵ Ld. Ionescu et al. (2022); Lipták (2022); Szekeres (2022); Riczu (2022); Vallasek & Mélypataki (2020).

piaci igények mentén találunk szabályokat a változó munkavégzési helyen végzett munkára is.

Ezzel a szabályozással kezdett megbomlani a korábbi egységes fogalmi keret a távolság fogalmának a bevezetésével. Ez már az a helyzet, amikor a felek közötti fizikális távolságok léteznek, de a munkavállaló még mindig kötődik a munkahelyhez, mint fizikailag létezőhöz, éppen ezért a felek közötti bizalmi jelleget nem érintette olyan mértékben, hogy a jogalkotót új konstrukció kitalálására ösztönözze. Azonban már ezek a kezdeti megoldások is érdemesek arra, hogy a távolság és a bizalom egymáshoz való viszonyát elkezdjük vizsgálni. Alapvető kérdések, hogy az utasítás-irányítás-ellenőrzés fogalmi hármasság hogyan alkalmazható azokban az esetekben, amikor a munkavállaló állandóan változó munkavégzési helyen van? A fizikális távolság növekedésével csökken-e a bizalom? A munkavállaló a fizikális távolság megjelenésével több jogot tud-e gyakorolni? Annak lehetőségével, hogy nem mindig a munkáltató legszűkebb hatókörében tartózkodik, nyer egyfajta szabadságot. Ez azonban nem jelenti azt, hogy rögtön független is lesz. Hiszen a függőségi viszonya, az önálló munkavégzés keretei továbbra is fennállnak. Mindkét oldalon fontos kiemelni azt a jogpszichológiai ténytet, hogy a munkáltató és a munkavállaló a jogviszonyban sokszor kölcsönös frusztrációban él. Itt jelentkezik az első igazi paradoxon. A munkavállalók jelentős része attól is frusztrált, ha a munkáltató legközelebbi hatókörében van, de sokszor akkor is, ha a legtávolabbi hatókörében. Emellett a munkáltató frusztrációja általában a távolság növekedésével egyenesen arányos. Éppen ezért kérdés, hogy a távolság és a munkahely, valamint a bizalom értelmezési tartománya hogyan kezelhető a munkajog eszközeivel? Milyen általános magatartási szabályok érvényesülnek? Alapvető kérdés, kell-e ezeket újradefiniálni? Már csak azért is, mivel a távolság és bizalom, valamint a munkahely értelemezésének a tényleges fizikális, de sokszor a jogi környezete is dinamikusan változik. Képesek-e az alapelvek olyan stabilitást adni, mely alkalmassá teszi a feleket és magát a munkaviszonyt, sőt tágabb kontextusban a foglalkoztatási jogviszonyokat az adaptálódásra?

A jogi szabályozás elsősorban a munkáltatói ellenőrzés szabályaira fókuszált. A szabályokból azt is lehetett látni, hogy ez a fajta távolság két dolgot eredményez. Az egyik egy, a jogviszonyból adott korlátozott munkáltatói ellenőrzési lehetőség. A másik pedig a fizikai munkahely mellett (helyett?) megjelenő virtuális értelemben vett munkahely. Ilyen értelemben a munkahely megkettőződése megtörténik. Az alapvető kérdés, hogyan érinti a bizalmi jellegű kapcsolatot a felek között? A KSH felmérése szerint a távmunkában dolgozók 62%-ának nem figyelik a munkaidejét a munkáltatók, csak az elért eredményeket. A távmunkában dolgozók 19%-a pedig maga vezeti a nyilvántartást a munkaidejéről.⁶ Az idézett adatok jelentik-e automatikusan azt, hogy a távolság ellenére nem csökken a munkáltató bizalma? Illetve, ha ezt jelenti, akkor miért volt szükséges a *home office* (otthoni munkavégzés) konstrukciójának a bevezetésére, a munkahelyek duplikálására? A *home office* esetében is létezik a távolság, de csak időszakosan, és a munkavállaló önállóan, függő munkavégzést lát el. A fentiekből adódik egy további kérdés, hogy a munkavállaló munkáltatótól való távolságával egyenesen arányos-e kiszolgáltatott helyzete és ennek van-e köze a bizalomhoz? Ezzel párhuzamosan pedig beszélünk kell arról, hogy megjelenik egy más értelmezése a munkahelynek. Megjelenik egy virtuális munkahely a fizikai létező mellett. Már ezekben a jogviszonyokban is elkezdődik egyfajta dematerializálódása a munkavégzési helynek. Ennek egyik következménye, hogy nagy cégek is tartósan megtartják az otthoni munkavégzési formákat, így nincs szükség vagy csak kevésbé van szükség fizikailag is létező munkahely fenntartására.

A távolság azonban nemcsak fizikális, de virtuális távolságot is jelent. Ez elsősorban azok-

⁶ <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/munkerohelyz/tavmunka/index.html>

ban a jogilag egyelőre nem vagy kevésbé szabályozott *gig economy* keretében megvalósuló jogviszonyokban jelentkezik. A *gig economy* vagy más néven hakni gazdaság a platformmunkavégzések terepe. Jellemzője a megosztáson alapuló szemlélet.

3.2. Az algoritmikus menedzsment

A távolság azonban nemcsak fizikális, de virtuális távolságot is jelent. Ez elsősorban azokban a jogilag egyelőre nem vagy kevésbé szabályozott *gig economy* keretében megvalósuló jogviszonyokban jelentkezik. A szabályozás kapcsán elsősorban a platformmunkát emelnénk ki. A platformmunka kilép a munkajog keretei közül. Amíg a távmunka és a *home office* szabályozása megvalósul nemzeti és az Európai Unió szintjén is, addig a platformmunka kérdése az EU szintjén tárgyalandó kérdés. A nemzeti jogalkotó közvetlenül nem tudja követni ezeket a fejlődési tendenciákat. Az Európai Unió a jogalkotási tevékenysége keretében megpróbálta megválaszolni ezt a kérdést. A platformmunkával kapcsolatos irányelv javaslat platformmunkaszerződésként hivatkozik a platformmunkás és a platform közötti szerződéses viszonyra. Az irányelvi javaslat azonban egy elég nyitott definíciót határoz meg. Ez azt jelenti, hogy az uniós jogalkotó nem vállalja fel teljesen a tagállamokkal való konfrontációt, mivel nagyrészt a tagállami jogalkotás értelmezésére bizza ezeket a szerződéseket. Ez önmagában hordozza azt a bizonytalanságot, mely vonatkozik a szociális védelem biztosítására, illetve arra, hogy a gyakorlatban az államok egyes jogviszonyokat ugyanazon keretrendszerben másképp fognak értelmezni. Ha lesz is igazodás majd az egyes megoldások között az az uniós bírósági esetjog alkalmazásával fog eljönni. De addig is a szerződéses konstrukció kapcsán a bizonytalanság marad. Az uniós jogalkotó is érzékelte a problémát. Ennek talán valamilyen ellensúlyozására fogalmazódott meg, hogy legyen valamilyen hivatkozási alap a szociális védelem biztosítására. A munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről szóló ajánlásában a Tanács megfogalmazza azt a kritériumrendszert, melyet minimum standard-nak gondol a vázolt esetekben.⁷ Ennek a kritériumrendszernek a jelentősége abban áll, hogy megfogalmazza a tényleges védettségre vonatkozó szabályokat és a megfelelésség kritériumát is. Hogy miért is szükséges erről is beszélni? Azért, mivel amíg nem alakul ki az egységes gyakorlat a platformmunka esetében, párhuzamosan fogják alkalmazni a munkajogi megoldásokat, és az önálló vállalkozókra vonatkozó megoldásokat.

A platformmunka esetében az algoritmikus menedzsment az, amit szükséges szabályozni (Cini, 2023). Az algoritmikus menedzsment egy olyan folyamata a platformoknak, mely meghatározott paraméterek alapján kiosztja a munkát a platformmunkavállalóknak. Az azonban sokszor kérdéses, hogy vajon tényleges emberi döntés van-e a feladatkosztás mögött (Tóth, 2022, 458; Zódi, 2022). Ez a folyamat egy komplex folyamat, melynek egy másik hasonlóan fontos eleme a munkavállalóknak a felhasználók részéről történő értékelése. Ezek az értékelések általában csillagozással történő értékelések. Egy adott munkavállaló akkor kap magasabb szintű feladatokat és jobb bért, ha a legmagasabban értékelték között van (Rácz, 2021). Ez pedig minél jobb és jobb teljesítményre sarkalja a munkavállalókat. Cserébe viszont nagyon kevés az a kötelezettség, amit a munkáltató vállal cserébe. Ezekben a jogviszonyokban jelenleg a kényszervállalkozás a legjellemzőbb foglalkoztatási forma. Ezek a jogviszonyok a legtöbb esetben még kiesnek a munkajog védelmi szabályai alól (Mélypataki et al., 2021). Hogy ezen mennyire fog változtatni az Európai Unió platformmunkával kapcsolatos irányelve, azt nem tudni. Azt

⁷ A Tanács ajánlása a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről. COM(2018) 132 final.

azonban látni, hogy a közösség az uniós szintű rendezésre törekszik. Ezzel egy új szintre emeli a digitális munkahelyek kérdését, melynek a hatékonysága erősen kérdőjeles egyelőre.

A platformmunkavállalókat egy kicsit talán annyival érdekesebb külön kezelni a hajsza-kultúrával érintett többi munkavállalói réteghez képest, hogy ők a mókuserékből csak úgy tudnak kiszállni, ha a teljes rendszerből kiszállnak. Ez fakad a kényszervállalkozói létből is.

3.3. Munka a metaverzumban

A virtuális vagy kiterjesztett valóság egy számítógép által létrehozott és három dimenzióban szimulált mesterséges környezet, mely képes a valódival szinte megegyező, vagy ahhoz nagyon hasonló virtuális környezetet kialakítani, amit a különböző eszközök segítségével igénybe vehetünk, aminek részesei lehetünk. A metaverzum egy, a hagyományos virtuális valóságon túlmutató virtuális valóság termék (Sipka & Herdon, 2023). Ebben a világban személyesen sohasem találkozunk a felek. Az avatárjaik kapcsolódnak össze. Maga a virtuális környezet azonban nem statikus, nem állandó (Lukács, 2022). Természetesen lehet valóság-hű, vagy valóság-hű környezet virtuális elemekkel. Ezen felül pedig szinte számtalan különféle környezet és világ kialakítható. Éppen ezért fontos, hogy a későbbiekben milyen szabályok, kódexek mentén lehet használni ezeket a virtuális valóságokat? A kérdés még akkor is releváns, ha a jelenlegi verziójában nem beszélhetünk (egy darabig még biztosan nem) olyan mértékű felhasználásról, melyet filmes és egyéb korábbi popkulturális utalásokból és elképzelésekből ismerünk.⁸ Az azonban bizonyos, hogy valamilyen szabályozási környezetre szükség lesz.

A társadalmi értéket illetően a metaverzum lehetővé teszi új tapasztalatok megszerzését, ismeretek cseréjét. A felhasználók anyagi jóléthez juthatnak, új dolgokat hozhatnak létre, valamint lehetőségük nyílik arra, hogy más oldalukat mutassák meg (Dwivedi et al., 2022). Vannak már próbálkozások a ténylegesen a metaverzumban történő munkavégzésre. Jelenleg ezek az irodai munkák kiváltására alkalmasak leginkább. De azt mindenképpen látni kell, hogy a nemzeti jogok nem fogják befolyásolni az ilyen világokban jelentkező személyközi kapcsolatokat és relációkat. Erre vonatkozóan még uniós szintű szabályozást is szinte lehetetlen gyártani. Ezzel párhuzamosan azonban a szabályozás igénye fenn fog állni, hiszen mindazok a veszélyek, melyek ma jelen vannak a hajsza-kultúra okán a munkakapcsolatainkban, ezek mind jelentkeznek/jelentkezni fognak a virtuális térben is.

4. A munkavállalói frusztráció hátterében: a hajsza-kultúra

Amit ma megtehetsz, ne halaszd holnapra, tartja a közmondás. A munka fontossága már évezredek óta az emberi társadalom meghatározó narratívája, hiszen a munkavégzés a megélhetés legmeghatározóbb forrása. Ugyanakkor a technikai vívmányok, a folyamatos fejlődés és forradalmak az ipar és a technológia területén átírták a munkafolyamatokat, újrakeretezték az ember szerepét a munkában. Az automatizáció és robotizáció (Jakab & Tóth, 2021) elterjedésével munkakörök váltak feleslegessé, amely a munkavállaló addigi stabil megélhetési forrását tette bizonytalanná.⁹ Emellett a gazdasági válságok¹⁰ is nehéz helyzetbe sodorták a munkaerőpia-

⁸ Ha mondjuk csak a filmeket emelnénk ki, akkor a Mátrix vagy a Ready Player One kiemelhető.

⁹ A munkavállalók megmentése érdekében ezen folyamat során fontos az átképzés szerepe, „a digitális munkaerő-generáció ugyanis csak évtizedeken belül váltja fel a teljes munkaerőt” (Horváth & Petrovics, 2021).

¹⁰ A 2008-as világszintű gazdasági válság elősegítette a kultúra terjedését, amely szintén felerősödött a pandémia alatt (Pandey, 2022).

cot.¹¹ Az egyre növekvő nyomás a munkavállaló oldalán olyan formát öltött, amely hatására a munkavégzők egyre inkább a magánéletük rovására helyezték előtérbe a munkát,¹² amely olyan mértéket öltött, hogy az már általában a munkavállalói attitűd részévé vált. Az állandó munkavégzésre irányuló nyomás, külső vagy akár belső kényszer egyre több munkavégzőnél tapasztalható még világszerte, így a tudomány is megkezdte ezen jelenség, azaz a hajsza-kultúra vizsgálatát.

A hajsza-kultúra egyre több munkavállaló számára válik viselkedési modellé (Charão, é.n.),¹³ függetlenül az adott szakmától, amelyben a munkavállaló dolgozik.¹⁴ E kultúra alapvetően a folyamatos munkát célozza, ennél fogva a kultúrát sokan kiégés-kultúrának is nevezik.¹⁵ A folyamatos munkavégzés ugyanakkor munkajogi szempontból problematikus, hiszen a hajsza-kultúrában a munkavégzés ideje jóval túlnyúlik a szerződés szerinti munkaidőn, a munkavállaló gyakorlatilag nem veszi igénybe a szerződés és a jogszabályok által garantált pihenő idejét. A munkavégzés helye ekkor nemcsak a szerződéses munkahelyet, a munkáltató irodáját érinti, hanem bármely más helyre kiterjedhet, ahol a munkavállaló a pihenő idejét töltené, ennél fogva a hajsza-kultúra szervesen összekapcsolódik a távmunkával és az azt lehetővé tevő digitális munkahellyel.¹⁶ Nem túlzás azt kijelenteni, hogy a hajsza-kultúra szerinti munkavégzés előfeltétele a technológiai fejlődés volt (Yuningsih & Prasetya, 2022).

Az állandó teljesítés és rendelkezésre állás azonban nem csak a munkavégzés körülményeit érinti. Annak hatására, hogy nincs külön elválasztva a munkavégzés a magánélettől és a pihenéstől, a kikapcsoláshoz való jog nem válik gyakorolhatóvá, a munka- és magánélet határai elmosódnak, összefolynak (Brown, é.n.). A hajsza-kultúra bizonyos álláspontok szerint, tekintettel annak digitalizációs összefüggéseire, főleg a fiatalabb generációkat érinti.¹⁷

E kultúra gyorsan terjedt a technológia, sőt a szociális média segítségével, hiszen kezdetben a munkavállaló ennek pozitív hatásait is megtapasztalhatja. Egy folyamatosan magas szinten dolgozó munkavállaló a munkateljesítményéért minden bizonnyal több elismerést kap, hamarabb feljebb léphet a ranglétrán, hiszen a munkáltató értékeli az eredményes munkavégzést, azaz, ha a munkavállaló kimagasló szinten elősegíti a vállalatot a minél magasabb profit elérésében. Ennél fogva bizonyos szempontból e kultúra nem káros, hiszen inspirálhatja, ösztönözheti a munkavállalót (Ng, 2022). Mégis, e jó hatása a hajsza-kultúrának rövidtávon mutatkozhat meg, hosszútávon vizsgálva azonban az számos negatív következménnyel jár a munkavállalóra nézve. A folyamatosan végzett, gyorsaságot célzó munkavégzés könnyedén kiégésbe torkollhat, amely hatással van a munkavállaló mentális egészségére, jóllétére. A hajsza-kultúra által meghatározott munka kibillentí az egyensúlyt a munka és a magánélet között (Casali, 2022, 3),

¹¹ A kultúra nyugati kialakulásáról lásd: Rosario (2020).

¹² Ennek történetéről és a munkaalkoholizmusról lásd: Borbély & Pecze (2006).

¹³ Mivel viselkedési modell a munkavállalók oldalán e jelenség, ezért munkavégzési kultúraként is aposztrofálhatjuk (Sampoerna University, 2022).

¹⁴ Még az akadémia is érinti a jelenség, különösen a fiatal kutatókat (Boone et al., 2022).

¹⁵ A kiégés jelentőségét a WHO is elismeri, ugyanis a szervezet 2019-ben elismerte a kiégést mint foglalkozási jelenséget (WHO, 2019).

¹⁶ E munkakultúra nem csak akként jelenik meg, hogy a munkavállaló egyetlen munkakörben dolgozik szinte pihenés nélkül, hiszen rengetegen további munkaviszonyok vállalásával töltik a szabadidejüket. Erről statisztikáért lásd: Meiggs (2024).

¹⁷ A gig economy, a gig alapú munkavégzés annak folyamatosságával és arra tekintettel, hogy a munkajogi védelmi háló alól kikerült, megfelelő körülményeket teremt az állandó munkavégzéshez, a hajsza-kultúra terjedéséhez (Absher, 2020).

sőt, összefüggésbe hozható közvetlenül a megnövekedett munkahelyi pszichoszociális kockázati tényezőkkel is (Yarmolyuk-Kröck, 2022).¹⁸

Ezen kibillent egyensúly ellen figyelhetünk meg egy trendet, főleg a fiatal munkavégzők között: a *quiet quitting* viselkedést. E viselkedési forma új fényt vet a fiatal munkavégzők munkavégzésének kereteire, mintáira.¹⁹

5. Reakció a hajsza-kultúrára: a *quiet quitting* jelenség

A hajsza-kultúra káros hatásaira felfigyeltek a kutatók. Számos törekvést figyelhetünk meg a munkajogtudomány részéről, mint a lecsatlakozáshoz való jog fogalma, vagy épp a 4 napos munkahét törekvése,²⁰ amelyek már az uniós másodlagos jogforrásokban is lecsapódnak.²¹ Emellett a munkavállalók, közülük is kiemelten a Z generációs foglalkoztatottak (Harter, 2023) részéről individuális reakciót is kiváltott a folyamatos hajsza a munkavégzésben, azaz a *quiet quitting*, avagy csendes kilépés, eltávolodás jelenséget. E jelenség egyre nagyobb méreteket ölt a kutatások szerint (Harter, 2023), és számos módon megnyilvánulhat, amelyeket a következő sorokban villantunk fel.

A *quiet quitting* önmagában a munkavállalói méltóság és az annak részét képező munka-magánélet közötti egyensúly megteremtésére törekvő idea. Fontos ugyanakkor látni, hogy a *quiet quitting* nem jelent egy lassú felmondási folyamatot, nem a munkaviszony megszüntetése a célja a magatartásnak. E trend során a munkavállaló a szerződése szerint teljesít, ugyanakkor nem követi a hajsza-kultúra mentalitást, amelyet fentebb bemutatunk (Masterson, 2022). Ennek során a munkavállaló a munkaköri feladatainak elvárt minimum szintjét teljesíti (Harter, 2023), nem túlórázik önként, nem keresi a munkaköri feladatainak túlműtató lehetőségeit a munkavégzésre, sőt, a munkáltató, vagy épp a munkavállaló maga úgy is érezheti, hogy a munkavégzés iránti elhivatottságát a *quiet quitting* magatartást tanúsító munkavállaló elveszítette (Harter, 2023). A munkavállaló elkezd távolodni a munkáltatói (tulajdonosi) szemlélettől. Ugyan a trendet sokszor összekötik a pandémiával,²² és ezáltal a digitális munkahelyek elterjedésével, a kutatások alapján megállapíthatjuk, hogy már jóval korábban, a gig alapú, azaz a digitális alapokon nyugvó munkavégzés megjelenésével együtt alakult ki a jelenség (Susarla, 2022).

A *quiet quitting* jellemzően két célból valósulhat meg. A trend egyik célja az, hogy a munkavállaló helyreállítsa a munka és a magánélet közötti egyensúlyt, amelyet a korábbi hajsza-kultúra lényegtelennek tekintett, és elsősorban a maximalista munkáltatói szemlélet ellen harcol, nem általában a munkavégzés kötelezettsége ellen. Kevésbé nemes célja a *quiet quitting* trendnek az, amikor a munkavállaló, például egy hajsza-kultúrát preferáló munkakörnyezetben e magatartást azért gyakorolja, mert ténylegesen meg szeretné szüntetni a munkaviszonyát,

¹⁸ A munkahelyi burnout minden harmadik esetben a szabadidőben és a hétvégén végzett folyamatos túlóra miatt alakul ki a statisztikák szerint. Ezt a típusú munkahelyi stresszt a munkavállaló motivációja és elkötelezettsége nem tudja ellensúlyozni (Fisher, é.n.).

¹⁹ A fiatalok más igényeket támasztanak a korábbi generációkhoz képest a munkáltatókkal szemben, hiszen náluk megnövekedett az igény a munka és a magánélet közötti egyensúly iránt (Varga, 2022, 137).

²⁰ Ezeket összefoglaló néven „break culture” -nek nevezhetjük. E kultúra a rendszeres munkavégzési szünetet támogatja, fókuszba helyezve a munka és a magánélet egyensúlyát (Rozenals, 2022).

²¹ Lásd például az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 irányelvét (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

²² A pandémia ugyanakkor rontotta a Z generációs munkavállalók munkahelyi jóllétét és elégedettségét egy amerikai felmérés szerint (Harter, 2023).

viszont nem az általa közölt felmondással, mivel előnyösebb számára a munkáltató felmondása a különböző juttatásokhoz való hozzáférés miatt, mint például a végkielégítés (Kanning, 2023).

A *quiet quitting* kapcsán vitathatatlanul kijelenthető, hogy a termelés növelését szolgáló, ugyanakkor a munkavállaló mentális épségét fent említett okokból veszélyeztető hajsza-kultúra olyan erősen jelen van a munkaerő-piacon, hogy nem elég csak a jogalkotó részére nyitva álló szabályozási lehetőségekben gondolkodni az egyensúly és a munkavállalói méltóság megvédése érdekében, hanem teret kell engedni az alulról szerveződő, az egyéni munkavállalói oldalon megjelenő törekvéseknek is, mint a *quiet quitting*. Mégis, mivel számos hátrányos következménye lehet e magatartásnak, érdemes megvizsgálni azt is, hogy e tartós munkavégzési kultúra, attitűd miként értékelhető a munkajog szemüvegén keresztül. A trend összességében, függetlenül annak fent említett céljától, a munkáltató szervezetére káros lehet, mivel a *quiet quitting* rányomja a bélyegét a munkavállaló egyéni teljesítményére, illetve a cég teljes munkaerejének eredményére, növelve akár a fluktuációt. El kell tehát gondolkodni azon, hogy miként lehet a *quiet quitting* trendre helyesen reagálnia a munkáltatónak, lehet-e azt szankcionálnia, vagy más megoldási lehetőségekben gondolkodhat-e. A következő kutatási kérdés ennek megfelelően az, hogy a munkavállaló a *quiet quitting* magatartás gyakorlása révén jogellenesen jár-e el, a munkáltatónak van-e lehetősége e magatartás elleni fellépésre. Ez különösen fontos akkor, ha egy munkáltató számára fény derül arra, hogy a munkavállalók körében a *quiet quitting* jelensége terjed. Ilyen esetben a munkáltatónak vizsgálnia érdemes az erre utaló tényeket, körülményeket, és azt, hogy a munkavállaló ezen tevékenysége ütközik-e munkaviszonyra vonatkozó szabályba, hiszen, ha ez a körülmény fennáll, az a munkáltató felmondását is megalapozhatja.

6. A *quiet quitting* jelenség értékelése a munkajog szemüvegén keresztül

A munkavállaló tartósan köteles munkát végezni, e tartósság az alá-fölérendelt helyzetet teremtő munkaviszony tipikus jellemzője. A munkavégzés mikéntjét számos munkajogi norma szabályozza. Ahogy fentebb elemeztük a *quiet quitting* jelenséget, láthatóvá vált, hogy annak során gyakorlatilag a munkavállalók a korábbi teljesítményükhöz képest kevesebbet teljesítenek, ám még mindig a szerződésnek megfelelően járnak el. A munkavégzéssel produkált teljesítési szint e trend során eléri a kötelező minimumot, azaz a munkavállaló a szerződéses kötelezettségeit teljesíti, ezért is kérdéses és vizsgálatra szorul, hogy egyáltalán a munkavállaló jogellenes magatartásáról beszélhetünk-e. Ezt a kérdést alapvetően a nemzeti szabályozások szűrőjén keresztül kell vizsgálni, így a következőkben a magyar jog rendszerén keresztül kerül értékelésre a *quiet quitting* magatartás.

Az Mt. a munkavállaló munkavégzési kötelezettség egzakt szabályozását két helyen hajtja végre: a munkavállaló kötelezettségeinek nevesítésénél és az általános magatartási követelmények meghatározásánál. A munkavállaló kiemelt kötelezettségei az Mt. 52. § (1) bekezdésében olvashatók. Ezen bekezdés alapján az „általában elvárható gondossággal” végzett munkát várja el a munkavállalótól a jogalkotó. Fontos itt látnunk, hogy mit jelent a munkajogban az általában elvárható gondosság, amely mérce alapvetően a polgári jogi felelősségi rendszer alapja is (Bankó et al., 2019, 6. §). A jogalkalmazás meglehetősen következetesen differenciál az egyes munkavállalói kategóriák között, és ennek megfelelően alakítja ki az egyes elvárhatósági követelményeket a különböző munkakörökben az adott helyzetben általában elvárható gondossággal történő teljesítés kapcsán (Mt. 6. § (1) bekezdés) [Bankó et al., 2019, 6. § (1) bekezdés]. Álláspontunk szerint e kötelezettséget nem sérti meg a munkavállaló a *quiet quitting* során, hiszen annak lényege pont az, hogy a feladatait a munkavállaló elvégzi az elvárt teljesítési intenzitás legalsó fokán, tehát az adott helyzetben elvárható gondosság legalacsonyabb fokán teljesíti a munkavállaló.

Nem felejthetjük el azonban, hogy a munkavégzési kötelesség teljesítését nem a kötelezett, hanem a szolgáltatás fogadója, a munkáltató határozza meg (Mt. 6. § (3) bekezdés). Kérdés, hogy e meghatározás, ami a munkáltató egyoldalú jogosítványa, támaszthat-e olyan elvárást a munkavállaló felé, hogy az a lehető legmagasabb mértékben teljesítsen folyamatosan, állandó progresszivitás mellett, amely a hajsza-kultúrát követő munkáltatók jellemzője, és amelynek szükségszerű velejárója az, hogy a munkavállaló önmaga keresi a feladatokat, így a munkáját akár a magánélete elé is helyezi, hiszen például rendszeresen túlórázik, otthon is dolgozik. Természetesen erre nemleges választ kell adnunk, hiszen az egyoldalú teljesítésmeghatározás során a méltányos mérlegelés alapelveire tekintettel kell lenni, azaz, hogy a teljesítés módjának egyoldalú meghatározása aránytalan sérelmet nem okozhat a munkavállalónak. A méltányos mérlegelés, mint magatartási követelmény szigorúbb mércét képez a Nagykommentár szerint, mint az adott helyzetben elvárható magatartás követelménye [Bankó et al., 2019, 6. § (2) bekezdés]. Ebből fakadóan is láthatjuk, hogy a hajsza-kultúrát jellemző, maximumra törekvő munkáltatói elvárás nem képezhet legitim kereteket az egyoldalú teljesítésmeghatározásnak, amennyiben annak teljesíthetősége túlnyúlik a szerződéses kötelezettségeken, a méltányos mérlegelésben rejlő korlátozásra tekintettel.

A fenti nevesített munkavállalói kötelezettség értelmezése után nem marad más, mint az általános magatartási követelmények vizsgálata a *quiet quitting* értékelése kapcsán. A kölcsönös együttműködés a munkaviszonyban is alapvető jelentőségű (Mt. 6. § (2) bekezdés), és olyan magatartást vár el a felektől, amely által „az egyik fél jogai gyakorlását és kötelességei teljesítését a másik fél saját érdekeinek szem előtt tartásával tevőlegesen segíti elő” (Bankó et al., 2019, 6. §). Ezen értelmezés alapján az alapelv akár sérülhetne is a *quiet quitting* magatartás gyakorlásával, ám meg kell jegyezni, hogy az együttműködési kötelesség megsértése minden esetben konkrét kötelességszegésben nyilvánul meg [Bankó et al., 2019, 6. § (2) bekezdés]. Tekintettel arra, hogy a *quiet quitting* során az elvárt legalacsonyabb szintű teljesítést, munkavégzést tapasztalhatja meg a munkáltató, ezért a munkavállaló oldaláról konkrét kötelességszegést nem találhatunk meg, így ezen elv megsértéseként sem értékelhető a *quiet quitting*.

Az általános magatartási követelmények körében a jóhiszeműség és tisztesség alapelve kiemelésre érdemes (Mt. 6. § (2) bekezdés). Az általános alapelv alapján a munkaviszonyban álló felektől elvárható, hogy a fél a joggyakorlás során úgy járjon el, hogy a másik félnek indokolatlanul hátrányt ne okozzon, a másik fél érdekeit is figyelembe vegye. Ugyanakkor fontos az alapelv nevesített elemeit vizsgálni, mivel önmagában egy alapelvbe ütköző magatartás gyenge fogódzkodó lenne a *quiet quitting* értékelése során, hiszen az alapelvek generál klauzulák, azok alkalmazása kapcsán a gyakorlat is visszafogottnak tekinthető Leszkoven szerint, mivel nem teremtenek feltétlenül önállóan érvényesíthető, kikényszeríthető alanyi jogot, kötelezettséget (Leszkoven, 2022, 5). Az általános, jóhiszemű és tisztességes eljárás követelményének elvét konkretizálja az a norma, hogy a munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt nem tanúsíthat olyan magatartást, amely a munkáltató jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné. Felmerül a kérdés, hogy esetleg a *quiet quitting* nem értékelhető-e a munkáltató jogos gazdasági érdekét sértő tényállásként (Mt. 8. § (1) bekezdés). Ezen követelmény tartalmában elsősorban a versenytársaknál való elhelyezkedéshez kapcsolódik, a további jogviszony létesítése tipikusan ebbe a kategóriába tartozhat a Nagykommentár szerint (Bankó et al., 2019, 8. §). Nem tartjuk azonban kizártnak, hogy amennyiben más kapaszkodót a munkáltató nem talál, ezen elvre hivatkozzon a munkavállalóval szembeni fellépés során, tekintve, hogy a törvénybeli tilalom általános jellegű, konkrét példákat nem találhatunk a jogszabályban, így a kapcsolódó bírói gyakorlat töltheti meg tartalommal ezen elvet. Természetesen az eset minden körülményére tekintettel lehet e kérdést is a jogalkalmazó szerveknek eldönteni, de az eljáró bíróságnak óvatosságnak kell lennie

egy ilyen irányú jogértelmezés kialakítása során. Ugyanis, ha megállapíthatóvá válik az, hogy a kötelezettségzegést meg nem valósító alacsony teljesítményű, azaz még szerződészerűen teljesítő munkavállaló munkaviszonya mindössze azért megszüntethető a munkáltató jogos gazdasági érdekének veszélyeztetésére hivatkozással, mert nem nyújtja a lehető legmagasabb szintű teljesítményt,²³ akkor ezen jogértelmezés az alá-fölérendeltségben álló felek közötti erőviszonyokat a még erősebb eltérés irányába taszítaná, a munkavállalónak ezáltal még kiszolgáltatottabb helyzetet teremtve a jogviszonyának stabilitása kapcsán, nem beszélve arról, hogy ez a munka-magánélet közötti egyensúly irányába törekvő munkajogi jogalkotási fejlődéssel teljes mértékben szembe menne.

A munkaviszony, annak speciális jegyeinél fogva, erősen összekapcsolódik a felek közötti bizalom fennállásával (Mt. 52. § (1) bekezdés d) pont). A munkavállalóhoz fűződő bizalom elvesztése a munkaviszony megszüntetésére megfelelő okot szolgáltat, amely a legkülönbözőbb munkavállalói magatartásokból is fakadhat az esetjog alapján. Ugyanakkor, eltekintve a bizalomvesztés változatos és inkább etikai jellegű tartalmától,²⁴ az erre alapított felmondás kizárólag a kapcsolódó magatartásról való tudomásszerzéshez közeli időpontig gyakorolható. Tartósabb továbbfoglalkoztatás esetén már nem indokolható bizalomvesztéssel a felmondás Szabó álláspontja szerint (Bankó et al., 2019, 8. §).²⁵ Tekintettel arra, hogy a *quiet quitting* alapvetően egy hosszabban elhúzódó folyamat, egy munkavállalói tartós attitűdváltás, ezért, ha esetleg a munkáltató tartósan tudatában van e magatartásnak, a bizalomvesztés nem szolgálna jogszerű indokként. Egy bizalomvesztésre hivatkozó felmondás során fontos, hogy a munkáltató megfelelően alátámassza érveit akár figyelmeztetésekkel, írásbeli anyagokkal. A bizalomvesztésre alapított felmondáshoz tehát nem elég a munkáltató szubjektív véleménye, hanem fontos, hogy a magatartás az általános társadalmi értékítélet által is helytelenített legyen (Barna, 2020), amely álláspontunk szerint a *quiet quitting* esetében nem valósul meg, különös tekintettel a munka-magánélet egyensúlyának elvárására és a szerződészerű teljesítésre.

Ezen elemzés alapján a *quiet quitting* magatartás munkajogi értékelésénél magas a bizonytalanság foka. Ezen munkavállalói magatartást tehát vélhetően legfeljebb az általános magatartási elvek tükrében lehet megragadni:²⁶ a jóhiszeműség és tisztesség elvének keretein belül, főként akkor, ha a munkavállaló a munkáltató általi felmondás elérése érdekében csatlakozik a *quiet quitting* trend követői közé. Az alapelvek ugyanis meghatározott többletkövetelményeket fogalmaznak meg, mivel önmagában nem mindig elég a törvény kifejezetten rögzített normáit megtartani (Hajdu-Dudás, 2021). Álláspontunk szerint tehát legfeljebb a jóhiszeműség és tisztesség követelményét sértheti a szándékosan alacsonyabb intenzitással végzett munka, azonban önmagában erre hivatkozni nem elegendő egy munkáltatói felmondás közlése során, tekintettel a felmondási ok okszerűségének követelményére.

A munkáltatónak mindazonáltal több körülményre tekintettel kell lennie egy esetleges szankcionálás, felmondás során, amelynél a munkáltató által elvárt teljesítési szint kiemelésre

²³ Más kérdés, hogy mit tekintünk maximális teljesítményi szintnek. A lejjebb említésre kerülő bírósági határozat a megfelelő szintű munkavégzés el nem éréséhez kapcsolja a felmondás okszerűségét.

²⁴ A bizalomvesztéshez kapcsolódó munkáltatói felmondások általában az etikai szabályzat munkavállalói megsértésére hivatkoznak (Honti, 2021, 14).

²⁵ A bizalomvesztés nem külön nevesített felmondási okcsoport, mivel a munkavállaló magatartásával, képességével összefüggő felmondási okok csoportjába tartozik (Szabó, 2021).

²⁶ A munkajogi alapelvek, általános magatartási követelmények olyan elvi előírások, amelyekhez a bírói gyakorlat visszanyúlhat akkor, amikor egy adott kérdésre nem született még tételes jogi norma, mint amilyen a *quiet quitting* esete is (Kártyás, 2014).

érdemes. Azt állapítottuk meg, hogy a hajsza-kultúra, és az annak alapjául szolgáló maximalista munkáltatói attitűd a méltányos mérlegelés generálklauzulájába ütközhet akkor, ha az egyoldalú teljesítmémg meghatározás ténylegesen a magánélet rovására valósul meg. Ugyanakkor a nem megfelelő szintű, nem eléggé eredményes munkavégzés jogszerű alapja lehet a felmondásnak a magyar esetjog alapján. Az abból levonható következtetések ugyanakkor aggodalomra adnak okot a következők alapján. Az esetjogból kiemelt határozat történeti tényállásában a munkáltató a munkavállaló képességével összefüggő okra alapozta a felmondását, mivel a teljesítményértékelésének eredménye nem érte el a munkáltató vezetőségének döntése által meghatározott szintet.²⁷ Ehhez azonban szükséges a munkavállalónak a többi munkavállalóhoz mért jelentősen alacsonyabb teljesítménye és az azt alátámasztó objektív tények, mint a folyamatos teljesítményértékelés és az abban tapasztalható alacsony eredményesség. A fent említett aggodalom ezen túli okból fakad. A munkáltató által meghatározott teljesítményi szint ugyanis jelenleg nem áll semmilyen jogi korlát alatt, a méltányos mérlegelés követelményétől eltekintve ugyanakkor e követelmény nem befolyásolja annak munkáltatói eldöntését, hogy a szervezeten belül a munkavállaló részéről mit jelent a megfelelő szintű és eredményes munkavégzés. Objektív korlátok nélkül ugyanis a munkáltató a megfelelő szint mértékét a hajsza-kultúra kimagasló elvárásai alapján is megállapíthatja, adott esetben módosíthatja, és annak gazdasági racionalitását a bíróság egy esetleges jogvitában nem vizsgálhatja (Kéri, 2021). Ennélfogva a munkáltató mentalitásán, jóindulatán múlik, hogy milyen munkakörnyezetet teremt, milyen elvárásokat támaszt a munkavállalókkal szemben, hiszen a megfelelő szint mértékét a munkavállaló a gazdasági racionalitás pajzsa miatt nem vitathatja.

Végezetül fontos kérdés, hogy a szervezeten belül meghatározott eredményességi szint alatti teljesítés felmutatása nem mutat-e túl a *quiet quitting*-ből fakadó eredménycsökkenésen, főként, ha a munkavállaló kevésbé eredményes teljesítését nem tudja egzakt módon alátámasztani a munkáltató például egy általa elvégzett teljesítményértékelés segítségével, ahogy arra a hivatkozott eset is példaként szolgál.

7. A *quiet quitting* lehetséges megoldásai

A *quiet quitting* munkáltatói szankcionálása a fentiek alapján nehézkes, hiszen a szerződészerű teljesítést továbbra is nyújtja a munkavállaló. Szükséges lehet emellett a rendszeres teljesítményértékelés, az objektív teljesítmény folyamatos monitorozása. Ez nem valósítható meg minden munkafolyamatban megfelelően, ezért nem feltétlenül tud emiatt jogszerűen felmondani a munkáltató, illetve az sem biztos, hogy célja a munkáltatónak a jogviszony megszüntetése.²⁸ Ennélfogva a *quiet quitting* szankcionálása helyett annak megoldásában is fontos gondolkodni, amely már nem munkajogi, hanem humán erőforrás menedzsment kérdés. Látni kell a munkáltató vezetésének kiemelkedő szerepét, hiszen a munkavállalók munka-magánélet

²⁷ BH2015. 334.

²⁸ A szankciók körében megemlíthetjük a *quiet firing*, azaz a csendes kirúgás munkáltatói magatartást is. Ennek során a munkáltató nem kívánja a munkavállalóval közlendő felmondásból fakadó terheket viselni, hanem helyette olyan körülményeket teremt a munkavállaló számára, hogy az maga akarjon felmondani (Wigert, 2022). Ez a munkáltatói magatartás ugyanakkor megragadhatóbb a munkajog alapelvei és a munkáltató speciális kötelezettségei által, tekintettel az alá-fölrendeltség miatt a munkáltató irányában támasztott elvárásokra, így egy csendes kirúgást megvalósító munkáltatói magatartás akár a joggal való visszaélés elvébe is ütközhet, ám ennek elemzése nem jelen kutatás tárgya.

egyensúlyát messzemenőig meghatározza a szervezeti struktúra és kultúra (Balmaceda, 2022). A *quiet quitting* jelenség leküzdése érdekében fontos eszköz lehet a munkáltatói attitűdváltás,²⁹ amelynek ki kell terjednie a különböző vezetői szintekre is, erősítve a munkáltatói jogkör gyakorlóinak empátiáját a vezetés gyakorlása során. A hajsza-kultúra elhagyása a munkáltató részéről további előremutató lépés lehet, hiszen annak fenntartása a munkavállalói elégedettséget kritikus mértékben csökkenti (BFI Finance, 2022). Ezt megteheti a munkáltató például az utasítási és ellenőrzési jogának időbeli korlátozásával, például úgy, hogy a munkavállaló munkaidején kívül nem tájékoztatja őt a következő döntéseiről. A munkáltatói példamutatás mellett fontos a munkavállalók elismerésének fejlesztése, akár rendszeres személyes kommunikáción keresztül (Harter, 2023). Emellett a munkáltató szervezet fenntartható működése is befolyással lehet a munkavállalói attitűdre, hiszen, ha a munkavállaló tud azonosulni a munkáltató céljaival, könnyebben tud a munkáltató működésébe bekapcsolódni, ennél fogva a munkáltató és a munkavállaló közötti egyéni kapcsolat, viszony kiemelten fontos tényező (Harter, 2023). A munkáltató emellett további eszközökkel élhet, amelyek a cég szociális fenntarthatóságát is erősíthetik, mint különböző mentális egészségpolitikai eszközök, programok és juttatások biztosítása a munkavállalók számára. Ennél azonban elővigyázatosnak kell lenni, hiszen számos intézkedés elsőre hasznosnak tűnhet, ám annak szervezetszociológiai szempontú mérlegelése után inkább károssága érzékelhető. Így például inkább a munka-magánélet egyensúlyát borítja fel az az intézkedés a munkáltató oldaláról, akár a szakszervezet kezdeményezésére is, ha konditermet rendez be a telephelyén, vagy számos munkaidő utáni szabadidős programot szervez a munkavállalóknak, mivel ezzel a munkavállaló tényleges szabadidejét csökkenti. A munkáltatói válaszreakciót ezért számos szempontból át kell gondolni, amely során akár a munkavállalók igényeinek meghallgatása is előnyös lehet.

A *quiet quitting* megoldásának köréből nem felejthetjük ki a kollektív munkajog szereplőinek körét sem. A *quiet quitting* egy, az egyéni munkavállalók oldalán megjelenő magatartási trend, amely irányulhat a fentiek szerint nyomásgyakorlásra, azaz, hogy a munkáltató szüntesse meg a munkaviszonyt olyan okból, hogy azt végkielégítés fizetése kísérje, vagy a munkafeltételek alakítására, mivel a *quiet quitting* háttérében sokszor az áll, hogy a munkafeltételek nem kedveznek a munkavállaló munkája és magánélete közötti egyensúly megteremtésének. Mind a nyomásgyakorlás,³⁰ mind a munkafeltételek megváltoztatásának szándéka olyan célok, amelyek az egyéni érdekképviselő szintjén kevésbé megvalósíthatóak, mint amikor kollektív munkajogi szereplők lépnek fel a munkáltatóval szemben. Ennél fogva az erősebben szerveződő szakszervezetek fellépése is pozitív irányba lendítheti a munkaviszony felei között fennálló látens feszültséget, amely a *quiet quitting*-ből származhat.³¹ Ehhez a kollektív szintű folyamat-hoz ugyanakkor a munkavállalói érdekképviselők átgondolt fellépésére van szükség annak kapcsán, hogy hogyan szólítják meg az érintett munkavállalókat,³² különösen a digitális munkahelyen, ahol a személyes kontaktus megteremtése szinte lehetetlen. Emellett a *quiet quitting* jó-

²⁹ Ez jelentheti a munkavállalók felé a példamutatást is, azaz, hogy a munkáltatói jogkört gyakorló személy maga sem a hajsza-kultúra elvei mentén végzi a saját munkáját (Balmaceda, 2022).

³⁰ A Z generáció nyomásgyakorlása már kevésbé a szolidaritásból fakad, ennél fogva a részes munkavállalók sem törekednek a szervezkedésre. Angliában például a versenyszférában a 20-29 év közötti munkavállalók szakszervezeti szervezetsége 7,5%-ra csökkent (Lord, 2022).

³¹ Ez különösen annak fényében igaz, hogy a szakszervezeti szerveződés pozitívan hat a munkahelyi biztonságra is az ausztrál szakszervezetek kutatása alapján (ACTU, 2021). A kutatásról lásd: ACTU (2022).

³² Erre már találhatók törekvések az interneten, lásd a General Union felhívását a *quiet quitting* kapcsán: Henley (2022).

szándékú visszaszorításában is részt vehet azzal a szakszervezet, ha tevékenységében fókuszál az általa képviselt munkavállalók tisztességes munkafeltételeire, a munkájuk és a magánéletük közötti egyensúly elősegítésére.

8. Konklúzió

A digitális kor, a digitális munkahelyek arra ösztönzik a munkaviszonyok szereplőit és kutatóit, hogy újragondolják a munkavégzés eszközeit, modelljeit, eltávolodva a korábban kialakult mintáktól. Fenntartható vállalati kultúrára van szükség. Legfőbb ideje, hogy a valódi értékekre helyezzük vissza a hangsúlyt akkor, amikor a munkaszervezet működésének kialakításán gondolkodunk. A korábban elterjedt hajsza-kultúra rövid távon előnyös, hosszú távon azonban óriási károkat okoz az egyéni munkavállaló szintjén, amely mindenképp továbbgyűrűzik a munkaszervezet egészére. A munkavállalókra, mint érző lényekre kell tekinteni, egyéniségként, humánként megközelítve őket még akkor is, amikor csak virtuális érintkezésre és kommunikációra van lehetőség a digitális munkahelyeken. Ez különösen fontos akkor, amikor a munkavállaló elveszti elhivatottságát, motiváltságát, avagy túlterhelt, megcsömörlött.

Az is legalább annyira probléma, ha a munkavállaló a „saját főnökévé” válik. Ez, illetve ennek a látszata kifejezetten jellemző a digitális munkahelyekre. A probléma forrása, hogy a munkavállalók munkával töltött ideje és a kifejtett munka hatékonysága nem áll arányban egymással. Ebben az esetben a feleslegesen a munkába ölt idő elvész. Ez egy öngeneráló folyamat, mely sokszor a munkamánia előszobájának tekinthető. Éppen ezért a hajsza-kultúrának az a területe, melyben a munkavállaló saját magát zsákmányolja ki. Ezt a folyamatot a munkavállaló csak segítséggel, a munkáltató segítségével tudná megállítani. A *heavy work investment* a munkáltatónak sem jó, hiszen hiába több a munkaóra, ha sokkal kisebb az ennek arányában elvárható teljesítmény. Mindenképpen szükséges megelőzni az olyan eseteket, mint a japán kultúrában létező *karoshi* és *hikkikomori*. A *karoshi* szó szerint azt jelenti, hogy a munkavállaló halálra dolgozza magát. A *hikkikomori* (bezárkózók) pedig csak az interneten léteznek. Egy többmillió, főleg japán szubkultúra, akik a mindennapjaikat a virtuális világokban élik, így a munkájuk (ha van) is ezzel függ össze.

Az európai és a magyar munkaerőpiacon ennyire drasztikus jelenségekre nem kell számítani, de bizonyos lecsapódásai várhatók, főleg a második jelenségnek. Mindenképpen szükséges, hogy az ehhez hasonló jelenségek elkerülése, de mind inkább a munkavállalók védelme érdekében a munkáltatók és a szakszervezetek aktivizálják magukat.

Ennek során a munkáltató és a szakszervezetek törekvései kulcsfontosságúak, például a *quiet quitting* megelőzése, a munkavállalói jóllét elősegítése érdekében. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a munkavállalói teljesítményelvárás olyan kategória, amelynek törvényi korlátai nehezen azonosíthatók, így a munkavállaló egyéni nyomásgyakorlása a *quiet quitting* keretében a munkaviszonyának fenntartását is veszélyeztetheti még akkor is, ha szerződészerűen teljesít.

Hivatkozások

- Absher, E. (2020). *What You Love Is Killing You: Stopping Hustle Culture In The Performing Arts*. Online: <https://bit.ly/4a0Xcu0>
- Ales, E. (2018). Protecting Work in the Digital Transformation: Rethinking the Typological Approach in the Intrinsically Triangular Relationship Perspective. In E. Ales, Y. Curzi, T.

- Fabbri, O. Rymkevich, I. Senatori, & G. Solinas (Szerk.), *Working in Digital and Smart Organizations. Legal, Economic and Organizational Perspectives on the Digitalization of Labour Relations* (pp. 11–28). Palgrave MacMillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-77329-2_2
- Australian Council of Trade Unions (ACTU). (2021. november 17.). *The verdict is in: Safe workplaces are union workplaces*. Online: <https://bit.ly/3V0lboR>
- Australian Council of Trade Unions (ACTU). (2022). *Work Shouldn't Hurt*. Online: <https://bit.ly/4c3Wmyd>
- Balmaceda, K. (2022. szeptember 13.). *Hustle Culture: Are individuals or companies responsible for preventing burnout?* Intellect. Online: <https://bit.ly/438JrY2>
- Bankó Z., Berke Gy., Kiss Gy., & Szőke G. L. (2019). *Nagykommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer.
- Bankó Z., & Békési G. (2023). A távmunkára létrejött munkajogviszony és a lekapcsolódáshoz való jog a magyar munkajogban. In Auer Á., Bankó Z., Békési G., Berke Gy., Hazafi Z., & Ludányi D. (Szerk.), *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára: Clara pacta, boni amici* (pp. 42–49). Wolters Kluwer.
- Barna E. (2020. március. 9.). *Ki lehet-e rúgni valakit bizalomvesztésre hivatkozva?*. HR Portál. Online: <https://bit.ly/4c1MbKI>
- BFI Finance. (2022. augusztus. 9.). *Let's Getting Know Hustle Culture and How To Deal With It*. Online: <https://bit.ly/3wDMPxL>
- Boone, A., Vander Elst, T., Vandebroek, S., & Godderis, L. (2022). Burnout Profiles Among Young Researchers: A Latent Profile Analysis. *Frontiers in Psychology*, 13. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.839728>
- Borbély T. B., & Pecze M. (2006). Munkafüggőség – a tiszteletben álló addikció elméleti háttere és attitűdvizsgálata. *Addiktológia*, (5)4, 359–381.
- Brown, P. (é.n.). *Hustle culture: Managing ambition in a right way*. Resource Solutions. Online: <https://bit.ly/3IpIrFf>
- Casali, E. (2022). *Disrupting Hustle Culture. An explorative research project addressing the question, "what does it mean to be productive?"*. Linnaeus University. Online: <https://bit.ly/49IuNJw>
- Charão, D. (é.n.). *Hustle Culture: More Harmful Than Helpful*. Online: <https://bit.ly/434CmYd>
- Ceinar, I. M., & Mariotti, I. (2021). The Effects of Covid-19 on Coworking Spaces: Patterns and Future Trends. In I. Mariotti, S. Di Vita, M. Akhavan (Szerk.), *New Workplaces – Location Patterns, Urban Effects and Development Trajectories. Research for Development* (pp. 277–297). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-63443-8_15
- Cini, L. (2023). Resisting algorithmic control: Understanding the rise and variety of platform worker mobilisations. *New Technology, Work and Employment*, 38(1), 125–144. <https://doi.org/10.1111/ntwe.12257>
- Deloitte. (2014). *The Digital Workplace. Think. Share. Do. Transform your employee experience*. Online: <https://bit.ly/49ZnvAD>
- Deming, D. J. (2017). The Growing Importance Of Social Skills In The Labor Market. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(4), 1593–1640. <https://doi.org/10.1093/qje/qjx022>
- Dwivedi, Y. K., Hughes, L., Baabdullah, A. M., Ribeiro-Navarrete, S., Giannakis, M., Al-Debei, M. M., Dennehy, D., Metri, B., Buhalis, D., Cheung, C. M. K., Conboy, K., Doyle R., Dubey, R., Dutot, V., Felix, R., Goyal, D. P., Gustafsson, A., Hinsch, C., Jebabli, I., Janssen, M., Kim, Y-G., Kim, J., Koos, S., Kreps, D., Kshetri, N., Kumar, V., Ooi, K-B., Papagiannidis, S., Pappas, I. O., Polyviou, A., Park, S-M., Pandey, N., Queiroz, M. M., Raman,

- R., Rauschnabel, P. A., Shirish, A., Sigala, M., Spanaki, K., Tan, G. W-H., Tiwari, M. K., Viglia, G., & Wamba, S. F. (2022). Metaverse beyond the hype: Multidisciplinary perspectives on emerging challenges, opportunities, and agenda for research, practice and policy. *International Journal of Information Management*, 66, 102542. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2022.102542>
- Eary, J. (2018. január 2.). *Digital Workplace made simple – defining the latest development in new ways of working*. LinkedIn. Online: <https://bit.ly/49ZnBIv>
- Fisher, J. (é.n.). *Workplace Burnout Survey*. Deloitte. Online: <https://bit.ly/49GEJ62>
- Freed, E. (2022. július 29.). *Which of these 8 definitions of “digital workplace” works best for you?*. Digital Workplace Group. Online: <https://bit.ly/49DlwIW>
- Goroshko, O. I. (2008). Virtual Political Office Where Gender and Culture Meet. In P. Zemliansky, & K. St.Amant (Szerk.), *Handbook of Research on Virtual Workplaces and the New Nature of Business Practices* (pp. 1-27). IGI Global. <https://doi.org/10.4018/978-1-59904-893-2.ch047>
- Govers, M., & van Amelsvoort, P. (2019). A Socio-Technical Perspective on the Digital Era: The Lowlands view. *European Journal of Workplace Innovation*, 4(2), 142–159. <https://doi.org/10.46364/ejwi.v4i2.589>
- Graeber, D. (2020). *Bullshit munkák*. Typotex.
- Hajdu-Dudás M. (2021. április 22.). *Alapelvek funkciói a munkajobban*. Adózóna. Online: <https://bit.ly/3T7AnOs>
- Han, B-C. (2015). *The Burnout Society*. Stanford University Press.
- Han, B-C. (2023). *A rítus eltűnése. A jelen topológiája*. Typotex.
- Harter, J. (2023. május 17.). *Is Quiet Quitting Real?*. Gallup. Online: <https://bit.ly/3InlsL9>
- Henley, F. (2022. december 21.). *A Unionist’s Qualms with Quiet Quitting*. General Union. Online: <https://bit.ly/48GNA6z>
- Hinton, R. (2013. november 7.). *Beyond Intranets – Enabling a Digital Workplace* [Webinar]. Portal Solutions. Online: <https://bit.ly/3IogJbR>
- Honti B. (2021). *A munkaviszony megszüntetése: a felmondás szabályai, az azonnali hatályú felmondás, a végkielégítés és a jogellenes felmondás*. Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája. Online: <https://bit.ly/3IqycAA>
- Horváth I., & Petrovics Z. (2021). Digitalizáció a munkában: táguló horizontok joghézagokkal. *Pro Futuro*, 11(2), 611–80. <https://doi.org/10.26521/profuturo/2021/2/10239>
- Ionescu A., Tóth D. A., & Keresztes G. (2022). A home office és a távmunka megítélésének vizsgálata a munkáltatói és munkavállalói attitűdök alapján. *Gazdaság és Társadalom*, 33(3), 5–34. <https://doi.org/10.21637/GT.2022.3.01>
- Jakab N. (2018). Systematic thinking on employee status. *Lex et Scientia*, 25(2), 56–68. Online: <https://bit.ly/3IqruDR>
- Jakab N., & Tóth H. (2021). Robotics and law: The links between robotics and labor law, in particular the legal personality of employees (II). *Lex et Scientia*, 28(2), 60–75. Online: <https://bit.ly/49XMQuF>
- Kanning, U. P. (2023. március 14.). *Quiet Quitting ist keine innere Kündigung*. Haufe. Online: <https://bit.ly/3uQw7ea>
- Kártyás G. (2014. március 4.). *Pontosodnak a munkajogi alapelvek*. Wolters Kluwer. Online: <https://bit.ly/3Tnl8IA>
- Kéri Á. (2021. december. 23.). *Így szüntethető meg a munkaviszony a munkáltató gazdasági nehézsége esetén*. Adózóna. Online: <https://bit.ly/3TpK4Ja>

- Killinger, B. (2006). The workaholic breakdown syndrome. In R. J. Burke (Szerk.), *Research Companion to Working Time and Work Addiction* (pp. 61–88). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781847202833.00011>
- Kovács I. A. (2022). Távmunka és a home office alakulása a járvány tükrében. *Miskolci Jogtudó*, 6(1), 83–89. Online: <https://bit.ly/3ToUx80>
- Leszkoven L. (2022). Becsülettel, emberséggel... A jóhiszeműség és tisztesség elve és annak „elágazásai” a kötelemszerű magatartás körében. *Gazdaság és jog*, 30(9–10), 5–10. Online: <https://bit.ly/48MVM5c>
- Lipták K. (2022). Home office és COVID-19 a munkavállalók nézőpontjából. *Tér-Gazdaság-Ember*, 10(1), 29–42. Online: <https://bit.ly/3uQ2sll>
- Lord, J. (2022. szeptember 9.). *Quiet Quitting is a new name for an old method of industrial action*. The Conversation. Online: <https://bit.ly/3V7QWwo>
- Lukács A. (2022). A metaverzumban történő munkavégzés kihívásai, különös tekintettel az egyenlő bánásmódhoz való jogra. *Infokommunikáció és Jog*, 79, 17–20. Online: <https://bit.ly/3Iok8az>
- Masterson, V. (2022. szeptember 2.). *What is quiet quitting?*. World Economic Forum. Online: <https://bit.ly/3IoT8b3>
- Mazetti, G., Schaufeli, W. B., & Guglielmi, D. (2014). Are workaholics born or made? Relations of workaholism with person characteristics and overwork climate. *International Journal of Stress Management*, 21(3), 227–254. <https://doi.org/10.1037/a0035700>
- Meiggs, B. (2024. március 3.). 2021 *Side Hustle Statistics: Trends and Data*. Smarts. Online: <https://bit.ly/4bZgOQR>
- Mélypataki G., Máté D. A., & Rácz Z. (2020). Az otthon mint munkahely?. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 38(2), 212–223. <https://doi.org/10.32978/sjp.2020.037>
- Mélypataki G., Riczu Zs., Máté D., Ningrum, P. K. (2021). The Role of the Artificial Intelligence in the Labour Law Relations in European and Asian Aspect. *Ínsan ve Ínsan*, 8(30), 69–83. <https://doi.org/10.29224/insanveinsan.976915>
- Mélypataki G., & Máté D. A. (2021). Necessity of Reconsideration of Labour Law Relations – Pandemic, Labour Market, Social Innovation. *Z Problematyki Prawa Pracy I Polityki Socjalnej*, 19(2), 1–19. <https://doi.org/10.31261/zpppips.2021.19.05>
- Mélypataki G., Solymosi-Szekeres B., & Kovács-Berényi L. (2023). On the border of the physical and the virtual workplace – Dogmatic issues of home office and telework in general and in Hungarian law. *Z Problematyki Prawa Pracy I Polityki Socjalnej*, 21(4), 1–21. <https://doi.org/10.31261/zpppips.2023.21.04>
- Miller, P. (2012). *The Digital Workplace: How Technology Is Liberating Work*. Dog Ear.
- Ng, H. (2022. június 13.). *What is the Hustle Culture and Why is it Glorified?*. CircleDNA. Online: <https://bit.ly/3uZP6Tu>
- Pandey, K. (2022. szeptember 20.). *The Pitfalls of Hustle Culture at the Workplace*. Jumpstart. Online: <https://bit.ly/49GEUHI>
- Rácz I. (2021). Platform munkavégzés Magyarországon. Munkajogi és egyéb jogági dilemmák. *Magyar Munkajog*, 1. Online: <https://bit.ly/3TnqDAL>
- Rácz-Antal I. (2023). *A platformalapú munkavégzés munkakörülményei, munkavállalói és szociális jogok kapcsolata*. NMHH. Online: <https://bit.ly/437c73w>
- Riczu Zs., Mélypataki G., & Máté D. A. (2013). Concepts of Work: from Traditional Social-Labor Ideas to Modern Effects of Digital Transformation. *Journal of Digital Technologies and Law*, 1(1), 175–190. <https://doi.org/10.21202/jdtl.2023.7>

- Riczu Zs. (2022). Távmunka és home-office szabályozás összehasonlító elemzése, különös tekintettel a román és magyar munkajogra. In Miskolczi-Bodnár P. (Szerk.), XXIII. *Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája* (pp. 165–177). Károli Gáspár Református Egyetem. Online: <https://bit.ly/433J294>
- Rosario, I. (2020. április 3.). *When The ‚Hustle‘ Isn’t Enough*. NPR. Online: <https://bit.ly/3V12GAH>
- Rozentals, A. (2022. április 29.). *The Hustle Culture Has No Future – Enter The Break Culture*. Forbes. Online: <https://bit.ly/3T38aIv>
- Sampoerna University. (2022. július 23.). *Hustle Culture: Definition, Impact and How to Overcome It*. Online: <https://bit.ly/3T3FGHq>
- Sipka P. M., & Herdon I. (2023. január 9.). *A metaverzum munkajoga*. Jogászvilág. Online: <https://bit.ly/4bZM2HF>
- Solymosi-Szekeres B. (2022). A munkavégzés helyének problematikája, különösen a szokásos munkahely anyagi jogi és eljárási jogi kérdéseire tekintettel. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(5), 541–553. <https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.5.1493>
- Solymosi-Szekeres B. (2023). Les difficultés des législations du travail allemande et hongroise face à l’élargissement du champ d’application personnel du droit du travail de l’UE. *Revue de Droit Comparee du Travail et de la Securite Sociale*, 1, 84–99. <https://doi.org/10.4000/rdctss.5151>
- Susskind, R., & Susskind, D. (2018). *A szakmák jövője – Hogyan változtatja meg a technológia a szakemberek munkáját?*. Antall József Tudásközpont.
- Susarla, R. M. (2022). *What’s With The Millennials? Quiet Quitting, The Great Resignation, And Now, Moonlighting! Slackers Or Pioneers Of A New Era Of Work And Life?*. Online: <https://shorturl.at/UQBiz>
- Szabó G. (2021. június 24.). *Bizalomvesztés miatti munkáltatói felmondás*. Kocsis és Szabó Ügyvédi Iroda. Online: <https://bit.ly/3P9asVl>
- Szekeres B. (2019. május 23–24.). Reflections on the Employee-Like Persons and on Their (Non-)Regulation in Hungary. In Kékesi T. (Szerk.), *MultiScience – XXXIII. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*. <https://doi.org/10.26649/mus-ci.2019.064>
- Szekeres B. (2022). A home office dilemmái a távmunka régi és új szabályai tükrében. *Infokommunikáció és Jog*, 78, 23–30. Online: <https://bit.ly/3uYc51a>
- Tóth H. (2022). Az algoritmikus menedzsment a platform alapú munkavégzésben. *Miskolci Jogi Szemle*, 17(2), 449–458. <https://doi.org/10.32980/MJSz.2022.2.2035>
- Tubb, C. (2022. szeptember 12.). *So what is the digital workplace anyway?*. Digital Workplace Group. Online: <https://bit.ly/3PdBT0b>
- Vallasek M., & Mélypataki G. (2020). Rules on Home Office Work and Telework in Romania and in Hungary. *Central European Journal of Comparative Law*, 1(2), 177–191. <https://doi.org/10.47078/2020.2.177-191>
- Varga D. (2022). Generációk munkajogi igényei a munkáltatókkal szemben. *Jog-Állam-Politika*, 14(4), 135–152. <https://doi.org/10.58528/JAP.2022.14-4.135>
- Wigert, B. (2022. november 18.). *Quiet Firing: What It Is and How to Stop Doing It*. Gallup. Online: <https://bit.ly/4c46ffp>
- World Health Organisation. (2019). *Burn-out an „occupational phenomenon”*: *International Classification of Diseases*. Online: <https://bit.ly/3Pbwg2K>
- Yarmolyuk-Kröck, K. (2022. március 22.). *A case for an EU directive addressing work-related psychological risks*. ETUI. Online: <https://bit.ly/3wBI8V4>

Yuningsih, Y., & Prasetya, M. D. (2022). Technology Makes Hustle Culture Still Happened in Pandemic Covid 19. *Proceedings of the 4th International Conference of Economics, Business, and Entrepreneurship, ICEBE 2021, 7 October 2021, Lampung, Indonesia*. <https://doi.org/10.4108/eai.7-10-2021.2316240>

Zödi Zs. (2022). Algoritmikus menedzsment a platformmunka világában. *Állam- és Jogtudomány*, 63(1), 89–108. <https://doi.org/10.51783/ajt.2022.1.05>



A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ELMÉLETI HÁTTERE, KIHÍVÁSAI ÉS AKTUÁLIS KÉRDÉSEI A XXI. SZÁZADBAN

TORMA ANDRÁS*

* Egyetemi tanár, rektor emeritus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: andras.torma@uni-miskolc.hu

Absztrakt

Az információs társadalom korában nem az a kérdés, hogy van-e információ, hanem az, hogy honnan tudjuk azt megismerni. Márpedig az egyre növekvő közigazgatási feladatok nem csak több információt biztosítanak a társadalom számára, hanem egyre több információt is megkövetelnek. A XXI. századra világossá vált, hogy a fejlett államokban - reformok útján - változtatni kell az aktuális állam-, és közigazgatás felfogáson, mert az információ előállítás és megszerzés növekvő nagyságrendje ezt követeli meg. A reformok három modell mentén kerültek (kerülnek) megvalósításra: a technikai-, az érték- és részvétel-, valamint a szabályozási megközelítés útján. A tanulmány ezen elméleti megoldások jellemzőit mutatja be, majd megvizsgálja az 1989/1990-es rendszerváltás utáni magyar reformokat. A 2010 utáni reformok esetében arra a következtetésre jut, hogy a miénk egy negyedik, egy sajátos magyar megközelítés, amely az „unortodox” jelzővel írható le leginkább. Ennek igazolására bemutatja a központi-, a területi és a helyi közigazgatás szervezetében és működésében megvalósított sajátos magyar megoldásokat. Végül következtetésként sikeresnek ítéli a magyar reformokat, de korántsem állítja, hogy azok megvalósításával minden rendben van. A problémák feltárása és tételes számbavétele azonban új kutatásokat igényel, amelyek eredménye új tanulmányban tehető majdán közkinccsé.

Kulcsszavak

közigazgatási reform, új közmenedzsment, jó kormányzás, új weberizmus, unortodox magyar modell

Abstract

In the age of the information society, the question is not whether there is information, but how we can find it. The growing administrative tasks not only provide society with more information, but also require more information. By the 21st century, it has become clear that the current perception of government and public administration in developed countries needs to be changed through reform, because the increasing scale of information production and acquisition demands it. Reforms have been (are being) implemented along three models:

the technical, the value and participation and the regulatory approaches. The paper presents the characteristics of these theoretical approaches and then examines the Hungarian reforms after the regime change of 1989/1990. For the post-2010 reforms, it concludes that ours is a fourth, a peculiarly Hungarian approach, best described by the adjective ‘unorthodox’. In order to justify this, it presents the specific Hungarian solutions implemented in the organization and functioning of central, regional and local public administration. The final conclusion is that the Hungarian reforms have been successful, but by no means that all is well with their implementation. However, new research is needed to identify and quantify the problems, the results of which could be published in a new study.

Keywords

administrative reform, new public management, good governance, neo-Weberianism, unorthodox Hungarian model

Bevezető gondolatok

Aligha járok messze az igazságtól, ha én is azt vallom, hogy a XX. század utolsó és a XXI. század első két évtizede az információs társadalom kialakulásának és kibontakozásának az időszaka. Az emberiség fejlődésének ezen új korszakában az innovációs technológia:

- középpontjában már nem a (gőz)gép, hanem a számítógép áll,
- alapvető funkciója nem a fizikai-, hanem a szellemi munkaerő helyettesítése és kiegészítése,
- termelőerője nem anyagi termelőerő, melynek célja az egy főre eső termelés növekedése, hanem információs termelőerő, melynek célja az optimális cselekvés-választás képességének növelése (Masuda, 1988, 124).¹

Ennek figyelembe vételével ma már nem az az igazi kérdés, hogy van-e, lesz-e információ (ami álláspontom szerint hasznos, új ismeret), hanem az, hogy hol lelhető fel, milyen forrásból ismerhető meg az a lehető leggyorsabban. Napjainkban, illetve napjainkra – folytatva a XVIII., a XIX. és a XX. század ipari társadalmának legfontosabb sajátosságait – lényegesen megváltoztak és tovább növekedtek a közigazgatási feladatok.² Alapvetően azért, mert növekedtek a társadalomnak az állammal, és a közigazgatással szembeni elvárásai. Ennek háttérében természetesen országonként különböző okok álltak és állnak, de a globalizáció, valamint a modern információs és kommunikációs technológiák rohamos térhódítása minden országban egyértelműen kimutatható (Pintér, 2007). Ezen tények és körülmények mind-mind közigazgatási reformokat gerjesztettek az elmúlt évtizedekben, de gerjesztenek még napjainkban is.

¹ Megjegyzem, hogy Masuda húsz indikátor segítségével vetette össze az ipari- és az információs társadalmat, amelyek közül én itt csupán hármát emeltem ki.

² A közigazgatási feladatok átalakulása és növekedése Magyary Zoltán szerint már az 1830-as évektől kezdve kimutatható. Magyary így ír erről 1931-ben: „A közigazgatás feladatai az utolsó 100 évben mind mennyiségi, mind minőségi értelemben nagyon megváltoztak. Amíg az állam feladatainak sokáig csak a belső rend fenntartását, az igazságszolgáltatást és a külső ellenség elhárítását tartották, addig az utolsó 100 évben ezekhez a negatív feladatokhoz pozitív: kulturális, gazdasági és szociális feladatok járultak, amelyek máris többszörösen túlszárnyalják az előbbi feladatok méretét [...]” (Magyary, 1931).

1. Néhány gondolat a külföldi tapasztalatok megismerésének szükségességéről

A hatalmi ágak megosztására épülő polgári állam egyik ideológiai megalapozója, Montesquieu a következőket írja: „[...] az állami [...] törvényeket minden nép esetében olyan mértékben kell hozzáigazítani az adott néphez, hogy nagy véletlen lenne, ha azok egy másik népnek is megfelelőek lennének” (Montesquieu, 1982, 321). Napjaink intézmény- és jogrendszerének ismeretében – kissé szabadon – én ezt úgy fordítom le, hogy az egyes népek, nemzetek közjogi megoldásait nem szabad másoknak átvenniük (lemásolniuk), mert azok egyszerűen nem fognak működni új környezetükben.

Mintegy kétszázötven évvel azután, hogy Montesquieu a fenti sorokat papírra vetette, a Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet 1992-ben tartott bécsi kongresszusán, az alábbi következtetéseket fogalmazták meg: a centralizált tervgazdaságból a piacgazdaságba átlépő kelet-közép európai volt szocialista országok számára nem lehet egységes recepteket adni az átalakulásra, és ezen belül a közigazgatás átszervezésére. A fejlett országokban alkalmazott, és évszázadok töretlen fejlődése eredményeként kidolgozott közigazgatási rendszerek megoldásainak kritikátlan átvétele számukra nem hozhat megoldást. A megfelelő adaptációnak ugyanis meghatározott környezetet kell biztosítani (Balázs, 1992. 513–516.)

Mit jelentenek számomra ezek a megállapítások? Ugyanazt, amit Montesquieu kapcsán már rögzítettem: „tilos” az államszervezeti, közigazgatási és jogi megoldások mechanikus átvétele, lemásolása! Ez esetben azonban joggal merül föl az a kérdés, hogy kell-e, érdemes-e egyáltalán tanulmányozni más államok, és különösen a fejlettebb államok államszervezeti, és közigazgatási megoldásait?

Jómagam erre, a fentiek ellenére, mégis igennel válaszolok és vallom, hogy más államok – és itt a hangsúlyt a „más” szócskára helyezem, utalva arra, hogy nem csak a nálunk fejlettebb, vagy a velünk azonos fejlettségű, hanem akár a fejletlenebb államokra is gondolok – tapasztalatait nem csak érdemes, hanem egyenesen kötelességünk megismerni, majd azokból kiemelni a számunkra hasznosíthatókat, és adekvátan beépíteni a mi rendszerünkbe. Hogy ez lehetséges, azt bizonyítja a magyar állam több mint ezeréves történelme.

Az elmúlt ezer évben a magyar közigazgatás ugyanis folyamatosan átvette a nálunk fejlettebbnek, vagy fejletlenebbnek tűnő megoldásokat. Gondolok itt például egyfelől az államszervezet kialakításának kezdeti szakaszában a Bajor Fejedelemség mint fejlettebb közigazgatási megoldásaira, másfelől pedig a mintegy százötven éves török megszállásra mint fejletlenebb(?) közigazgatásra. Bármilyen hihetetlennek tűnik, a magyar közigazgatás igenis sokat tanult még a nálunk fejletlenebbnek tűnő török államszervezeti megoldásokból is, mint arra helyesen Lőrincz Lajos is rámutat: „A török megszállás ismertette meg velünk például az öngazgatás, a decentralizáció alkalmazásának lehetőségét, de az adóbehajtás rafinált és eredményes módszereit is!” (Lőrincz, 1998).³

A magyar államszervezet kialakításának modell-képéhez talán még plasztikusabb Kristó Gyula ábrázolása, aki a következőket írja: „A magyar államalapítás legfontosabb sajátosságát [...] abban látom, hogy ez kétszer történt meg, kétféle minta másolása révén. Az egyik államalapítás időben a 850-es években, térben pedig a dél-ukrán steppéhez kapcsolódik. [...] Itt a magyarok történetileg első fejedelmét a kazárok szokása és törvénye szerint, pajzsra emelvén állították élre. [...] Ekkoriban a magyarok kazár mintájú uralmi szervezetben, szakrális kettős fejedelemségi rendszerben éltek, melyben még a főfejedelem künde neve is a kazároktól ke-

³ Lásd erről továbbá még: Lőrincz (2001).

rült át a magyarokhoz. [...] A másik magyar államalapítás egészen más alapvetésen történt, és szintén nem rendelkezett számottevő előzményekkel. [...] A korona elnyerésével István, a hatalmához új, keresztény legitimációt nyert; ezzel az aktussal megszületett a keresztény Magyar Királyság. [...] A kereszténység szolgált az eszmei homogenizáció eszközüül. Nekilátott a közigazgatás megszervezéséhez. Ezzel a vérségi kötelék helyett a területi elvet tette társadalmiszervező elvvé. 1009-ben már legalább öt vármegye állt a Dunántúlon.” (Kristó, 2001).

Hiszem, sőt vallom tehát – és ebben a fentiek, valamint a magyar közigazgatási gyakorlatban, és a felsőoktatásban eltöltött majd’ negyven éves saját tapasztalatok döntő szerepet játszanak – hogy minden egyes társadalom államszervezési, közigazgatási és jogi megoldása képes lehet arra, hogy megtermékenyítőleg hasson más társadalmakra. Ennek azonban előfeltétele az, hogy az egyes megoldásokat ne mechanikusan vegyék át, hanem azokat adekvátan építsék be a saját rendszerbe.

2. A közigazgatási reformok elméleti hátttere és modelljei a fejlett államokban

A fejlett államokban megvalósított közigazgatási reformok okait hagyományosan belső és külső okokra osztja a szakirodalom.⁴ A belső okok közé az adott országon belüli, míg a külső okok közé az adott országon kívüli tények és körülmények által indukált korszerűsítési törekvések sorolhatók. Belső ok lehet egy olyan társadalmi rendváltás, amely a korábitól gyökeresen eltérő módon képzel el az állami (közigazgatási) feladatokat és azok szétosztását. Példaként említhető a II. világháborút követő magyar helyzet, amikor a szocialista alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény kimondta az állami tulajdon kizárólagosságára épülő államhatalom egységének elvét, és rögzítette, hogy az államszervezetet – és annak részeként az államigazgatást (a közigazgatást) is – a demokratikus centralizmus elve alapján kell fölépíteni. Hazánk esetében a belső okok között említhető továbbá az 1989/1990. évi rendszerváltozás is, amely a korábbi állami tulajdonra épülő (szocialista - kommunista) rendszer tagadásaként, a magántulajdon szentségét hirdetve és a hatalmi ágak megosztása elvét érvényesítve, demokratikusan építkezve alakította át (ki) a magyar államszervezetet, és annak részeként a magyar közigazgatást.

Külső ok lehet a globalizáció, a modern információs és kommunikációs technikák és technológiák behatolása a közigazgatásba, de lehet a 2008/2009. évi gazdasági világválság, a 2015-ben megindult ellenőrizetlen migráció, a 2020. évi Covid-19 világjárvány, vagy éppen egy nemzetközi szervezethez (például az Európai Közösségekhez) való csatlakozás is, és a sort még hosszan folytathatnám.⁵

Az 1980-as évekre a világ fejlett országaiban világossá vált, hogy a klasszikus (weberi) alapokra épülő állam- és közigazgatás már nem tud megfelelő választ adni a társadalom igényeire, valamint a globalizáció és a modern információs és kommunikációs technikák és technológiák kihívásaira (Noam & Wolfson, 1997). Egészen pontosan a legfontosabb kérdésre. Hogyan oldható fel az az ellentmondás, amely egyfelől a társadalom (a polgárok) növekvő állami feladatvállalási igénye, másfelől pedig – ezzel párhuzamosan – az adók csökkentése iránti igénye között feszül? Az egyértelmű volt, hogy csak egyetlen módon: az aktuális állam- és közigazga-

⁴ Lásd például: Gellén (2021, 27)

⁵ Ágh Attila professzor szerint az Európai Közigazgatási Térben intézményi konvergencia valósult (valósl) meg, amely három alapvető dimenzióban is igen erőteljesen a homogenizáció irányába mutat: 1. A területi szintek egységesítése a NUTS-rendszerben és a decentralizáció; 2. A belső határok fellazulása és a külső határok megerősítése; 3. Az „egységes jogi térség” kialakulása (Ágh, 2006).

tás felfogás megváltoztatása útján. A változtatás érdekében pedig állam-, illetve közigazgatási reformot kell végrehajtani. A világ fejlett országai ezt három elméleti modell mentén látták (látják) megvalósíthatónak: a) a technikai megközelítés, b) az érték- és részvétel alapú megközelítés, valamint c) a szabályozási megközelítés útján (Gajduschek, 2009, 158–161).⁶

ad. a) A technikai megközelítés

Ennek lényege az a felismerés, hogy a közigazgatás is igazgatás, ebből következően nincs alapvető különbség magánigazgatás és közigazgatás között. Éppen ezért a közigazgatásban is alkalmazhatók, sőt alkalmazandók a magánigazgatásban kidolgozott módszerek és megoldások: például a feladatok kiszervezése, a feladatellátás versenyezettése, a hatékonysági szempontok érvényesítése stb. Az irányzat hívei által alkalmazott megoldásoknak és módszereknek viszont veszélye az, hogy a közigazgatást csak technikai problémának tekintik, így nem veszik figyelembe a közigazgatás társadalmi következményeit. Vagyis végeredményben azt, amit már Magyary Zoltán is megfogalmazott 1942-ben, taxálva a közigazgatás működési elveit, a következő módon: „20. § 67. e. A közigazgatás az emberekért van.”, illetve „f. A közigazgatás a közösségért van: az egész közösségért, a városért, a vármegyéért, az egész nemzetért.” (Magyary, 1942, 137–138). A reformirányzat neve: Új Közmenedzsment (*New Public Management*, a továbbiakban: NPM).

Míthogy az irányzat – saját megnevezése alapján – *new* azaz új, ezért elsőként annak vizsgálata indokolt, hogy mihez képest ez az újdonság. A válasz az, hogy a modern, demokratikus államokban működő (klasszikus) weberi, bürokratikus modellre épülő közigazgatáshoz képest. Indokolt ezért megvizsgálni, hogy mi jellemzi ezt a klasszikus, weberi bürokratikus modellt. Egyetértve Gajduschek Györggyel, a következő öt tényező:

- A társadalmi élet egészét behálózó közügyeket szakképzett és hozzáértő, olyan köztisztviselők intézik, akik feladataikat élethivatás-szerűen látják el.
- A köztisztviselők jogszabályok által meghatározott hatáskörökben és feladatkörökben, hivatali szervezetekben, a hivatali út betartása mellett, és hierarchikusan felépülő intézményrendszerben fejtik ki tevékenységüket.
- A közigazgatás egésze törvényi keretek között dolgozik, és kizárólag azt teheti, amire jogi felhatalmazással rendelkezik.
- A fentieknek köszönhetően a közigazgatás kiszámíthatóan és nyitottan, az ügyfelei által követhető módon működik.
- Összességében a közigazgatás minden tekintetben messze felülmúlja a korábbi korszakok közigazgatását, ugyanúgy, mint ahogyan korábban a nagyipari üzemek felülmúlták a középkori manufaktúrákat (Gajduschek, 2009, 158–161).

A weberi modell alkalmazásának előfeltétele a közügyek és a magánügyek tudatos és következetes szétválasztása, valamint a közügyeknek a magánügyek fölé helyezése. Míthogy erre – történeti okok miatt – az angolszász országokban nem, illetve csak részben került sor, ezért elsősorban ezen országcsoportban tartották szükségesnek legkorábban, már az 1980-as években bizonyos korrekciók végrehajtását. Kiemelendő e körben, hogy a korrekciók következményeként nem vált szükségesszerűvé a köz-, és a magánigazgatás eltérő elveinek kialakulása, sőt még a közjog-magánjog elkülönülése sem. „Ezzel együtt a közigazgatástudományi szakirodalom a

⁶ Ki kell emelni, hogy a gyakorlati életben ezek „csak” fő-típusok, vagyis egymást nem kizáró módozatok! Sőt: a gyakorlatban rendszerint egymás mellett érvényesülnek. Lásd erről bővebben: Torma (2010), valamint Osborne & Gaebler (1994).

modern demokratikus államok mindegyikének közigazgatását – az 1980-as évekkel bezárólag – alapvetően weberi típusúnak fogadta el, a fentiekben vázlatosan ismertetett jellemzőkkel.” (Lőrincz, 2007, 4).

Ezek után föltehető az a kérdés, hogy mi jellemzi az „új” közigazgatást, a weberi „rég” közigazgatáshoz képest?⁷ Álláspontom szerint az alábbi négy körülmény:

– A terminológia, vagyis az elnevezés megváltoztatása.

A *public administration* (közigazgatás) kifejezést felváltotta a *public management* (közmenedzsment) kifejezés, majd annak érdekében, hogy az újdonság még nyilvánvalóbb legyen, megtoldották a *new* jelzővel. Így született meg a *New Public Management* kifejezés. A terminológiaváltással azonban tartalmi módosulást is igyekeztek kifejezni, amennyiben a megnevezésben immár a magánigazgatás (*business management*) elveinek és módszereinek átvételére is utaltak. Mindezt egy egész sor, a magánigazgatásban, illetve az üzleti életben bevett fogalomnak a közigazgatási fogalomtárba való beillesztése követte. Például az ügyfél fogalmának helyébe a fogyasztó lépett, az ügyintézés helyett szolgáltatásról beszéltek, a kormány helyett a kormányzás kifejezést használták.

– A szervezeti struktúra tekintetében végrehajtott változtatások.

Ez elsősorban a központi közigazgatást érintette, és peddig két elv – a kiszervezés és a dekoncentráció – elve alapján. Egyfelől kiszervezték a közigazgatási feladatokat az újonnan létrehozott ún. kvázi közigazgatási szervek, a különböző ügynökségek számára, másfelől pedig dekoncentrálták – vagyis leadták a területi közigazgatási szervek részére – a központi közigazgatás feladatainak és hatásköreinek egy jelentős részét.

– Nyitottá tették a közigazgatás szervezetét és működését.

Hogyan? Két módon. Egyrészt feloldották a közigazgatás által tárolt adatok, információk titkosságát, és hozzáférhetővé tették a nyilvántartásokat, másfelől pedig egyre erőteljesebben vonták be a lakosságot a közügyek intézésébe. A működés területén továbbá változást eredményezett a hatékonyság követelményének érvényesítése, elsősorban a teljesítményelv közigazgatásban történő bevezetése révén.

– Nyitottá tették a közszolgálati rendszereket.

Olyan közszolgálati rendszerek kialakítása lett a cél, amely jellegét illetően az üzleti (a verseny) szektorra emlékeztet: nincs különösebb iskolai végzettségi előfeltétele az alkalmazásnak, a hivatali előmenetel és a javadalmazás nem az eltöltött időtől, hanem a teljesítménytől függ, könnyen és gyorsan elbocsátható lett a köztisztviselő.

Összességében az NPM reformirányzat elvei két premisszából – a minimalizálás és a piacosság elvéből – vezethetők le. A minimalizálás csupán a közigazgatásnak a gazdasági szerepvállalására vonatkozik. Az alapfeltételezés ugyanis az, hogy ha a gazdaság megszabadul az állami (közigazgatási) kötelekektől, akkor fejlődése felgyorsul, és ezzel megteremtődik a társadalmi jólét növelésének az előfeltétele. A piacosság pedig azt jelenti, hogy vissza kell szorítani a közigazgatás hatalmi szerepét, és ki kell egészíteni eszköztárát az üzleti (magán) szektor eszközeivel, továbbá a közigazgatásba is be kell vezetni a versenyt, felszámolva a különböző monopolhelyzeteket (Lőrincz, 2007, 6).

⁷ Könyvtárnyi irodalma van a „rég” és az „új” közigazgatás közötti különbségek számbavételének. Lásd például: Lynn (2006).

ad. b) Az érték- és részvétel alapú megközelítés

Ez az irányzat abból indul ki, hogy a közigazgatási döntéshozatal nem a bürokrácia kiváltsága, ezért a döntéshozatalba be kell vonni az érdekelteket és érintetteket is. Partnerségen alapuló – vagyis a közigazgatás és az állampolgár egymás mellé rendeltségén alapuló – nyitott, átlátható és elszámoltatható közigazgatásra van szükség. A reformirányzat neve: Jó Kormányzás (*Good Governance*, a továbbiakban: GG).

A Jó Kormányzás irányzata érték- és részvétel alapon közelíti meg a közigazgatást, illetve a közfeladatok megoldását. Azt vallja, hogy a társadalmi problémákat elsősorban az állampolgárok és az önkéntes alapon létrehozott szervezeteik – az ún. *Non-Governmental Organisation* (NGO), nem kormányzati szerv, magyarul: civil szervezetek – bevonásával kell megoldani, ezért ösztönözni kell őket a közpolitikai döntések meghozatalában való nagyobb szerepvállalásra, az ún. részvételre. Ebből kitűnik, hogy az irányzat a polgárokat és a civil szervezeteket helyezi a közösségi döntéshozatal középpontjába, szemben az előbb tárgyalt NPM-el, amely a piacot, illetve a piaci mechanizmusokat. A GG-irányzat javaslatai a következő négy irányban foglalhatók össze:

- Növelni kell a közigazgatás mediátori (közvetítői) szerepét. Arra kell törekedni, hogy döntéseit lehetőleg ne közhatalmi szerepkörben hozza meg, hanem sokkal inkább közvetítsen a különböző érdekeket képviselő társadalmi csoportok között. Ily módon olyan kompromisszumok születhetnek, amelyek a társadalom egészét, a közjót szolgálják, tehát amelyek mindenkinek jók.

- A közösségi döntések komoly viták és kompromisszumkeresések során kell, hogy formálódjanak. Nem, illetve csak kivételes esetben engedhetők meg tehát az egyszemélyi és az azonnali döntések. A közpolitikai döntések tartalma helyett (mellett), a döntések meghozatalának a folyamata kell, hogy értékévé váljon.
- Az államnak és a közigazgatásnak támogatnia, segítenie és ösztönöznie kell a polgárok és a civil szervezetek kormányzásba történő bevonását. Nem közigazgatásba, hanem kormányzásba történő bevonásról van tehát szó.
- A közszféra döntéseinek végső kontrollját nem csak az ellenőrzésre és felügyeletre feljogosított szervezetek tevékenysége, hanem az átláthatóság és a nyilvánosság is jelenti. Az az átláthatóság, amely a döntéshozatalra feljogosított szervezetekre és azok működésére vonatkozik, és az a nyilvánosság, amelyet a megfelelően tájékoztatott és tájékozott állampolgárok tömegei működtetnek (Gajdusчек, 2009, 158–160).

Az ENSZ által erőteljesen támogatott irányzattal összefüggésben két lényeges probléma említhető. Egyik az, hogy a kívánt célok eléréséhez olyan fejlett társadalom kell, ahol a lakosság döntő többsége nem a mindennapi megélhetési problémákkal terhelt, továbbá kellően tájékozott, és öntudatos is. Kíván és akar is élni az állam (a közigazgatás) által nyújtott beleszólási lehetőségekkel. Másik az, hogy – bár az irányzat demokratikus értékei vitathatatlanok – nagy kérdés a demokratikus döntéshozatali folyamat hatékonysága, és minőségének megfelelőse, az információs társadalom korszakában. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a valóban demokratikus döntéshozatal gyakran nehézkes, lassú és drága, miközben a modern információs és kommunikációs technológiák már lehetővé tennék, illetve teszik a gyors és olcsó döntéshozatalt.

ad. c) A szabályozási megközelítés

Ezen irányzat középpontjában az a gondolat áll, hogy a társadalomban felvetődő problémákat állami, közhatalmi szabályozással kell elsősorban megoldani, ami nem csak erőteljesebb jog-

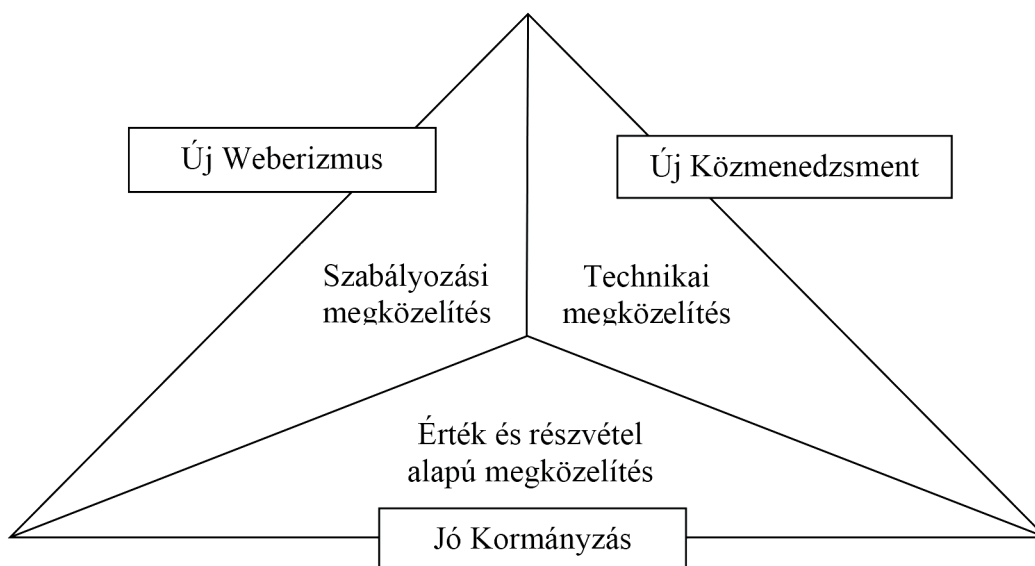
alkotást jelent, hanem hatékony jogalkalmazást és ellenőrzést is. Természetesen ezen irányzat alkalmazásának is megvan a maga veszélye: a szabályozás öncéllá válhat, gúzsba kötheti a polgárokat és a gazdaságot, megakadályozva ezzel a társadalmi jólét növekedését. A reformirányzat neve: Új Weberizmus (*New Weberism*, a továbbiakban: NW).⁸

Az irányzat alapelvei a NPM torzulásaira adott válaszként fogalmazódtak meg az ezredforduló tájékán. Akkor, amikor már egyre erősödtek az NPM irányzatával szembeni fenntartások. Az Új Weberizmus irányzat által kifejtett állítás lényege éppen az, hogy a társadalmi problémákat nem lehet eredményesen megoldani a NPM által hirdetett minimalizálással és piacosítással. Sőt, éppen ellenkezőleg. Az államot és annak részeként a közigazgatást nem gyengíteni kell, hanem meg kell erősíteni. Az erős állam ugyanis ellensúlyozhatja a piaci folyamatok káros következményeit, illetve azok hatását, kiegyenlítheti a piaci torzulásokat, továbbá mindezt demokratikusan és a partnerség elvét érvényesítve teheti meg, a többség érdekében, a közjó szolgálatában. Ehhez igazodó javaslatai a következők:

- A NPM hatásainak eredményeként meggyengített államot és közigazgatást meg kell erősíteni, elsősorban a közhatalmi beavatkozás (tehát a jogalkotás és a jogalkalmazás), valamint az erkölcsi értékek visszaállítása révén.
- Helyre (vissza) kell állítani a jogszerűség és a magas szakmai színvonal rangját az állami életben és a közigazgatásban.
- Polgár- és ügyfélbarát közigazgatást kell működtetni. Olyat, amely partnerként és nem alávetettként kezeli a polgárokat, miközben fenntartja a jogszerűséget, a magas szakmai színvonalat, valamint a közigazgatás rangját és tekintélyét.
- A közösségi feladatok ellátása során érvényesíteni kell a nyitottság elvét, másfelől pedig az anyagi erőforrások felhasználásánál kiemelt szempontként kell érvényesíteni a hatékonyság elvét.

A fentiekben tárgyalt három reformirányzatot (modell) és azok egymáshoz való kapcsolódását a következő ábrán összefezem:⁹

Az állam (a közigazgatás) és a társadalom kapcsolata az ezredfordulón



⁸ Talán indokolt, de bizonyosan izgalmas lenne ezen irányzatok részletes ismérveit és megvalósulásuk konkrét eseteit itt megismerni és elemezni, de sajnos a rendelkezésünkre álló szűk keretek ezt nem teszik lehetővé.

⁹ Forrás: Gajduscheck (2009, 166). Az ábrát – a könnyebb érthetőség kedvéért – kissé átdolgoztam (T.A.).

3. A XXI. századi magyar közigazgatás új kihívásai és válaszai

Közismert tény, hogy a Szovjetunió összeomlása következtében – más európai országok mellett – Magyarországon is rendszerváltásra került sor 1989/1990-ben, így célszerű a ténylegesen megvalósult állam-, és közigazgatási reformokat visszavezetni egészen a rendszerváltás kezdetéig. Egyetértek ugyanis Bihari Mihállyal abban, hogy „[...] a diktatórikus, kizsákmányoló szocializmus lebontását és a pluralista demokrácia megteremtését Magyarországon egyfajta sajátos »magyar útnak« tekinthetjük. Az a sajátos átalakulás [...] nagyon sokban eltért a többi kelet-európai ország átalakulásától.” (Bihari, 2016, 67).

Közismert tény, hogy az államszervezetnek része a közigazgatás, illetve annak szervezetrendszere, ezért nyilvánvaló, hogy ha az államszervezet átalakításának egésze egy sajátos „magyar út” fogalmával jellemezhető, akkor ennek igaznak kell lennie a közigazgatásra is. A továbbiakban ennek a sajátos „magyar útnak” a leírására törekszem, középpontba állítva a közigazgatást. Ennek során először megvizsgálom a területi reformok, majd a közigazgatás egésze reformjának helyzetét.

A magyar közigazgatás területi reformjai tekintetében, egyetértve Pálné Kovács Ilonával, az elmúlt harminc évet három szakaszra indokolt osztani (Pálné, 2016). Az első korszak 1990 és 1994 között valósult meg. Startjelét az első önkormányzati törvény (az Ötv.¹⁰) megalkotása adta 1990-ben, amely lényegében a magyar területi irányítás (közigazgatás) rendszerváltását jelentette. A tanácsrendszert felváltotta a helyi önkormányzatok rendszere. A második, 1990 és 2010 közötti korszak az elsőben megteremtett önkormányzati rendszer korrekciójára irányuló reformkonceptiók – lényegében sikertelen korszaka – volt. A harmadik korszak a kétharmados többséggel, 2010-ben megválasztott új Országgyűlés tevékenységéhez kapcsolódik. Ekkor helyezték új alapokra a központi közigazgatást, megalkották a 2011. évi Alaptörvényt és az új önkormányzati törvényt, (az Möt.-t¹¹) továbbá mélyreható egyéb reformokat is megvalósítottak. Új hatósági eljárási törvény született (az Ákr.¹²), továbbá egy gyökeresen új területi irányítási, kormányzási modellt vezettek be: a megyei kormányhivatalba integrálták a dekoncentrált szerveket, valamint fölállították a járási hivatalokat és a kormányablakokat.

Amennyiben pedig a rendszerváltás utáni közigazgatási reformot a maga teljességében értelmezem, akkor az elmúlt harminchárom évet, egyetértve Gellén Mártonnal, a következő öt mérföldkőre tudom bontani: az 1990–1998, az 1998–2004, a 2004–2010, a 2010–2022 közötti, valamint a 2022. év utáni reformidőszakok (Gellén, 2021).

a) Az 1990–1998. évek közötti időszak

Mi jellemezte e korszakot? Az állami tulajdon leépítése (privatizáció) és a magántulajdon dominánssá válása. Az államhatalom egységének elve helyébe a hatalommegosztás lépett, megtörtént a többpártrendszer kialakítása, a demokratikus intézmény- és jogrendszer megteremtése: köztük az Alkotmánybíróság és az Állami Számvevőszék fölállítása, a Kormány és a kormányfő szerepének megerősítése, valamint a helyi önkormányzati rendszer kialakítása. Magyarország az Európa Tanács és az OECD tagja lett, továbbá felvételét kérte az Európai Unióba.

¹⁰ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.

¹¹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

¹² Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.

b) Az 1998-2004. évek közötti időszak

Legfontosabb események és jellemzőik a következők voltak. Magyarország 1998-ban megkezdte az EU-csatlakozási tárgyalásokat, 1999-ben pedig a NATO tagja lett. Megtörtént az állami, és annak részeként a közigazgatási intézményrendszer és a nemzetgazdaság felkészítése az EU-csatlakozásra. 2002-ben befejeződtek a csatlakozási tárgyalások és 2004-ben Magyarország az EU tagállama lett. A korszakot a kívülről befelé és felülről lefelé irányuló reformok dominanciája jellemezte. Komoly politikai és szakmai viták folytak a közigazgatás feladatairól és szervezeti rendszeréről, hiszen az ország egy olyan gazdasági és politikai közösség tagja lett, amelynek tagállamok fölötti, *sui generis* intézmény- és jogrendszere van, a tagállami szuverenitás részbeni átruházása révén.

c) A 2004-2010. évek közötti időszak

Mi jellemezte e korszakot? Mindenek előtt a magyar EU-tagság első évei: a közigazgatás át-szervezésére, reformjára vonatkozó viták folytatódtak a regionalizmus jegyében; csakúgy, mint a „minimális állam” megteremtésére irányuló erőfeszítések: a privatizáció, a közigazgatási feladatok kiszervezése, a PPP-projektek erőteljes állami támogatása stb. Összegezve: a korábban látott „technikai megközelítés” jegyében megvalósított NPM reformirányzat győzelme. Ezen liberális reformok végeredményben pénzügyi csőd közeli helyzetet eredményeztek Magyarország számára. Ahogyan arra egy Európai Bizottság által jegyzett, 2017-ben írott dokumentum utalt: „Az Európai Unióhoz 2004 után csatlakozott tagállamok az uniós tagságra való felkészülés keretében jelentős közigazgatási reformokat hajtottak végre. [...] Évekkel az uniós csatlakozás után azonban közülük több országban is megtört a reformok lendülete. A közigazgatási változás több szempontból is ingatagnak és szétaprózottnak bizonyult. [...] A stratégiai tervezés és koordináció Görögországban, Cipruson és Magyarországon a legrosszabb. [...] Az átfogó kormányzási index több mint 14 uniós tagállamban (Észtország, Finnország, Hollandia, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia és Svédország) romló tendenciát mutatott.” (Európai Bizottság, 2017).

d) A 2010–2022. évek közötti időszak

E korszak legfontosabb jellemzője az volt, hogy – a 2010., 2014. és 2018. évi országgyűlési választásokon szerzett 2/3-os többség birtokában – alapvetően a Jó Kormányzás és az Új Weberizmus reformirányzat elveinek érvényesítése jegyében, az előző korszakban legyengített állam és közigazgatás helyébe a „jó, erős és szolgáltató” állam, illetve közigazgatás lépett. Itt azonban egy kitérőt kell tennünk, mert napjaink és a jövő közigazgatásáról van szó. Ez az egyáltalán nem rövid kitérő a következő:

Azt állítom, hogy a magyar közigazgatás története reformok, pontosabban meg nem valósult reformok, vagyis reformtorzók története. Ahogyan Lőrincz Lajos fogalmazott helyesen 2007-ben: „Magyarország az elvetélt közigazgatási elképzelések országa volt.” (Lőrincz, 2007, 3). No de tényleg csak volt? – kérdezhetjük 2023-ban. És mi történt a 2007. év után, illetve a 2007. és 2022. évek között? Voltak-e közigazgatási reformok, és azok megvalósultak-e, vagy csupán mind-mind elődeik sorsára jutottak? A kérdés érdemi megválaszolásához segítségemre van Lőrincz professzor, aki szerint a nemzetközi szakirodalomban elfogadott az a tétel, miszerint egy változást (változtatást) akkor nevezhetünk reformnak, illetve reformértékűnek, ha négy kritériumnak felel meg:

- realizálásához az alkotmány módosítása szükséges,
- a változás globális, tehát a közigazgatás minden szintjét és területét érinti,
- kidolgozott, végiggondolt és a különböző politikai erők által egyaránt elfogadott koncepción alapszik, továbbá
- megvalósult, vagyis megtörtént az elméleti koncepciónak az életbe való átültetése (Lőrincz, 2007).

2007. év után, napjainkig egy egész sor közigazgatás-fejlesztési koncepció, stratégia és reformelképzelés született, amelyek azonban sem külön-külön, sem összességében nem feleltek meg maradéktalanul a reform ismertett négy fogalmi elemének. A 2007. év utáni események és dokumentumok közül kiemelkedik a 2011-ben elfogadott Alaptörvényen alapuló Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (a továbbiakban: MP) 11.0 és a 12.0 verziót rögzítő, 2011. és 2012. évi kiadása (KIM, 2011; KIM, 2012). Ugyanakkor kétségtelen az is, hogy még ezek sem élveztek valamennyi politikai erő támogatását, így a fenti négy kritérium közül még ez esetben is csak három teljesüléséről beszélhetünk. Ráadásul az MP 12.0 program után elmaradt a folytatás, pedig a terv az volt, hogy minden év elején megvizsgálják a program teljesítését, és ha kell, megteszik a tovább fejlesztéshez szükséges lépéseket. A közigazgatással foglalkozó szakemberek körében azonban MP osztatlan sikert aratott, mert szakmailag megalapozott, logikusan építkező, a tudomány és a gyakorlat eredményeit egyaránt hasznosító, valamint az egész magyar közigazgatásra kiterjedő igazi reformcsomag volt. Olyan reformcsomag (stratégia), amely – mint a megnevezése is mutatja – történeti alapokon nyugszik, sőt jogi alapjai is stabilak, hiszen az Alaptörvényen alapszik. Egyértelműen megmutatta a közigazgatás fejlesztésének főbb irányait és kijelölte a legfontosabb intézkedéseket a „jó állam és jó közigazgatás” megteremtése érdekében. 2013-ban, 2014-ben és azt követő években azonban elmaradt a program folytatása, ami – megítélésem szerint – igazi veszteség a magyar közigazgatás számára.¹³

Hiába szerepelt az MP 12.0 bevezetőjében 2012-ben, hogy a program nem pusztán az egy évvel ezelőtt tett ígéret megtartása, hanem további erőt ad a folytatáshoz (KIM, 2012, 4). Ma, 2024-ben már tudjuk, hogy a folytatás elmaradt. Sőt, hiába írta egy tanulmányában a Magyar Közigazgatási és Szervezetfejlesztési Kutatóintézet kuratóriumi elnöke 2014-ben a következőket: „Jelen tanulmány [...] továbbfejleszti és kibontja a Magyar Program ún. »jó állam« fogalmát, röviden végigpásztázza, hogy az elmúlt négy évben [...] milyen eredményeket és lemaradásokat lehet látni, végezetül 7 pontban összefoglalja, hogy egy új típusú Magyar 2020 programban melyek lesznek azok a jelentős kihívások, amelyekre a magyar államnak [...] jó választ kell adnia.” (Gál, 2014). Ma, 2024-ben már tudjuk, hogy a folytatás ezúttal is elmaradt. 2015-ben a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 című dokumentumban (a továbbiakban: Stratégia) az szerepelt, hogy „[...] az egész közigazgatás fejlesztését célozza [...] Bár felépítésében, beavatkozási logikájában néhol eltér a 2010-2014 között megkezdett államreform alapjául szolgáló Magyar Programoktól (11.0 és 12.0), azok alapvető céljaival és fejlesztési irányjaival nem szakít.” (Miniszterelnökség, 2015, 6). Az 1052/2015. (II. 16.) Kormányhatározattal elfogadott Stratégia nem tekinthető a Magyar Program(ok) folytatásának, még akkor sem, ha egyébként – bizonyos szempontból valóban – irányt mutató kormányzati dokumentumként szolgált a 2015 utáni közigazgatási fejlesztések számára. A Stratégia célja ugyanis, immár az MP-ban célzott „jó állam és jó közigazgatás” jelmonddal szemben az, hogy 2020-ra megvalósuljon a „szolgáltató állam és a szolgáltató közigazgatás” modell. Ennek megfelelően a Stratégiában három alcél került meghatározásra: a szolgáltató

¹³ A Magyar Programok értékeléséről lásd például: Balázs (2016).

állam, illetve közigazgatás professzionális (megbízható), költséghatékony (versenyképes) és szervezett (ügyfélközpontú) kell, hogy legyen. A cél és az alcélok rögzítését követően a Stratégia négy intézkedést részletez: 1.) A szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése; 2.) A közigazgatás emberi erőforrás-gazdálkodásának fejlesztése; 3.) A közszolgáltatások színvonalának javítása; 4.) Az elektronikus támogatások fejlesztése (Digitális Állam felépítése) (Miniszterelnökség, 2015).

Ahogy a Stratégia 8. fejezete fogalmaz: „Tekintettel a hosszú tervezési ciklusra, kiemelt jelentőséggel bír egy olyan rendszer kialakítása, mely biztosítja a Stratégia végrehajtásának szakszerű és átfogó ellenőrzését.” (Miniszterelnökség, 2015, 99). A monitoring(ok) eredményeiről, és a Stratégia lezárásáról azonban nekünk nincs hivatalos tudomásunk, így nem ismerjük azt sem, hogy napjainkban hogyan és mennyiben valósult meg Magyarországon a „szolgáltató állam és a szolgáltató közigazgatás”.

A fentiekben feltett kérdésre tehát egyértelmű a válaszuk. Nem, nem beszélhetünk 2007. év után sem ténylegesen megvalósult közigazgatási reformról, vagy ha úgy tetszik: közigazgatás-fejlesztési stratégiáról. Ennek pedig egyenes következménye az, hogy a Magyar Programban és a Stratégiában célzott reformok – elődeik sorsát osztva – nem kerültek végig vitelre, befejezésre.

Ezzel összefüggésben végezetül indokolt föltenni a következő kérdést: 2023-ban, vagy az azt követő években szükség van-e valamilyen államreformra és annak részeként a közigazgatás reformjára? Meggyőződésünk szerint nincs szükség, mert az államszervezet és a közigazgatás keretei, vagy ha úgy tetszik alapjai adottak. Mélyreható, a gyökerekig lehatoló változtatásra tehát nincs szükség, finomhangolásra azonban igenis szükség van. Ugyanakkor kiemelendő az is, hogy az igazi reform szükségességének hiánya még nem menti fel kormányzatot a közép- és hosszútávú tervezés és tervezhetőség megteremtésének kötelezettsége alól. A stratégia szerepe láthatóan túlmutat a változás (reform) előmozdításán, hiszen a közigazgatás stabilitásának is alapja kell, hogy legyen. Mindenkor igazodási pontnak kell tekinteni, amely átfogóan rögzíti a rendszer alapköveit, amelyekre építve valósulhat meg a folyamatos hozzáigazítás az aktuális kihívásokhoz. A finomhangolás tekintetében pedig leszögezem: az utóbbi évek történései bebizonyították, hogy folyamatosan és a lehető leggyorsabban reagálni kell a világban, de különösen Európában bekövetkezett változásokra. Nincsen tehát valamiféle kész rendszer, amely mindig és minden helyzetben alkalmas arra, hogy univerzális szerszámként funkcionáljon. A fejleszthetőség és az alakíthatóság, illetve egy szóval kifejezve: a rugalmasság legalább olyan fontos, mint a stabilitás. A stratégiák tehát éppen azért fontosak, hogy megteremtsék azt a keretet, amely megfelel a reziliencia követelményeinek, és éppen ezért kellően rugalmasak. A két kívánalom: vagyis a stabilitás és rugalmasság, nem zárja ki egymást, de egyik vagy másik szempont negligálása már rövidtávon is a kikezdheti a közigazgatás mint rendszer hatékonyságát. A koncepció nélküli, avagy a stratégia keretein kívüli változtatások lehet, hogy rövidtávú megoldásokat jelentenek egy-egy akut problémára, azonban végül is a rendszer hatékonyságát komolyan veszélyeztethetik, mert erodálják a rendszer elemeinek koherenciáját.

A fentiekben jelzett „egyáltalán nem rövid kitérő” befejezése után indokolt visszatérni a „jó, erős és szolgáltató közigazgatás” fogalmához. Ennek megvalósítása jegyében az elmúlt jó tíz évben megtörtént egy sajátos, magyar, ún. unortodox közgazdasági és közigazgatási modell kidolgozása és megvalósítása, mégpedig a döntési kompetenciák és az erőforrások koncentrációja, valamint az erőforrások Kormány általi uralására irányuló reformok révén: központi,

területi és helyi szinten egyaránt.¹⁴ Sor került az országgyűlés- és a kormánykormány megerősítésére, a törvényhozó munka felgyorsítására, a jogrendszer egészének újragondolására: lásd az Alaptörvényt, az új Ptk., az új Btk., az új eljárási törvények, az új önkormányzati törvény stb. megalkotását és hatályba léptetését.

e) A 2022. év utáni időszak

Mi jellemzi e korszakot? A 2022. évi országgyűlési választásokon ismét 2/3-os többséget szerzett a FIDESZ – KDNP pártszövetség, így alapvetően továbbélnék és érvényesülnek a Jó Kormányzás és az Új Weberizmus reformirányzatok alapelvei. Megerősödnek továbbá az előző korszak Magyarországra gyakorolt külső, negatív és káros hatásai is: lásd Covid-19 világjárvány, ellenőrizetlen és egyre agresszív migráció, az EU – és különösen az Európai Bizottság – jogállamiság miatti támadásai, az orosz-ukrán háború következményei, energia-világválság, Európa és különösen az Európai Unió világpolitikai és világgazdasági térvesztése stb. Egyértelművé vált, hogy ahogyan a világ egyetlen országa, úgy Magyarország sincs megfelelően felkészülve minderre, vagyis az államszervezet, a közigazgatás, vagy csupán az adott közigazgatási alrendszer – például az egészségügy, az oktatási rendszer, a rendőrség, a honvédelem, vagy akár a nemzetgazdaság – egészét érintő külső hatásokra, támadásokra.

Úgy ítélem meg, hogy három, korábban ismert, de nem, illetve csak részben alkalmazott fogalom jegyében indokolt az egész államszervezetet, és annak részeként az egész magyar közigazgatást átszervezni. Ez a három fogalom: az erős állam (erős közigazgatás), az önellátás és a biztonság. Az erős állammal és az erős közigazgatással korábban már szoltam. Itt csupán arra hívom fel a figyelmet, hogy fenn kell tartani az arra irányuló erőfeszítéseket, és nem szabad engedni az állam és a közigazgatás, valamint a család szétverésére irányuló törekvéseknek. Az önellátás és a biztonság esetében viszont más a helyzet, mert ezeket korábban nem érintettem. Úgy ítélem meg, hogy az önellátás és a biztonság kérdése mindenhol és minden értelemben elsőbbséget kell, hogy élvezzen a 2022. év utáni Magyarországon. A feladat tehát az, hogy fel kell készülni – anyagi, szervezeti és humán erőforrás oldalról is – az ország, illetve a közigazgatás egészét érintő váratlan, de mégis kiszámíthatóan bekövetkező változásokra, helyzetekre. Néhány példa segíthet talán a mondanivalóm megértéséhez. Fel kell tehát készülnünk, és meg is kell tenni az első lépéseket:

- a nemzetgazdaság egésze területén: a külső inflációs nyomás kezelésére, a saját (nemzeti) hadiipar fejlesztésére, a modern információs és kommunikációs technológiák és technikák akár azonnali, széles körű alkalmazására,
- az egészségügy területén: a világjárványok kezelésére,
- az energiaügy területén: a megújuló energia részarányának növelésére, és a külső energia függőség csökkentésére,
- a mezőgazdaság területén: a klímaváltozás következményeinek kezelésére (szárazság, rövid idő alatt nagy mennyiségű csapadék lehullása, új növény és állatfajok megjelenése stb.),
- a rendészet, az államhatár-védelem és az idegenrendészet területén: az ellenőrizetlen migráció kezelésére, valamint az orosz-ukrán háború miatt menekülő tízezrek helyzetének megnyugtató rendezésére,
- a honvédelem és az állambiztonság területén: a Magyar Honvédség modernizálásának

¹⁴ A magyar unortodox modell jellemzőit később, a „Záró gondolatok és konklúzió” című fejezetben mutatom be.

gyorsítására, (például a haditechnikai eszközök beszerzése és gyártása, az anyagi erőforrások növelése, a katonai állomány létszámának növelése stb.) az állam- és közbiztonságot veszélyeztető hackertámadások kivédésére, a magyar cybertér megfelelő védelmére.¹⁵

Az átalakuló, és alapvetően közhatalmon alapuló (parancsoló) közigazgatással szemben véglegesen előtérbe kell kerülnie a partnerségen alapuló, nyitott, hatékony és szolgáltató közigazgatásnak. Nem csak szavakban, hanem tettekben is. Ennek érdekében – többek között – változtatni kell a kormánytisztviselő-, és a köztisztviselő-képzés egész rendszerén. A generalisták mellett egyre nagyobb számban specialisták is kellene a magyar közigazgatásban: orvosok, mérnökök, agrármérnökök, rendőrök, tanárok, jogászok, programozó matematikusok stb. A jogalkotásban és a jogalkalmazásban egyértelművé kell tenni az igazgatás, az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés fogalmakat és azok jelentését.¹⁶ És akkor még nem szóltam a közigazgatás egyéb összetevőinek – a szervezetrendszernek és a működésnek – modernizálásáról, adott esetben reformjáról, illetve annak szükségességéről.

Záró gondolatok és konklúzió

A jelen tanulmány egyik kiemelt zárógondolata az, hogy az előző fejezet d) pontja végén említett „sajátos, magyar, ún. unortodox közgazdasági és közigazgatási modell” – álláspontom szerint – egy negyedik megoldás lehet a társadalmi problémák kezelésére, a korábban már tárgyalt három modellt mintegy kiegészítve. Ennek bemutatására szolgál a következő ábra:

1. Technikai megközelítés <i>Új Közmenedzsment irányzat</i>	2. Érték és részvétel alapú megközelítés <i>Jó Kormányzás irányzat</i>
4. Magyar megközelítés <i>Unortodox megoldások irányzat</i>	3. Szabályozási megközelítés <i>Új Weberizmus irányzat</i>

A Bihari professzortól átvett sajátos „magyar út”, illetve az unortodox megoldások irányzat jellemzőinek részletes bemutatása meghaladná a rendelkezésemre álló kereteket. Másfelől azonban – éppen annak különleges újdonsága miatt – nem tehetem meg, hogy legalább felsorolás-szerűen nem rögzítem annak legfontosabbnak ítélt jellemzőit. Ezt teszem meg az alábbiakban, külön-külön véve a közgazdaság és közigazgatás területeit.¹⁷

Az unortodoxnak ítélt magyar közgazdasági megoldások fő jellemzői:

- Minden magyarországi szervezet bevonása a közteherviselésbe: pl. bankok és pénzintézetek (bankadó), multinacionális vállalatok (külön adó) stb.

¹⁵ Lásd ehhez: Balla (2017), továbbá Hornyacsek (2019).

¹⁶ Lásd ehhez: Torma (2010), továbbá Torma (2004).

¹⁷ Megjegyzendő, hogy a 2010. év utáni időszakban világossá vált a 2/3-os többséget élvező kormánypártok számára, hogy Magyarországon – a felgyülemlett társadalmi és gazdasági problémák sokasága és sajátossága miatt – nem vezethetnek eredményre a korábbi, klasszikus, vagyis ortodox közgazdasági és közigazgatási megoldások. Éppen ezért hazánkban csakis új, vagy legalábbis nem klasszikus, vagyis unortodox módszerek és megoldások vezethetnek csak eredményre. Úgy ítélem meg, hogy az elmúlt több mint tíz év összességében bebizonyította ennek az álláspontnak a megalapozottságát és sikerességét, és mint utaltam arra, több állam is átvette a magyar megoldások és módszerek egy részét.

- Egykulcsos személyi jövedelemadó, alacsony nyereségadó, csökkenő ÁFA, egyszerű személyi jövedelemadó-bevallás stb.
- Rezsicsökkentés: a közműszolgáltató társaságok (víz, gáz, elektromos áram, szolgáltató cégek) állami tulajdonba visszavétele útján.
- A családok és a gyermeknevelés kiemelt támogatása: pl. növekvő adókedvezmények és a családi pótlék emelése, rugalmas munkarend bevezetése, az otthonteremtés kiemelt segítése a CSOK stb. útján.
- A munkahelyek megvédése és új munkahelyek létrehozásának erőteljes állami támogatása, közmunka bevezetése és fenntartása stb.
- A minimálbér és a nyugdíj évről-évre történő jelentős emelése, a munkabérek uniós átlaghoz való közelítése.

Eredmény: jelentős gazdasági növekedés, csökkenő infláció, csökkenő állami eladósodottság, jelentős életszínvonal emelkedés, növekvő házasodási és gyermekvállalási kedv stb. Az európai országok sorra átveszik a magyar megoldásokat.

Az unortodoxnak ítélt magyar közigazgatási megoldások fő jellemzői:

a) A központi közigazgatásban:

- erős kormány és erős miniszterelnök,
- új, funkcionálisan felépített minisztériumi struktúra, a 2010 előtti ágazati struktúra helyett (14 minisztérium helyett 2010-től csak 8, 2022-től pedig 11 működik),
- a minisztériumokban sajátos jogállású személyek, kormánytisztviselők dolgoznak,
- új központi szervtípusok jelentek meg: autonóm államigazgatási szervek (pl. Gazdasági Versenyhivatal), önálló szabályozó szervek (pl. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság), kormányzati főhivatalok (pl. KSH), valamint különleges jogállású szervek (pl. Alkotmánybíróság Hivatala),

b) A területi (19 vármegyei és 1 fővárosi) közigazgatásban:

- feladatát tekintve és szervezetileg is élesen elkülönül az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás,
- élesen elkülönülnek a közigazgatási dolgozók típusai (kormánytisztviselők, köztisztviselők),
- 2013-ban ismét megjelentek az államigazgatás alsó szervei, a járási hivatalok (számuk: 198),
- megjelentek és rohamos fejlődésnek indultak az egyablakos ügyintézés megvalósító kormányablakok (2023-ban már kb. 300 helyszínen működnek és mintegy 2500 féle közigazgatási ügytípust intéznek).

c) A helyi közigazgatásban:

- államigazgatási szervek csak kivételesen dolgoznak (pl. a honvédelem területén),
- helyi önkormányzatok működnek, amelyek csak önkormányzati feladatokat látnak el (településüzemeltetés és fenntartás),
- az önkormányzatokban „csak” köztisztviselők dolgoznak,
- a polgármesternek alárendelt jegyző önkormányzati feladatot lát el,
- a szociális és az egészségügyi intézmények, valamint az alapfokú oktatási intézmények (óvodák és iskolák) fenntartója döntően az állam lett, új pedagógus életpályamodell valósul meg, jelentős bérfejlesztés mellett.

Eredmény: 2015-re megvalósult a Magyar Programban még 2010-ben meghirdetett „jó állam” koncepció? Hivatalos állami értékelés hiányában nem tudom. Az azonban tény, hogy a közszolgáltatások színvonala nőtt, gyorsabb lett az ügyintézés, a polgárok lényegesen elégedettebbek, mint korábban voltak. Egyszerűbb, olcsóbb és gyorsabb lett a magyar közigazgatás. 2016 és

2020 között pedig érvényesült a Stratégiában célként megjelölt ún. „szolgáltató állam és a szolgáltató közigazgatás” koncepció? Hivatalos állami értékelés hiányában ezt sem tudom. A magam részéről legnagyobb problémának azt látom, hogy a 2015. év óta nincs látható és olvasható közigazgatás-fejlesztési stratégia. Bár a magyar közigazgatás reagál a megtörtént eseményekre, de nem egy előre megfontolt, valamilyen szakmai és társadalmi egyeztetéssel, konszenzussal kidolgozott stratégia mentén, hanem ad-hoc módon.¹⁸

Befejezésül pedig, mintegy visszacsatolva a 2. pontban bemutatott reformirányzatokra, úgy fogalmazhatok, hogy a 2010. év utáni Magyarországon lényegében a Jó kormányzás és az Új Weberizmus reformirányzatok egyfajta keveréke, egy sajátos „magyar út” valósult és valósul meg. Ugyanúgy, mint ahogyan azt korábban már idéztem Bihari Mihálytól, a magyar rendszerváltás jellemzésére.

Úgy tűnik, hogy ez a „magyar út” nem csak a közgazdaság, hanem a közigazgatás tekintetében is sikeres volt, hiszen 2022-ben immár negyedik alkalommal szavaztak 2/3-os többséget a magyar választópolgárok a FIDESZ – KDNP koalíciónak. Ha pedig ebből a tisztelt olvasó arra következtetne, hogy álláspontom szerint minden rendben van a magyar közigazgatás tekintetében, akkor téved. Ebben a tanulmányban nem a közigazgatás problémáinak feltárására törekedtem, hanem azt kíséreltem meg bemutatni – és reményeim szerint sikerrel –, hogy a világtendenciákra figyelemmel, és abba mintegy beágyazódva, hol van a helye a magyar közigazgatási reformoknak és egyáltalán a magyar közigazgatásnak.

Hivatkozások

- Ágh A. (2006). A magyar közigazgatási reform alapjai. In Ágh A., & Somogyvári I. (Szerk.), *A közigazgatási reform új perspektívái* (pp. 7–28). Új Mandátum. Online: <https://shorturl.at/hpwER>
- Balla Z. (2017). A rendészet fogalmának, tartalmának evolúciója. *Belügyi Szemle*, 65(5), 105–115. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2017.5.7>
- Balázs I. (1992). Közigazgatás a 90-es években: tendenciák és újítások. *Magyar Közigazgatás*, 42(9), 513–516.
- Balázs I. (2016). A „jó közigazgatás” illúziója. In Csefkó F. (Szerk.), *Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. Születésnapjára* (pp. 31–43). Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Online: <https://shorturl.at/mtV06>
- Bihari M. (2016). A rendszerváltás magyar útja és feltételei (1988-1990). In Csefkó F. (Szerk.), *Közjog és jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. Születésnapjára*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Csuth S., & Gáspár M. (Szerk.). (1988). *A közigazgatás fejlesztése és szervezése*. MTA Államtudományi Programiroda.
- Európai Bizottság. (2017). *A közigazgatás színvonala. Európai szemeszter – tematikus tájékoztató*. Online: <https://shorturl.at/iG9QK>
- Gajdusчек Gy. (2009). Modern közmenedzsment. In Polonyi A., & Polonyi Gy. (Szerk.), *Versenyvizsga középszintű oktatási-képzési segédanyag*. Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ.
- Gál A. L. (2014). Gondolatok a Magyar Program 2020 elé. *Polgári Szemle*, 10(1–2), 207–223. Online: <https://shorturl.at/cFO28>

¹⁸ Lásd erről részletesen: Torma et al. (2022).

- Gellén M. (2021). A közigazgatás jövője a következő évtizedben. In Rixer Á. (Szerk.), *A járvány hosszú távú hatása a magyar közigazgatásra* (pp. 27–45). Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Online: <https://shorturl.at/zGX69>
- Hornyacsek J. (Szerk.). (2019). *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében*. Dialóg Campus. Online: <https://shorturl.at/ciuCK>
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM). (2011). *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (11.0).
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM). (2012). *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (12.0).
- Kristó Gy. (2001). A magyar államalapítás. *História*, 23(5–6), 8–11.
- Lynn Jr., L. E. (2006). *Public Management: old and new*. Routledge.
- Lőrincz L. (1998). Európai integráció - magyar közigazgatás. *Magyar Közigazgatás*, 48(7), 402–406.
- Lőrincz L. (2001). Külföldi hatások a magyar közigazgatásban. *Európai Közigazgatási Szemle*, 1(1), 4–8.
- Lőrincz L. (2007). Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1(2), 3–13.
- Magyary Z. (1931). *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása*. Athenaeum Irodalmi és Nyomdaipari RT.
- Magyary Z. (1942). *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Masuda Y. (1988). *Az információs társadalom*. OMIKK.
- Miniszterelnökség. (2015). *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Online: <https://shorturl.at/vMNbk>
- Montesquieu, C. S. (1982). *A törvények szelleméről*.
- Noam, E. M., & Wolfson, A. J. (Szerk.). (1997). *Globalism and Localism in Telecommunications*. Elsevier Science.
- Pálné Kovács I. (2016). A magyar területi közigazgatási reformok főbb állomásai. In Pálné Kovács I. (Szerk.), *A magyar decentralizáció kudarca nyomában* (pp. 73–85). Dialóg Campus. Online: <http://hdl.handle.net/11155/1312>
- Pintér R. (Szerk.). (2007). *Az információs társadalom. Az elmélettől a politikai gyakorlatig*. Gondolat – Új Mandátum.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *Új utak a közigazgatásban*. Kossuth.
- Torma A. (2004). A közigazgatási szervek közötti kapcsolatrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. *Magyar Közigazgatás*, 54(8), 449–480.
- Torma A. (2010). Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti háttéréhez és főbb irányzataihoz. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 28, 315–338. Online: <https://shorturl.at/eL4V4>
- Torma A., Czékmann Zs., Nyitrai P., Szabó B., Ritó E., Czibrik E., & Cseh G. (2022). Gondolatok a magyar közigazgatási stratégiaalkotásról, különös tekintettel a központi szervekre. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(1), 46–64. <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.1.3>

TARTALOM

ÁRVA ZSUZSANNA: A TANULMÁNYI JOGVISZONYBÓL EREDŐ KÖZIGAZGATÁSI PEREK	5
DACZI DIÁNA, VÁRI PÉTER, BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS: VERSENY A MŰHOLDAS PIACON – ZSÚFOLTSÁG, VITÁK ÉS SZŰKÜLŐ ERŐFORRÁSOK	19
FÁBIÁN ADRIÁN, FÁBIÁN ESZTER: EURÓPAIZÁCIÓ A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGBAN	34
GYURITA RITA: A FELÜLVIZSGÁLATI KÉRELEM BEFOGADÁSA	48
HORVÁTH DOMINIK: A DIGITÁLIS KORMÁNYZÁS FOGALMÁRÓL	61
KÁLMÁN JÁNOS, KOZÁK BETTINA: ELŐ(BB)RE HOZOTT JOGVÉDELEM ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETE	77
MÉLYPATAKI GÁBOR, SOLYMOSI-SZEKERES BERNADETT: A DIGITÁLIS MUNKAHELY JOGI ÉS NEM JOGI KIHÍVÁSAI	92
TORMA ANDRÁS: A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ELMÉLETI HÁTTERE, KIHÍVÁSAI ÉS AKTUÁLIS KÉRDÉSEI A XXI. SZÁZADBAN	117