

Kodifikáció és közigazgatás

2018/1.

A TARTALOMBÓL

GESZTEI LÁSZLÓ

A közigazgatási eljárás szabályozásának története Magyarországon II.

SOLYMOSI VERONIKA

A digitalizált helyi jogszabályok, avagy az önkormányzati rendeletek helye az információs szupersztrádán

SPIEGLER TAMÁS

A köznevelési alapjogok érvényesíthetőségének megjelenése a bírói gyakorlatban

Kodifikáció és Közigazgatás

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Jogász u. 2.

Főszerkesztő

Tilk Péter tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Szerkesztők

Kocsis Miklós egyetemi docens, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság elnöke

Patyi András egyetemi tanár, NKE

A Szerkesztőbizottság titkára

Naszladi Georgina OTKA-kutató, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság tagjai

Balogh Gábor osztályvezető, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala

Barta Attila adjunktus, Debreceni Egyetem

Bodnár Eszter adjunktus, ELTE ÁJK

Boros Anita egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, helyettes államtitkár, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium elnök, Kúria

Darák Péter tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Fábián Adrián ügyvéd; óraadó oktató, PTE ÁJK

Gaál Róbert főtitkár, TÖOSZ; c. egyetemi docens, PTE ÁJK

Gyergyák Ferenc egyetemi docens, ELTE ÁJK

Hoffman István főosztályvezető, Pécsi Járási Hivatal

Jászberényi Gábor egyetemi tanár, PTE ÁJK

Kiss György egyetemi docens, PTE ÁJK; igazgató

Kocsis Miklós MMA Művészetelméleti és Módszertani Kutatóintézet

Küpper, Herbert Prof., dr. dr. H. C., Institut für Ostrecht München

Mogyorósi Sándor jegyző, Budapest Főváros VI. kerület Terézváros;

c. egyetemi docens, PTE ÁJK

Mohos Gábor jegyző, Veszprém Megyei Jogú Város; óraadó oktató, PTE ÁJK

Róder Richárd vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal,

Debreceni Járási Hivatal

Schmidt Jenő elnök, TÖOSZ

Sepsey Tamás vezérigazgató-helyettes, Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt.

Smuk Péter tanszékvezető egyetemi docens, Széchenyi Egyetem

Temesi István tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Varga Zsolt jegyző, Kisújszállás Város

**A kiadvány megjelenését a Pécsi Tudományegyetem
Állam-és Jogtudományi Kara támogatta.**

A kiadványban megjelenő írásokban foglalt vélemények nem feltétlenül tükrözik a Kiadó vagy a Szerkesztőbizottság álláspontját.

HU ISSN 2063-5826

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

Tartalomjegyzék

Köszöntő	4
Gesztei László <i>A közigazgatási eljárás szabályozásának története Magyarországon II.</i>	5
Solymosi Veronika <i>A digitalizált helyi jogszabályok, avagy az önkormányzati rendeletek helye az információs szupersztrádán</i>	29
Spiegler Tamás <i>A köznevelési alapjogok érvényesíthetőségének megjelenése a bírói gyakorlatban</i>	43

Köszöntő

A Kodifikátor Alapítvány és a **Kodifikáció és Közigazgatás** c. folyóirat szerkesztőbizottsága nevében tisztelettel köszöntöm az Olvasót!

Az immár hetedik évfolyamában járó, a jogalkotási kérdéseket körüljáró írásokat preferáló **Kodifikáció és Közigazgatás** 2018/1. számában változatos témaköröket dolgoznak fel Szerzőink.

A **Kodifikáció és Közigazgatás** c. lap e lapszámában is teljesíti célkitűzését: a jogalkotás és a jogalkotás gyakorlati hatásainak kérdéskörének vizsgálatával, elemzésével foglalkozik – elméleti és gyakorlati megközelítésben egyaránt.

Reméljük, hogy e lapszámunk is elnyeri tetszését.

Minden észrevételt, illetve a **Kodifikáció és Közigazgatás** profiljába illeszkedő írást örömmel fogadunk a tilk.peter@ajk.pte.hu címen.

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2018 júniusában

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Gesztei László

doktorandusz

PTE ÁJK Doktori Iskola

A közigazgatási eljárás szabályozásának története Magyarországon II.¹

I. A rendszerváltást követő reformok iránya és a Ket. elfogadása

Az egypártrendszer évei alatt az államigazgatás professzionalizálódása, az államigazgatási szervezetrendszer stabilitása és az Áe. fokozatos korrekciói korlátok közt ugyan, de biztosították az állam működését. „Nyilvánvaló tény ugyanakkor, hogy a közigazgatás átalakulása Magyarországon nem az 1989-90-es években kezdődött, ily módon semmiképpen sem volt előzmények nélkül való. ...de rá kell mutatnunk arra a tényre, hogy a 90-es évek folyamatainak nyilvánvaló előzménye az 1956-os forradalom, valamint a kommunista rendszernek a forradalmat követő fokozatos, de mindenképpen relatív liberalizálódása.”² A rendszerváltás/rendszerváltoztatás folyamatát, főként a demokratikus intézményrendszer kialakítására vonatkozó konkrét intézkedéseket tévedés volna úgy tekinteni, mintha azok egymásra épülő elemekből egy kiforrott és egységes koncepció mentén haladtak volna előre. Ez a nagy ötletelések és kísérletezések időszaka volt, amiben az ultima ratio-t a nyugati demokráciákban működő intézményekre való hivatkozás jelentette, azonban a mintának tekintett (lemásolt) megoldások

adaptációjának az eredménye a magas szintű elvárásoknak csak a legkritikább esetben tudott megfelelni. Az elérendő célban, az államszocialista modell felszámolásában, az erőteljes decentralizációban és az önkormányzatiság visszaállításában, valamint a demokratikus intézményrendszer kiépítésében mindenki egyet értett, de a gyakorlati megvalósítás tekintetében már jelentős eltérések voltak. Az elméleti viták természetesen kiterjedtek az állam szerepének az újragondolására is, ebben a kérdésben a mai napig sem sikerült az egyes politikai szereplőknek konszenzusra jutniuk. A rendszerváltást követő években a politika számos kérdést söpört a szőnyeg alá, amiknek a hatása a mai napig érezhető. Például az egykori szocialista országokban lényegében mindenhol elfogadtak különböző „lusztrációs” törvényeket, Magyarország azonban a rendszerváltáskor nem élt ezzel a lehetőséggel.³

A rendszerváltás óta a közigazgatás problémáira az általános gyógyírt 2010-ig az államigazgatástól függetlenül működő önkormányzatiság eszméje jelentette. Már kezdetben felismerhetők voltak a kedvezőtlen tendenciák nyomai, ilyen volt például, hogy a tanácsrendszert megelőzően működő kifejezetten erős vármegyékhelyett egy lényegében kiüresedett megyei önkormányzati rendszer alakult ki, aminek fenntartása komoly kiadást jelentett. Láthattuk, hogy egyes kormányok előszere-ttel telepítettek államigazgatási jellegű feladatokat a polgármesteri hivatalokhoz a központi költségvetés számai kozmetikázásának szándékával. Az önkormányzatok hatékony és eredményes munkáját nehezítette, hogy

¹ Az alábbi tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg. Az írás első fele a Kodifikáció és közigazgatás 2017/2. számában jelent meg.

² Baka András: Közigazgatási reform Magyarországon. In: Közigazgatási reformok keleten és Nyugaton. (szerk. David Coombes & Tony Verheigen) European Commission, 1997. 119.o.

³ A Zétényi–Takács-féle elévülési törvény (lex Zétényi) szövegét 1991. november 4. napján fogadta el az Országgyűlés, a törvény biztosította volna az 1944. december 21. és 1990. május 2. között elkövetett emberölések, halált okozó testi sértések és hazaárulások ügyében, hogy az elévülés újra kezdődjön, mivel a pártállam a fenti bűnök üldözését politikai okból mellőzte. Göncz Árpád köztársasági elnök előzetes 2018/1.

alkotmányossági vizsgálatot kezdeményezett, melynek eredményeként az Alkotmánybíróság 11/1992. AB határozatában kimondta, hogy a törvényszöveg sérti a jogbiztonság követelményét: „jogsértéssel nem lehet jogállamot építeni”. Az elfogadott törvény a Btk. alapján már elévült bűncselekményeket kívánta újra büntethetővé tenni. Az Országgyűlés 1993. február 16. napján egy átdolgozott törvényjavaslatot fogadott el, az Alkotmánybíróság 53/1993. AB határozatával hasonló indokolással helyt adott az alkotmányossági aggálynak. Az előzetes normakontroll eredményeképpen a lusztrációs törvények nem léphettek életbe. A lusztráció kérdésében utoljára a „lex Biszku” kapcsán feszültek egymásnak az egyes politikai pártok, de a vita erősen aktuálpolitikai színezetet kapott.

alapvetően nem rendelkeztek a hosszútávú és stabil működéshez szükséges pénzügyi alapokkal, ez különösen szembetűnő volt az egyes fenntartói és üzemeltetői feladatok esetében.⁴ Az önkormányzatok éveken át működési hiányukat tipikusan a rendszerváltást követően az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. tv. által tulajdonukba került forgalomképes vagyon értékesítésével tömték be.⁵ Az értékesíthető vagyon megfigyatozásával új pénzforrás után kellett nézni, ezek lettek a különféle uniós pályázatok, illetve a hazai fejlesztési pénzek. A programok tervezésekor komoly hiányosságnak számított, hogy nem a termelést biztosító, kapacitásnövelő és foglalkoztatást bővítő pályázatok kerületek kiírásra, hanem olyan beruházásokat támogattak, amik ahelyett, hogy bevételt termeltek volna helyi szinten, inkább az önkormányzatoknak a fenntartással, üzemeltetéssel kapcsolatos kiadásait növelték. Mivel a pályázati pénzek sem tudták az önkormányzatok pénzügyi problémáit érdemben orvosolni, utolsó lehetőségként az önkormányzatok hitelfelvételbe menekültek, de ezt tipikusan nem megtérülő beruházások megvalósítására, hanem a működési hiány fedezésére fordították. „Úgy tűnik, hogy egyfajta túlzott irányváltás van a korábbi központi kormányzati szinten történő túlzott centralizációtól a csaknem maximális decentralizáció irányába a helyi önkormányzati szinten. Ez a túlzott reakció sok új közigazgatási probléma forrása lehet helyi szinten. A pénzügyi autonómia és függetlenség előfeltétele a helyi önkormányzat politikai és politikai irányvonalak alakítására vonatkozó autonómiájának.”⁶ Az önkormányzatok és az állam feladatainak újragondolása egyre időszerűbbé vált, a téma folyamatosan napirenden volt, de kevés

működőképes megoldási javaslat született. 2010. után gyökeres fordulat következett be és a decentralizáció helyett az állam megkezdte bizonyos feladatok visszavételét az önkormányzatoktól.

A közigazgatás személyi állományát érintő jogszabályi változások közt utalni kell a *közalkalmazottak jogállásáról* szóló 1992. évi XXXIII. tv. és a *köztisztviselők jogállásáról* szóló 1992. évi XXIII. tv. elfogadására. A XX. század politikai változásainak következményeként megvalósultaktól eltérően a rendszerváltást követően az államigazgatási apparátus személyi állományában elmaradtak a látványos B-listázások és leszámolások. A rendszerváltást követően a közigazgatás működésével kapcsolatban tapasztalható diszfunkciókra közkeletű, a politika számára rendkívül kényelmes magyarázat az ún. „átmeneti állapotra” való hivatkozás volt. A közigazgatás működésével kapcsolatos problémákat nem egy körülhatárolható ügycsoport jelentette, hanem a közigazgatás egésze képezett egy rendkívül összetett problémahalmazt. Sokan képelték azt, hogy az Áe. helyébe lépő, kellően demokratikus - emellett jó, olcsó és gyors - közigazgatási eljárásról szóló törvénytervezet kidolgozásával és annak a fennálló törvényi keretekbe való illesztésével a kérdés egyszer és mindenkorra megoldódik. „A világban számos helyütt tapasztalhatjuk, hogy a kormányok közigazgatásuk reformálásával vannak elfoglalva. A közigazgatás ugyanis a maga hagyományos merev struktúrájával állandó reformkényszerben van. [...] Mind-ebből következik, hogy egy közigazgatási reformnak lehetnek ugyan rövid vagy középtávon célkitűzései, de alapvetően folyamatosan alkalmazkodnia kell a külső kihívásokhoz.”⁷ Az előkészítés során a Ket. -tel szemben

⁴ Ennek a hiányosságnak iskolapéldáját jelentette a Fővárosi önkormányzat felmerülő folyamatos finanszírozási probléma.

⁵ Az ingatlanok értékesítésével ugyan egyszerre nagyobb bevételhez jutottak az önkormányzatok, de ezzel elvesztették a hosszútávú ingatlanhasznosításból (bérbeadásból) realizálható bevételek lehetőségét, továbbá az értékesítésből származó bevételeket a működési költségek fedezésére, illetve a népszerűség és politikai támogatás biztosítása érdekében helyi szintű szociális kiadásokra fordították.

2018/1.

⁶ Philippe Kerandren & Hans von Mierlo: Közigazgatási reform Magyarországon: Fő irányzatok. In: Közigazgatási reformok keleten és nyugaton. (szerk. David Coombes & Tony Verheigen) European Commission, 1997. 145. o.

⁷ Kádár Krisztián: Reformkonyha a magyar közigazgatásban. In: Közigazgatási reform új perspektívái. (szerk. Ágh Attila – Somogyvári István) Budapest, UMK, 2006. 297.o.

megfogalmazott változó elvárások jól példázták ezt, a Ket. esetén a kodifikáció idődimenziója is rendkívül lényeges volt, mivel a hosszúság előkészítő munkálatok végén fennállt annak a veszélye, hogy az elkészült normaszöveg a hatálybalépés pillanatára már elavulttá válik. A Ket. esetében pontosan ez történt, amit fokozott a törvénytervezet egységes szövegének a számos eltérő koncepció, elképzelés miatti megbomlása. Az éveket felemésztő, eltérő koncepciók és célkitűzések szerint újrakezdett előkészítő munka nem igazolta vissza a felfokozott elvárásokat és a reform eredményeképpen megszületett törvény csak a felgyorsult társadalmi folyamatok után kullgott. Nem véletlen, hogy elődjéhez képest viszonylag rövid „élete” alatt a Ket. számos jelentős változáson ment keresztül.

Már a rendszerváltással egyidőben felmerült az igénye annak, hogy demonstrálva a korábbi időszakokkal való szakítást, egy teljesen új és korszerű közigazgatási eljárási kódexet kéne elfogadni a hatályos, pártállami időkben fogant törvény módosítása helyett. Ez a rendszerváltás hajnalán nem történt meg, helyette az Áe. előző részben bemutatott módosításaira került sor. A radikális reformok igénye folyamatosan napirenden volt, de annak megvalósítása helyett az Áe. kisebb-nagyobb módosítása történt meg. Az átfogó és összehangolt reform helyett csak az Áe. ráncfelvarrása történik a hatékonyság javítása és a szolgáltató jellegű közigazgatás igénye megteremtésének a kommunikálása mellett. A szakemberek számára már nyilvánvaló volt, hogy a közigazgatásban még a rendszerváltás által hozott változásoknál is nagyobb fordulatot fog hozni az informatika robbanásszerű fejlődése és eredményeinek a közigazgatás működtetésében történő alkalmazása. Azonban a kormányok csak nagyon lassan reagáltak az eljárás költségeit csökkentő és felgyorsító elektronikus ügyintézésben rejlő lehetőség kiaknázására. A Ket. előkészítése szorosan illeszkedett a közigazgatás korszerűsítésére irányuló egyes kormányzati törekvésekhez, ez

természetesen azt is jelentette, hogy minden egyes kormányváltást követően változtak a prioritások és az elérésükhöz alkalmazni rendelt megoldások. Ezek a legegzekebb formában a különféle kormányprogramokban és a konkrét feladatokat meghatározó kormányhatározatokban jelentek meg. A kormányprogramok funkciójukból adódóan nagy vonalakban foglalják össze a ciklus során a kormány előtt álló feladatokat és célokat, emiatt könnyű számon kérni rajtuk a részletesség hiányát, ami a kormányprogramok parlamenti vitájában visszatérő retorikai elem szokott lenni. A kormányprogrammal szemben állított talán legfontosabb ki nem mondott követelmény, hogy lehetőleg minél kevesebb konkrétumot tartalmazzon, mivel azokat könnyű azokat számon kérni, ha nem valósulnak meg.

1. A rendszerváltást követő első kormányt Antall József vezette, aki maga mögött tudhatta a Parlamentben az MDF, FKGP, KDNP koalíció támogatását. A kormányprogramjuk a Nemzeti Megújulás Programja a Köztársaság három éve címet viselte, a Program irányelveket fogalmazott meg, amit néhány közérthető hívószó köré rendeztek: a szabadság kormánya, a nép kormánya, a gazdasági fordulat kormánya⁸ és az európai kormány. A Program középpontjába az ember került, a leterjedelmesebb és részleteiben leginkább kidolgozott rész a II. Fejezet 4. pontja „az ember és a gazdaság” volt. A III. Fejezet tartalmazott egy rövidtávú cselekvési programot, az államigazgatással kapcsolatos elképzelések rendkívül röviden kerültek megfogalmazásra a III. Fejezet A. pontjában. „A demokratikus alapokon álló koalíciós kormányzás és a piacgazdaságra történő átmenet együttesen igényli az államigazgatási munka gyökeres átalakítását. A Parlamenttől kapott felhatalmazás alapján a kormány a hivatalba lépését követő 120 napon belül kialakítja egy ütőképes, korszerű, társadalmilag és anyagilag nagyobb megbecsülést élvező, de kisebb létszámú és költségű államigazgatás szervezeti

⁸ A piacgazdaságra történő fokozatos átállás tényeleseben már megkezdődött a Grósz-, majd a Németh-kormányok időszaka alatt is, az átállás egyáltalán nem volt zökkenőmentes és nagyon komoly társadalmi ára volt, 2018/1.

elég a tömeges munkanélküliségre, drasztikus reálkérés csökkentésre, az elszabadult inflációra, valamint a „vadkapitalizmus” által okozott károokra gondolni.

és működési rendjét.” A kormányprogram felépítése unikális volt, mivel mellékleteket is tartalmazott, a 4. sz. melléklet bemutatta a jogalkotási programot. A legfontosabb rövidtávú jogalkotási feladatok a Parlament és államszervezet működése érdekében megalkotásra kerülő törvények⁹ és az önkormányzatiság kialakításával kapcsolatos törvények voltak. A hosszabb távon végrehajtandó jogalkotási feladatok közt szerepelt az államigazgatási eljárásról szóló tv. korszerűsítése és az ún. „ágazati alapjogszabályok” korszerűsítése.

A közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozatban jóváhagyásra került a közigazgatás korszerűsítésének átfogó feladatterve. A határozat a legfontosabb jellemzője, hogy az egyes minisztereket hívta fel az átfogó korszerűsítési feladatok végrehajtására és a felelősségi körükbe tartozó területek korszerűsítési teendőinek meghatározására vonatkozó feladatterv elkészítésére. A kormány a tárcák kezébe helyezte a közigazgatás korszerűsítésének kötelezettségét, anélkül, hogy az irányt és a prioritásokat konkrétan meghatározta volna. A feladatok elvégzésére rendkívül szoros két és fél hónapos határidő állt rendelkezésre, további hiányosságot jelentett a koordináció alacsony szintje. A tárcák által elkészített feladattervek alapján a belügyminiszternek és a MEH közigazgatási államtitkárnak szintén rövid, két hónapos határidő alatt kellett elkészítenie a koherens koncepciót alkotó közigazgatás korszerűsítésének irányait és elveit tartalmazó korszerűsítési kormányprogramot. A konkrétan megfogalmazott feladatok a mellékletben szerepeltek, ténylegesen a rendszerváltást követő második évben látott hozzá az Antall-kormány a kormány, a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek a szervezetével és működésével kapcsolatos reformok kidolgozásának. A melléklet 6. pontjában „az államigazgatási jog és a jogalkalmazási tevékenység

korszerűsítése” cím alatt felsorolt feladatok közt szerepelt az Áe. és a különös eljárási szabályokat tartalmazó jogszabályok felülvizsgálata és egyszerűsítése, az államigazgatási ügyviteli és adatszolgáltatási rendszer korszerűsítése, továbbá a szabálysértések anyagi jogi és eljárási jogi normáinak és az az államigazgatási szankciórendszernek a felülvizsgálata.

2. Az Antall- és Boross kormányokat követően az MSZP-SZDSZ koalíciós kormány Horn Gyula miniszterelnökségével elfogadta a Magyar Köztársaság Kormányának Programját. A rendszerváltás első négy évének vitatható eredményeinek köszönhetően a kiábrándult tömegek fogékonyak voltak a fényes polgári jövőt ígérő programra és már alig várták, hogy a szakértelem kerüljön a kormányra. A kormány az ország minden aktuális problémájáért való a felelősséget az elődje az elhibázott politikájára vezeti vissza: „Az elmúlt években bebizonyosodott, hogy letűnt korok szellemét idéző szemléletből nem születnek hatékony válaszok a jövő kihívásaira.”¹⁰ A választási ígéretek közt szerepelt az olcsóbb állam és olcsóbb kormányzás megteremtése, a Program a hangzatos ígéretek mellett nagyon kevés konkrétumot tartalmazott. A hatékony állam megteremtése érdekében a központi kezdeményező és összehangoló munka megerősítése és minőségének javítása érdekében létrehozták a Miniszterelnöki Hivatalt. A kormány helyesen mérte fel a közigazgatás legégetőbb problémáit: a bonyolult és lassú ügyintézés, illetve a személyi állomány fogyatékoságait. A „köz igényeit kiszolgáló közigazgatás” rendkívül alacsony társadalmi presztízsének és alacsony vonzerejének az orvoslására a Program tartalmazott konkrét elképzeléseket, azonban a közigazgatás minőségének javítása kapcsán csak a célok kijelölésére került sor.¹¹ A Programban megfogalmazásra kerültek a központi és helyi közigazgatást átfogóan érintő reformintézkedések, a

⁹ Ezek a következő törvények voltak: az Országgyűlés házszabálya, az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló tv., a miniszterek és államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló tv., a közszolgálatról és közszolgálati dolgozókról szóló tv., jogalkotásról szóló tv. és a nemzetközi szerződések megkötésének rendjéről szóló tv.

¹⁰ <http://www.c3.hu/~civital/Kormany.p.htm>
2018/1.

¹¹ „Az államigazgatásban is elsődleges érték a tisztességes munka. Ennek elismerése érdekében ki kell dolgozni a közszolgálati élet pályát tehetséges szakemberek számára is vonzóvá tevő javadalmazási rendszert. A Kormány a közszolgálatban a teljesítményelv hangsúlyozottabb érvényesítésére törekszik. Növelni fogja a köztisztviselők mobilitását és rugalmasabbá, de a teljesítmény szerint is differenciálttá teszi a

közigazgatás folyamatos korszerűsítésének előkészítése érdekében a Horn kormány elődjeitől eltérően kormánybiztost nevezett ki. A közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztos feladatairól szóló 112/1994. (VIII. 6.) Korm. rendelet 2.§-a részletesen felsorolta a kormánybiztos feladatait, ezek négy jól körülhatárolható területet érintettek.¹² A jogszabályok deregulációs követelmények szerinti felülvizsgálatáról szóló 1004/1995. (I. 20.) Korm. határozat még a Programban meghirdetett célok egyes elemeinek a megvalósítására koncentrált, a dereguláció elsődleges célja a túlszabályozásnak és ezzel együtt a túl bonyolult szabályozásnak a felszámolása volt. Az 1. c.) pontban megjelent az ügyfelek terheinek csökkentése:¹³ „A dereguláció a szabályozó állam oldalán csökkentse annak beavatkozását, a beavatkozásból adódó adminisztratív terheket, ugyanakkor növelje a szabályozással érintett állampolgárok cselekvési szabadságát, valamint a gazdasági-társadalmi szervezetek önszervező önállóságát.” A határozat számos deregulációs követelményt sorolt fel: ilyenek voltak például a szabályozási célnak megfelelő legegyszerűbb szabályozás kialakításának követelménye; az elavult, a társadalmi és gazdasági viszonyok befolyásolására alkalmatlan jogszabályok, egymást átfedő vagy egymással ütköző jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezése; határidő

rövidítésével, formanyomtatványok kötelező szolgáltatásával és más módokon, az eljárások gyorsítása; költségtakarékos eljárások, költségcsökkentő és a költségráfordítás hatékonyságát növelő módszerek alkalmazása. A polgári jövőre vonatkozó választási ígérek többségéből semmi sem valósult meg, azokat beárnyékolta az 1995. március 12. napján bejelentett kiigazítási csomag („Bokros-csomag”).¹⁴ A közigazgatás reformja ettől kezdve teljes egészében a „Kiigazítások” politikájának volt alárendelve, ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy korábban nem látott brutális mértékű megszorításokkal kellett a közigazgatásnak szembenézni. A gazdasági stabilizációt szolgáló 1995. évi kiigazító intézkedésekről szóló 1023/1995. (III. 22.) Korm. határozat szép szavakba csomagolva indokolta a megszorításokat: „[...] a gazdaság stabilizációjának előrehaladása érdekében 1995-ben olyan kiigazító intézkedésekre van szükség, amelyek jelentősen javítják a külső és belső egyensúlyt, kedvezőbb feltételeket teremtenek a vállalkozások működése és fejlődése, kül- és belpiaci versenyképessége javulása számára és ezzel megalapozzák a tartós gazdasági növekedés kibontakozását.” A határozat elrendelte a közigazgatást közvetlenül érintő államháztartási reform egyes intézkedéseinek az előrehozatalát a kiadások csökkentése érdekében, továbbá a közigazgatás személyi állománya

javaldalmazásukat. [...] A közigazgatási intézményekkel szemben támasztott fontos követelmény, hogy élő kapcsolatot tartsanak fenn az állampolgárokkal és a társadalmi mozgalmakkal. A Kormány célul tűzi ki, hogy gyors és hatékony legyen az ügyintézés, illetve, hogy kiépüljön a polgárok számára előnyös, az engedélyeztetési eljárásokat egyszerűsítő ügyfélszolgálati rendszer. A Kormány nagy figyelmet fordít az állampolgárok tájékoztatására, a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítására.”

¹² a.) Szakmai javaslatok kidolgozása a Kormány, a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, valamint a helyi önkormányzatok és dekoncentrált közigazgatási szervek felépítését, feladat- és hatáskörét, működését, személyi állományát átfogóan érintő jogszabálytervezetek előkészítéséhez.

b.) A deregulációs ütemterv szerint a gazdasági-társadalmi-közigazgatási szempontból sürgős jogszabályok, jogi irányítási eszközök időszakos deregulációjának összehangolása.

c.) Közreműködés az államháztartási reformmal kapcsolatos igazgatási ésszerűsítő intézkedések előkészítésében.

2018/1.

d.) Közreműködés a vezetőképzés és továbbképzés szervezésében, a közigazgatás fejlesztését szolgáló nemzeti támogatási programok összehangolása. A feladatok egy része szinte szó szerint került átvételre a 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat mellékletében szereplő felsorolásból.

¹³ Az ügyfelek terhei csökkentésének nincs mérőszáma, emiatt ez a cél valamennyi választási kampány során kiemelt helyen szerepel a már klasszikusnak számító: gyors, olcsó és jó közigazgatás kialakításának ígérete mellett.

¹⁴ A „Bokros-csomag” politikai, gazdasági és társadalmi megítélése azóta is vita tárgya. Vitathatatlan tény, hogy az életszínvonal jelentősen zuhant a megszorítások következtében, a kapkodva összeállított és kizárólag a rövidtávú kiadáscsökkentésre koncentrált intézkedéshalmaz számos elemét az Alkotmánybíróság megsemmisítette. A csomag lingvisztikai hatása mindazonáltal jelentős volt, ezt követően a reform szó jelentése megegyezett a megszorítással, ezért a politikai szókészletből rövid időn belül kikopott a használata.

járandóságainak és juttatásainak mérséklését. A határozatban szerepelt számos olyan cél is, ami egy átfogó reform szempontjából nélkülözhetetlen lett volna,¹⁵ de ezek végrehajtása sajnos egyáltalán nem- vagy csak elenyésző mértékben sikerült. A 1.3. pont ugyan kimondta, hogy a „[...] költségvetési kiadásokat mérséklő intézkedések jellegüket és tartalmukat tekintve ne egyszerű megszorítások legyenek, hanem elsősorban a társadalmilag indokolatlan, illetve gazdaságilag ésszerűtlen kiadásokat szorítsák vissza, ezáltal járuljanak hozzá az állam által finanszírozott rendszerek, az egész államháztartás működésének, hatékonyságának javulásához.” A kormány lényegében mindent a rövidtávú kiadáscsökkentésnek rendelt alá a középtávú, átgondolt tervezés helyett, ezzel hosszú időre kijelölve a közigazgatás reformjának az útját. A közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat mellékletében megfogalmazott reformok iránya több olyan elképzelést tartalmazott, ami kormányzati ciklusokon át meghatározta a közigazgatás fejlődését.¹⁶ Ez a határozat is az ügyfelek cselekvési szabadságának érdekében kiemelten kezeli a dereguláció szükségességét, valamint az ügyfelek adminisztrációs terheinek mérséklése érdekében előtérbe helyezi a különféle tevékenységekhez szükséges hatósági engedélyek számának csökkentését. A 2. pont az Áe. reformja kapcsán már konkrét intézkedéseket fogalmazott meg: „Az államigazgatási hatósági eljárás szabályainak komplex felülvizsgálata során javaslatokat szükséges kidolgozni többek között az államigazgatási szervek jogszerűtlen mulasztásainak az ügyfelek szempontjából kedvezőbb orvoslási módjára, a túl sok jogorvoslati fokozat egyszerűsítésére, illetve, ahol indokolatlanul hiányzik, ott a közigazgatási

fellebbezés, valamint közigazgatási ügyekben a bíróság előtti megtámadás lehetőségeinek megteremtésére. Jelentős javításra szorul az első fokú ügyintézés színvonala és az ügyfeleket szolgáló minősége.” A határozat a közigazgatás működésének minőségi javulását várta a közigazgatás informatikai rendszereinek továbbfejlesztésétől és a korszerű megoldások által nyújtott lehetőségek jobb kihasználásától. A kormány az önkormányzati rendszer működésén is változtatott volna, ami főleg a kiüresedett funkciójú megyei önkormányzatokra koncentrált. Vizsgálták, hogy a központosított állami feladatok közül melyek „decentralizálhatóak” a megyei önkormányzathoz és szerveihez, a további decentralizáció elvei szerint a megye nem juthatott újraelosztó szerephez és a települési önkormányzatok nem kerülhettek vele szervezeti-személyzeti-egyedi utasításos alárendeltségbe. A települési önkormányzatok szintjén a működésképtelenség leginkább a kisméretű önkormányzatokat fenyegette, erre a kormány a települési önkormányzatok társulásaiiban találta meg a megoldást, sőt a társulást megyei szinten is támogatták, így a megyei önkormányzatok kvázi regionális funkciókat láthattak volna el.

3. FIDESZ-FKGP-MDF koalíció alkotta első Orbán-kormány elképzeléseit az Új Évezred Küszöbén elnevezésű Kormányprogramban foglalta össze. A program az állam funkcióit igyekszik újradefiniálni: a.) egy hatékony államot ígért „A Kormány legfontosabb feladatának a polgári jövő programjának minél teljesebb körű megvalósítását tekinti. Ennek az elvárásnak akkor felelhet meg, ha mindenekelőtt megteremti a hatékony munkavégzés szervezeti feltételeit.” b.) polgárokat

¹⁵ A határozat 3.1.4. a) pontja kimondta, hogy „Átfogóan felül kell vizsgálni az egyes minisztériumok és országos hatáskörű szervek feladatait, a feladatok és a létszám közötti összhang megteremtése, a további kiadás- és létszámcsökkentés lehetőségeinek feltárása céljából. A 3.6.1. pont szerint: „Ki kell dolgozni a helyi önkormányzatok eladósodási folyamatának megállítására alkalmas módszert, korlátozni kell a hitelfelvételi lehetőségeket. Törvényt kell alkotni a tartósan eladósodott önkormányzatok fizetőképességének helyreállítását célzó eljárásra.” Talán az összes közül a leginkább előremutató a 3.6.3. pont volt, ez kimondta, hogy „Kezdeményezni kell a helyi önkormányzati struktúra 2018/1.

és feladatellátás átalakítását az ésszerűtlen decentralizáció csökkentése érdekében.”

¹⁶ A közszolgáltatással szemben favorizált „szákmányrendszer” diplomatikus megfogalmazása szerepelt a határozat 10. pontjában: „A minisztériumok vezetésében a politikusok meghatározó szerepének és a politikasemleges közigazgatási vezetők stabilitásának érdekében jobban szét kell választani a politikusi és adminisztratív vezetői szerepköröket. Meg kell erősíteni a minisztériumok politikai vezetői oldalát, és ugyanakkor fokozatosan csökkenteni kell a túl sok adminisztratív vezetői állást.”

szolgáló államot ígért „Polgárként élni, polgárként gondolkodni csak ott lehet, ahol a közös gondokról együtt döntenek, ahol a közügyeket közösen intézik, ahol a szolgáltatások mindenkit szolgálnak.” c.) „Olyan államra van szükség, amelynek vezetői nem ideológiák, merev politikai kategóriák béklyójában gondolkodnak, hanem az ország és az itt élők helyzetét, akaratát, lehetőségeit tartják szem előtt. A huszonegyedik század polgári állama lemond az olyan gazdaság-szervezési és társadalomszervezési feladatokról, amelyeket a közösségek is el tudnak látni, de hatékonyan és cselekvőképesen vállalja azokat, amelyek meghaladják az egyének és közösségek erejét. Az új évezred küszöbén olyan államra van szükség, amely nem bénítja, hanem felszabadítja a társadalom alkotó erőit.” A Program a jogalkotás terén a mennyiségi szemléletet az átgondoltabb, körültekintőbb - és minőségibb – jogalkotással kívánta felváltani. A jogalkotás terén a legfontosabb az Alkotmánymódosítás elkészítése volt, ami számos egyéb törvénnyel együtt csomagban került volna előterjesztésre. A jogalkotás terén a másik kiemelt feladatnak az uniós jogharmonizáció előkészítése volt. A Program részletesen foglalkozott az állam és az önkormányzatok közötti ésszerű feladatmegosztás kialakításáról is, a koncepció alapja, hogy a helyi közösség ügyeit elsődlegesen az önkormányzatokra kell bízni, míg a társadalom jelentős részét érintő feladatokat az államra. Az önkormányzatok finanszírozási rendszerének felülvizsgálata is terítékre került, számos elképzelés a 2010. évet követő Orbán-kormányok alatt valósult csak meg. A közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat alapján a közigazgatás továbbfejlesztésének (reformjának) fókuszában a központi közigazgatás állt, ennek egyik kiemelt aspektusa volt a felszaporodott számú, elvileg a minisztériumi munkát segítő háttérintézményi struktúra átrostálása. A kormányprogramban foglaltaknak megfelelően a

legjelentősebb jogalkotási feladatnak a *jogalkotásról* szóló 1987. évi XI. tv. és az Áe. felülvizsgálata minősült. Az 5. pont az előkészítő munkák elvégzésére kodifikációs bizottság létrehozását írta elő elképesztően rövid végrehajtási határidővel, a modern közigazgatásnak megfelelő egységes közigazgatási eljárási törvényre vonatkozó szabályozási koncepció elkészítésének határideje - 2000. december 31. napja - már jóval realistább volt. A határozat jelentős terjedelemben foglalkozott az önkormányzatokat terhelő problémák megoldásával, a legfontosabb a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének felülvizsgálata volt, amit összekapcsoltak az önkormányzatok finanszírozási rendszerével. Ehhez tartozott a területi és települési szintű államigazgatási szervek feladat- és hatáskörének, jogállásának, szervezetének és működésének felülvizsgálata, a célkitűzés az államigazgatási feladatoknak az ügyfelekhez legközelebbi szintre történő telepítése volt. A szolgáltató típusú közigazgatás kialakítása volt a kormány végső célja, ennek alárendelve jelent meg prioritásként az integrált közigazgatási informatikai rendszer kiépítése és a korszerű minőségbiztosítási rendszerek alkalmazása. A közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat a korábban lefektetett irányt követve foglalta össze az időarányosan teljesítendő feladatokat, de azok már konkrétan kerültek megjelölésre. Az új egységes közigazgatási eljárási törvény tervezetének a kormány elé történő beterjesztésének időpontja 2002. március 31. napja lett, az új törvény szabályozási koncepciójának, illetve tervezetének elfogadását követően az egyes tárcáknak meg kellett kezdeni a különös eljárási szabályok felülvizsgálatát, továbbá az államigazgatási szervek felügyeleti ellenőrzésének új rendjéről szóló részletes szabályokat is el kellett készíteni. A közigazgatás működése hatékonyságjavításának egyéb feladatai közt komoly és átfogó informatikai fejlesztések alapjait fektették le,¹⁷ az

¹⁷ Az elérendő cél az elektronikus kormányzás kialakítása volt, ez magába foglalta a közigazgatási adatvagyon-nyilvántartás létrehozását, az informatika közigazgatásbeli szerepének növelését és a „papírmentes” irodák kialakítását, a Kormányzati Iratkezelő 2018/1.

Rendszerhez hasonlóan (KIR) kívánták kidolgozni az iratkezelési rendszerek egységes szabványát, de megjelent a fogyasztóknak ügyfelek igényeinek is megfelelő közigazgatás kialakításának az igénye.

elképzelések végrehajtásáért az informatikai kormánybiztos felelt.

4. A 2002. évben a Medgyessy Péter miniszterelnök által vezetett, a nemzeti közép demokratikus koalíció Kormányának programja a CSELEKEDNI, MOST ÉS MINDENKIÉRT! címet viselve reményt és jóléti fordulatot ígért. Magyarország politikai elitjének életét ebben az időszakban - a szokásos politikai harcok mellett - az uniós csatlakozás és a belépéssel járó alkotmányos, illetve közjogi lépések kötötték le. A program szerint „Magyarország 2005-2006-ban már az EU tagállamok normális hétköznapijait élheti, beépül az „európai közigazgatási térbe”, a mihamarabbi beépülés egyik mozgatórugója az EU támogatások elnyerése volt. A jóléti rendszerváltás „ígéretözönének” a megvalósítása a 100 napos program keretében kezdődött meg, már az elején is fogalmaztak meg óvatos kritikákat a megvalósíthatóságával szemben. „Megdöböntem, hogy nem egészen egyéves cselekvéssorrá tettek egy olyan tervet, amiről egyébként az ember azt gondolná, hogy hosszabb távra jelöli ki egy párt cselekvési irányát” - mondja Csillag, hozzátéve, az zavarta leginkább, hogy „nem láttam a pénzügyi fedezetét ennek a gyors intézkedéssorozatnak.”¹⁸ A korábbi ciklus hatalomfelfogásától jelentősen eltérő irányban képzelte el az MSZP-SZDSZ koalíció a kormányzást, mivel a kormány egyik alapvető feladatának tekintette a decentralizációt és a túlzottan központosított kormányzati hatalom lebontását. A program „Decentralizált és depolitizált modern kormányzás és önkormányzatok” cím alatt foglalta össze az államreform kívánatosnak tartott céljait.¹⁹ Látható volt, hogy az államreform fő célja a központi közigazgatás karcsúsítása a feladat és hatáskörök önkormányzati szintre történő leadásával és a központi kormányzat dekoncentrált szerveinek radikális csökkentésével. A közigazgatásban tervezett átrendezés következtében az

önkormányzatok megerősítése is elkerülhetlenné vált, a program erre is tartalmaz számos elképzelést, ezek azonban absztrakt szinten kerültek megfogalmazásra. Az önkormányzati reform szorosan összefüggött a "kistérségek" és a kormányzati ciklus végére a megyei önkormányzatokat felváltó regionális önkormányzatok rendszerének kialakításával. A program ugyan hangsúlyozza az önkormányzati finanszírozási reform kidolgozásának szükségességét, de végül ez kevés kézzelfogható eredményt hozott. A közigazgatásban betervezett és végrehajtott „reformok” tipikus példái voltak annak, ahogy a kormányzat bizonyos problémákat és diszfunkciókat a megoldásuk helyett ideológiai köntösbe öltöztetve a feladatok ellátásáért való felelőséggel az önkormányzati szintre delegálta a végrehajtáshoz szükséges forrásokat és eszközöket csak részben vagy egyáltalán nem biztosítva. A közigazgatás terén a szervezeti átalakítások mellett a legfontosabb kérdés az életpályák és illetmények rendezésére volt. A közigazgatás működésével kapcsolatban a kormány a hatósági tevékenység egyszerűsítése és az állami közszolgáltatások minőségének javítása mellett kötelezte el magát. A korábbi kormány által megkezdett előkészítő anyagok új prioritások alapján kerültek átdolgozásra vagy sok esetben nulláról kezdődtek újra, ez alól a kevés kivételek egyike az elektronikus kormányzás projektjének a továbbvitele volt. Az új kormány is felismerte, hogy az informatika beépült a mindennapi életbe, az Unióban már általánosan elterjedt a digitális, illetve az Internet alapú ügyintézés. A Program a jogalkotás terén elképesztően nagyívű jogalkotási programot vázolt fel, a legfontosabb jogalkotási tételt az Európai Unióba való belépéssel, az önkormányzati reformmal, választójogi reformmal és a második-, harmadik generációs állampolgári alapjogok alkotmányba történő beemeléseivel szükségessé váló alkotmányozás jelentette, a Kormány eredetileg Új alkotmány elfogadásában

¹⁸ <http://www.origo.hu/itthon/20090717-igy-tettek-lejtore-magyarorszagot-i-resz-a-szaznapos-program.html>

¹⁹ A program II. Fejezet A.) 5.1. pontja tömören megfogalmazta, hogy milyen lenne az eszményi állam: „az állam erős, hatékony, de ugyanakkor a szükségesnél nem nagyobb és nem költségesebb. A cél a 2018/1.

decentralizált, technikailag jól felszerelt, jól képzett és megfizetett közszolgálati alkalmazottakkal tevékenykedő, egyértelműen szabályozott és ezért az informális politikai törekvéseket tudatosan háttérbe szorító állam, amelyen belül arányosan kiépített, hatalmi ágak szerint fölállított ellensúlyok működnek.”

gondolkodott, az hatályos Alkotmány módosítása csak a másodlagos opció volt. Az alkotmányozás mellett a kormányzati ciklus végére tervezték az új Polgári Törvénykönyv, illetve egy modern és egységes Büntető Törvénykönyv megalkotását is.

2002. után a közigazgatási reformban hangsúlyeltolódás érzékelhető az EU konformista irány erőteljes térnyerésével, az Integráció, Demokrácia, Decentralizáció, EU és Autonomia (IDEA) munkacsoport²⁰ elkészíti a Zöld Könyvet, valamint számos tanulmányt. Ezek a változó politikai prioritások miatt a korábbi koncepciókhoz, tanulmányokhoz hasonlóan az íróasztalok mélyére kerülve várták, hogy valaki a bennük foglaltakat (újra)hasznosítsa. Egy reformelképzelés biztos halálát jelentheti, ha egy már kikristályosodott koncepció megvalósítása átcsúszik egy másik kormányzati ciklusba. Az új kormányok új elvek, új logika és új szabályozási megközelítések alkalmazásával és az elődeik reformelképzeléseinek sutba dobásával bizonyítási kényszertől hajtva láttak hozzá a reformoknak. A többéves előkészítő munkára is alapozva relatíve gyorsan elfogadta a kormány a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról szóló 1005/2003. (I. 30.) Korm. határozatot. A koncepció kiemelt kérdésként kezelte, hogy

- fennmaradjon az akkor hatályos, a közigazgatási eljárásfajtákat három kategóriába soroló szabályozási modell (általános szabályok, szubszidiárius szabályok, kivett eljárások), az általános szabályozás primátusának érvényre juttatása mellett;
- a kivett eljárásokban is érvényesüljenek az általános szabályok, különös tekintettel a garanciális szabályokra;
- az ügyfelek terhei csökkenjenek és az ügyféli jogok garanciális szabályait továbbfejlesszék;
- a lakosságot tömegesen érintő, speciális szakértelmet nem igénylő közigazgatási

hatósági ügyek ügyintézési határidejét lényegesen lecsökkentsék;

- fokozatosan bevezessék az elektronikus ügyintézés a szükséges eljárásjogi, adatbiztonsági feltételek biztosításával;
- jelentősen fokozzák a jogorvoslati rendszer és végrehajtási eljárás hatékonyságát;
- a közigazgatási hatóságok nemzetközi együttműködésének eljárásjogi és – jogsegélyegyezményekre épülő – nemzetközi jogi feltételei kidolgozásra kerüljenek.

A határozat 1. sz. mellékletében kialakított ütemterv összefoglalta a szabályozási koncepcióval összefüggő egyes feladatokat. A minisztériumok és az országos hatáskörű szervek feladata volt, hogy összeállítsák azoknak a jogszabályoknak a jegyzékét, amik alapján hatósági hatáskörben eljárnak, a jegyzék összeállítása mellett el kellett végezniük a deregulációs feladatokat, illetve fel kellett mérniük az ügyintézési határidők csökkentésének lehetőségét. A különös eljárási szabályok felmérése és szükséges módosítása bizonyult a legkomolyabb kihívásnak, ennek koordinálására létrehozzák a Közigazgatási Eljárási Szakértő Bizottságot. „[...] miként ezt az 1980-'81-es felülvizsgálat, majd a Ket. kodifikációs Bizottságának elemzése, illetve a későbbi történések ékesen bizonyítják a tárcáknál dolgozók egyáltalán nem lelkesedtek az eljárási szabályok lehetőség szerinti egységesítéséért. A tárcabürokrácia ugyanis nagyon jól érezte magát az „ahány eljárás annyiféle szabályozás” által jellemzett őállapot keretei között, ahol saját szakterületén ő volt a kiskirály.”²¹ A határozat 2. sz. melléklete tartalmazta a Ket. elfogadott szabályozási koncepcióját, tudományos megalapozása - különösen a magyar szabályozási modell részletes bemutatása - és koherens felépítése mindenképpen megsüvegezendő erőssége volt. Külön kiemelendő az 1.3. pontban felvetett, a jogalkotás kapcsán általában nem nagy publicitást kapó alapkérdés felvetése, hogy milyen legyen az új törvény

²⁰ A közigazgatási reformok tekintetében a Medgyessy-kormány talán legnagyobb hibája az volt, hogy új alapokról kezdve kívánt építkezni és a parlamenti ellenzékkel ebben az építkezésben nem is keresték a kompromisszumos megoldásokat. A közigazgatási reformfolyamatok tervezése, szervezése és irányítása abban is újat hozott, hogy megjelent és gyorsan elterjedt az 2018/1.

uniós nyelvezet alkalmazása, az IDEA munkacsoport eredményei közé tartozik, hogy Magyar Zoltánra való gyakori utalások mellett a „reform” kifejezés helyett előszeretettel használták a racionalizáció kifejezést a különféle tanulmányokban.

²¹ Dr. Kilényi G. (szerk.): i.m. 14.o.

“irányultsága”. A rendelkezései „ügyszólbarát” vagy „hatóságbarát” jellegűek legyenek-e: „A nehézséget az okozza, hogy a közigazgatás egyszerre jelenti az ügyfelek kiszolgálását e szó legnemesebb értelmében, illetőleg a jogszabályokban meghatározott állami akarat érvényre juttatását, ha kell, az ügyfelek akarata ellenében is, szükség esetén kényszerintézkedések és szankciók alkalmazásával.” A cél az ügyfelek dolgának megkönnyítése, azzal, hogy meghatározott eljárási terheket átvesz az eljáró hatóság. A koncepció következő lényeges pontja összefoglalja magának az új törvény megalkotásának indokait, a Ket. megalkotását nem a minden áron való változtatás szándéka, hanem a „megőrizve meghaladás” elve jellemezte, a koncepció elismerte az Áe. pozitívumait, azokat a szükséges korrekció után át is igyekezett emelni a Ket. -be. Az Áe. egyes rendelkezései módosításainak az összességére alapozta meg az törvény megalkotásának szükségességét. Az Áe. felülvizsgálata után a jogalkotónak talán a legfontosabb feladata volt az, hogy eldöntse elegendő-e a hatályos jogszabály módosítása vagy a módosítással érintett részek annyira szerteágazók, új szerkesztési struktúrát igényelnek, hogy új törvény megalkotása válik szükségessé.²² A koncepció az Áe. fogyatékoságait az alábbiak szerint csoportosította:

- eredendő fogyatékoságok, amik már az Áe. elfogadásakor nyilvánvalóak voltak (például a semmisségi okok szűk köre);
- a jogalkalmazás gyakorlata hozta felszínre őket (például az ügyféli jogok érvényesítési garanciáinak hiányosságai);
- a korábbi, részleges módosítások előre nem felmért következményei (például a felülvizsgálati kérelem megszüntetése);
- a rendszerváltással bekövetkezett mélyreható változásokra, igényekre adott részleges válaszok és jogi megoldások, valamint az uniós csatlakozással együtt járó jogharmonizációs követelmények teljesítése;
- a 2. f) pont részben a külföldi befektetők alacsony toleranciaszintjére való tekintettel a gyorsaság és a szakmai megalapozottság egyensúlyának fenntartása

érdekében a bírósági keresetindítás automatikus halasztó hatályának megszüntetését javasolta;

- számos megállapítás a mai napig is helytállóan tűnik: például a 2. g) pont: „a megszerzett szabadság gyakran szabadosságba csapott át: egyesek a törvények fölött állónak képzelik magukat.” vagy a 2. h) pont: „a döntések egy része papíron marad, avagy hosszú évek múlva realizálódik. Ez egyrészt megingatja az állami szervezetekbe - közvetve a jogállamiságba - vetett bizalmat az állampolgárok körében, másrészt olyan látszatot kelt, mintha hátrányos jogkövetkezmények nélkül szembe lehetne szegülni a hatósági döntésekben megjelenített állami akarral;” illetve a 2. i) pont: „Egyes bíróságok felső határa ugyanis olyan alacsony, hogy a bíróságtól semmiféle ösztönző vagy visszatartó hatás nem várható;”
- a közigazgatási eljárásban alkalmazható számítástechnikai lehetőségek kiaknázása a papíralapú ügyintézés rendszerének meghaladása.

A hazai szabályozási modellt bemutató 3. pont az általános eljárási szabályok legnagyobb dilemmáját mutatja be az Et. és az Áe. kapcsán, ez pedig az általános és különös eljárási szabályok viszonya. Az általános eljárás hatálya alól kivett eljárások, az általános eljárási szabályok kötelező érvényűek a meghatározott eljárásban, a külön eljárásra csak akkor alkalmazható az általános eljárási szabály „ha a jogszabály másként nem rendelkezik”. Az Áe. kapcsán már megfigyelhető volt a fenti felhatalmazás alapján a különös eljárási szabályok elburjánzása a 3.4. pont ennek megfelelően megállapította: „A különös eljárási szabályok legfrissebb elemzése azt bizonyítja, hogy az általános szabályozástól való elszakadásra irányuló törekvés a rendszerváltozást követően felerősödött. Ezt igazolja, hogy egyfelől a 3.1. b) pontban említett eljárások száma 4-ről 17-re emelkedett, de még inkább az a széles körben elterjedt gyakorlat, hogy az új törvényekbe belefoglalják azt a rendelkezést,

²² Az Et. esetén láthattuk, hogy a jogalkotó az új általános eljárási törvény megalkotása helyett, a hatályos törvény rendkívül kiterjedt módosítását választotta és 2018/1.

az egységes szerkezetbe foglalt törvényt rövidítése lett az Áe.

amely kimondja, hogy a törvény által szabályozott szakterületen az Áe. rendelkezéseit az adott törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Még súlyosabb megsértése az Áe.-nek az az eset, amikor a törvény szövegébe minden felhatalmazás nélkül beépül az Áe. kötelező érvényű rendelkezéseitől eltérő szabályozás.” A koncepció ennek megfelelően az általános szabályozás elsődlegessége mellett foglalt állást, de ez természetesen nem jelentett kizárólagosságot, ehelyett az optimális arányok kialakításának igénye került megfogalmazásra. A Ket. koncepció főbb újításai az Áe.-hez képest:

- Az alapvető rendelkezések című fejezet továbbra is valamennyi eljárási szakra és típusra irányadó, kiemelkedően fontos szabályokat, alapelveket tartalmazza a szükséges változtatások után, különös tekintettel az önkormányzati hatósági ügykategóriára.
- A Joghatóság, hatáskör, illetékesség meghatározására vonatkozó hatályos szabályok érdemi módosítása nem volt szükséges, de javasolták a hatáskör illetékesség párosának kiegészítését a joghatóság fogalmával, a hatásköri viták elbírálásának áttételét a közigazgatási ügyekben eljáró rendes bírósághoz, illetve az Áe. megkezesésekkel kapcsolatos rendelkezéseinek felülvizsgálatát.
- Az Áe. III. Fejezete, ami az első fokú eljárást szabályozta számos jól bevált rendelkezést tartalmazott, ezért csak ezek kiegészítésére van szükség: például az ügyfél tájékoztatásával kapcsolatos garanciális követelmények érvényre juttatása vagy a szakhatósági modell ügyfélbarát jellegének kiterjesztése a különös eljárási formákra.²³
- A közigazgatási szerv döntéseivel kapcsolatban jelentős koncepcionális szintű változásokat javasoltak. Az eljárásvezető döntések meghozatalát az Et. előtti

szabályozáshoz hasonlóan végzéssel kívánták megoldani a határozati forma helyett. A közigazgatási szerződések megkötésének gyakorlatát kiemelten kezelték, ezekben a hatóság nem hatalmi pozíciójából tárgyal az ügyféllel, hanem azt egyenrangú partnernek tekinti.

- A 8. pont megvizsgálja a közigazgatási eljárásban alkalmazható jogorvoslati lehetőségeket, az alapmodell bemutatása után felsorolja az egyes jogorvoslati lehetőségeket és megjelöli az optimálisnak tartott szabályozás irányát. A jogorvoslati lehetőségek kapcsán alapvető igény, hogy az első fokú határozat ellen fellebbezni lehessen és a jogorvoslatnak ki kell terjednie a közigazgatási szerv jogellenes mulasztása (hallgatása) esetére is. A bírósági felülvizsgálat esetén²⁴ két fontos elvárás került megfogalmazásra: az egyik, hogy a keresetindításnak ne legyen a határozat végrehajtására nézve automatikusan halasztó hatálya, a másik, hogy bármilyen törvény megszorítás nélkül ne zárhassa ki a bírósági felülvizsgálat lehetőségét.
- A közigazgatási végrehajtási eljárással foglalkozó részben foglalkozik a koncepció azzal a fontos jogszabályszerkesztési kihívással, hogy az adott normaszöveg ne inkorporálja más jogszabályok rendelkezéseit, hanem csak utaljon az alkalmazandó jogszabályhelyre, de ugyanakkor kerülje el, hogy más törvényekre utaló szabályok halmazzá váljon. A Ket. esetében a megoldást a koncepció abban látta, hogy el kell készíteni a közigazgatási végrehajtási eljárás során alkalmazandó valamennyi hatályos jogi rendelkezést tartalmazó anyagot.

A korábbi átfogó közigazgatás korszerűsítési koncepció továbbgondolásaként a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról szóló 1113/2003. (XI. 11.) Korm.

²³ A koncepcióban felmerült, a számos más országban sikeresen működtetett informatikai rendszerek, adatbázisok összekapcsolásának lehetősége, azonban az állam informatika „túlhatalmának” kiépítéséről és az állampolgár kiszolgáltatottságáról való félelem miatt alkotmányossági szempontból aggályos volt az adatbázisok összekapcsolása és az összekapcsolt adatok jogszolgáltatlan felhasználásának eshetősége. 2018/1.

²⁴ A koncepció érintette az önálló közigazgatási bíróságok létrehozásának igényét, de ezt a regionalizációval összefüggésben tette meg. Azt javasolta, hogy első fokon a régióként szervezett közigazgatási bíróságok döntsenek és határozatuk nyomban jogerőre emelkedjen.

Határozat elfogadása újabb feladatokat jelölt ki a kormány számára. A korábbi önkéntes alapon létrejövő többcélú kistérségi önkormányzati társulások koncepcióját már felváltotta a kötelező jellegű társulás, továbbá szorgalmazták, hogy a kistérségek államigazgatási funkciók ellátására legyen alkalmasak. Ezt a feladatot a kistérségi hivatalban, illetve a székhelyközség polgármesteri hivatalának jegyzője által tervezték megvalósítani. A regionalizáció terén a tervezési-statisztikai régiók fejlesztési régiókká alakításának terve volt napirenden, a regionális önkormányzatok felállításához szükséges szabályozási koncepció elkészítésével, ami kiterjedt a regionális önkormányzat szervezetének, működésének alapelveire, az ellátandó önkormányzati feladatokra, valamint a finanszírozására összhangban az államigazgatási feladatok és a regionális közigazgatási hivatalok feladat- és hatáskörének kialakításával. A Ket. szempontjából a határozat III. 2. pontja volt a legfontosabb, eszerint 2003. december 31-i határidővel be kellett nyújtani a kormányhoz a törvényjavaslat tervezetét, a tervezet és az ágazati különös eljárási szabályok összehangolására a határidő 2004. szeptember 30. napja volt meghatározva. A Ket. koncepciójának elfogadása után megkezdődött a törvényjavaslat szövegezése, a koncepciót az államigazgatási egyeztetés keretén belül lefolytatott egyeztetések során mérsékelt érdeklődés kísérte, a törvénytervezet szövege viszont kitüntetett figyelmet kapott és nagyszámú módosítási javaslat érkezett az egyes tárcák részéről. „Minden dicsekvés nélkül mondhatom, a Ket. egyike ama törvényeknek, amelyek kidolgozását a legszelebbebb körű és legalaposabb előkészítő munka előzte meg. Ilyen alapon után került sor a törvény szabályozási koncepciójának kidolgozására, amelyet a kormányhoz való betérés előtt államigazgatási egyeztetésre bocsátottuk. [...] A biztató előzmények után nyugodtan kezdtünk hozzá a normaszöveg kidolgozásához, abban az utóbb megalapozatlannak bizonyult feltevésben, hogy most már érdemi vitára aligha kerül sor, hiszen a kormány minden lényeges kérdésben állást foglalt, mi pedig maradéktalanul érvényre juttattuk az általa meghatározott prioritásokat.

Nos tévedtünk. A tárcák nem csúzlival, nem is pisztollyal, hanem gépágyúval lőttek a szövegtervezetbe.”²⁵

Medgyessy Péter lemondása után a Gyurcsány-kormány által elfogadott „Lendületben az Ország!” című kormányprogram a gyarapodás és az igazságosság elvárásai köré csoportosította elképzeléseit, a program tartalmát a rendkívül közeli 2006. évi országgyűlési választások ténye alapján kell értelmezni. A program nem változtatott a korábban már jól bevált kommunikációs recepteken, a közigazgatásra vonatkozó elképzelések a „szolgáltató közigazgatás a polgárokért” alcímben kerültek röviden összefoglalásra: „Szolgáltató közigazgatásra van szükség, melyet nem a bürokratikus logika, hanem a feladatok minél hatékonyabb teljesítésének igénye mozgat. A Köztársaság kormányának határozott szándéka, hogy a szükségesnél nem nagyobb, a polgárok igényeihez és elvárásaihoz jobban igazodó, hatékonyan működő, ügyfélbarát közigazgatást alakítson ki.” A korábbi reformtervek elmaradásából és a választásokig hátralévő rövid időre való tekintettel a közigazgatás átalakítása helyett a program csak azok előkészítésére tett ígéretet, ami lényegében a 1113/2003. (XI. 11.) Korm. Határozatban foglaltak felmelegítését jelentette. Az irányt változatlanul a decentralizáció és a különféle importált megoldások jelentették, a regionalizációra továbbra is úgy tekintettek, mint valami univerzális csodaszere, ami gyógyír a közigazgatás valamennyi bajára. A hosszú előkészítő munkálatok befejeztével az Országgyűlés végül elfogadta a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól* szóló 2004. évi CXL. tv.-t. A Ket. általános indokolásának II. pontja egy az egyben a koncepcióban foglaltak áttemelése volt ének az eredménye, III. pont szintúgy számos szövegrészt hasznosított belőle. Az új törvény megalkotásának indokait összegző IV. és V. pontok teljes mértékben a Koncepció megállapításain alapulnak, azonban annak alaposága és választékos szövegezése már hiányzik az általános indokolásból. Az általános és különös eljárási szabályok viszonyáról az általános indokolás a korábbi szabályozásból

²⁵ Dr. Kilényi G. (szerk.): i.m. 15.o. 2018/1.

ismerős „rugalmasan elsődleges” szabályozási módot külön kiemeli, ennek fenntartására azért van szükség, hogy a különös eljárási szabályoknak megmaradhasson a mozgásteret a különböző közigazgatási eljárásfajták sajátosságainak érvényre juttatásához: „Ez a modell azonban csak úgy töltheti be a szerepét, ha a különös eljárási normáknak a törvény elfogadása után esedékessé váló átfogó felülvizsgálata során sikerül a valóban indokolt körre visszazorítani az általános szabályoktól eltérő rendelkezéseket, illetőleg a későbbi jogszabály-előkészítés keretében hangsúlyos szempontként jut érvényre az általános és a különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonyának vizsgálata és az előbbiekre foglalt garanciális rendelkezések tiszteletben tartása.” A jogalkotó a magyar közigazgatás jövőképeinek, várható fejlődési tendenciáinak a prognosztizálásában csak részben volt sikeres, mivel a Ket. sem tudta beváltani a hozzá fűzött reményeket. A Ket. elfogadott szövegével kapcsolatban sokan fogalmaztak meg enyhébb vagy élesebb kritikákat, ezek alapvető oka, hogy a normaszövegben eszközölt módosítások általában felborították annak koherenciáját és újabb szabályozási fehér foltokat hoztak létre. „[...] felhívtam a belügyi tárca vezetőinek a figyelmét, hogy ezt a valamit ebben a formában nem lehet hatályba léptetni, hiszen tele van kodifikációs hibákkal, egymásnak ellentmondó rendelkezésekkel, sőt néhány alkotmányosértő rendelkezés is fellelhető benne. [...] a „saláta törvény” (a 2005. LXXXIII.tv. noha eredetileg egészen más lett volna a rendeltetése, önálló fejezetet szentelt a Ket. kirívó szabálytalanságai lehetőség szerinti korrigálásának már a hatálybalépése előtt. Nos ez egyes ostobaságok esetén sikerült, mások benne maradtak, sőt a „saláta törvény” egy-két újat is beletett (nem csoda: a saláta törvényt ugyanazokkal az emberekkel kellett egyeztetni, akik a Ket. tervezetét szétlőtték).”²⁶ A jogalkotó a fentihez hasonló kritikának köszönhetően belátta, hogy „még a hatálybalépése előtt módosítani kellett a Ket. -et, mely nem éppen elegáns feladatot nem éppen elegáns módon a teljesen más célt szolgáló (éppen a más törvényeket a Ket. várható hatálybalépése miatt módosító 2005.

LXXXIII. tv (az ún. Ket. „saláta törvény”) végezte el.”²⁷ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. tv. eredeti feladata az lett volna, hogy a Ket. és az egyes ágazatok hatósági jogalkalmazó tevékenységét szabályozó, valamennyi jogforrási szintet érintő különös eljárási szabályok közötti összhangot megteremtse, a garanciális szabályok érvényesülését biztosítsa, illetve a Ket. rendelkezéseitől való indokolatlan eltéréseket vagy a rendelkezéseivel ellentétes jogszabályokat módosítsa. A törvény 11. Fejezete az egyes ágazatokra vonatkozó törvények módosítását tartalmazta, a 12. Fejezet foglalkozott a Ket. egyes rendelkezéseinek a módosításával, pontosításával. Már a rendszerváltás előtt is meglévő, de később egyre inkább kaotikussá váló jogalkotási gyakorlat miatt mind már hatályon kívül helyezett Et. -t, mind az Áe.-t külön-külön is hatályon kívül kellett helyezni az, erről a Ket. 189.§-ának 2-4. pontjai gondoskodtak.

Az éppenséggel nem gránitszilárdságú Ket. első átfogó módosítására a hatálybalépését követően elég hamar sor került a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról* szóló 2008. évi CXI. Törvénnyel (Ket. novella vagy Mtv.). A módosítás számos elemből tevődött össze, a módosítás szükségességét már szinte visszatérő jelleggel a közigazgatási eljárásnak az egyszerűbbé, gyorsabbá és hatékonyabbá tételében sikerült megragadni. A Ket. eredeti szabályozáshoz képest a változtatásokat nem egyoldalúan, a hatóságok terheit növelve kívánták elérni, a módosítás további eleme az egyablakos ügyintézés kiterjesztése és akkor még csak fakultatív jelleggel, de az elektronikus kapcsolattartás lehetőségének megteremtése. Fontos megállapítás található a törvény általános indokolásában az ügyfélbarát ügyintézés és az ügyfelek tehermentesítésének problematikájával kapcsolatban: „Bár több szabályozás célul tűzte ki az ügyfélbarát közigazgatás megteremtését, az ügyfelek terhei érdemben a rendszerváltás óta nem csökkentek. E terhek egy része a Ket.-ből, más része

²⁶ Dr. Kilényi G. (szerk.): i.m. 16.o. 2018/1.

²⁷ Patyi A.: i.m. 53. o.

az ágazati jogszabályok átgondolatlanságából és összehangolatlanságából fakad. A törvény célja, hogy a Ket. -ben szereplő, felesleges, idő- és költségpazarló, a magyar gazdaság számára sokszor komoly versenyhátrányt okozó, ügyféli terheket jelentő rendelkezéseket hatályon kívül helyezze vagy módosítsa.” A Ket. módosításának a léptékét az Áe. elfogadásához lehetett hasonlítani, mivel nemcsak szövegcsere eredményező pontosításokról szólt, hanem jelentős koncepcionális változásokat is tartalmazott, ezek egy része a Ket. hatálybalépését követő gyakorlati működés során szerzett tapasztalatok hozadéka volt, ezek feltárásában sokat segítettek a Ket. Szakértői Bizottsága által készített módszertani állásfoglalások. A Ket. módosításának főbb irányai:²⁸

- A szolgáltató közigazgatás fogalmának az alapja, hogy az ügyfél nemcsak a hatósággal áll kapcsolatban, hanem rajta keresztül az állammal. Ezért indokolatlan és az ügyfélközpontúság elvével teljes mértékben ellentétes az ügyféltől olyan adat igazolását kérni, amivel az állam rendelkezik. Ennek a logikának az alapján a bíróság vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara nyilvántartásában megtalálható adatokkal kibővült azoknak az adatoknak a köre, amikről az ügyféltől nem kérhető igazolás.
- Az ügyféli magatartás jogszerű befolyásolásának korábban nem megfelelően kihasznált eszköze a tájékoztatás. A tájékoztatási kötelezettségek számának növekedése látszólagos terhet jelent a hatóságok számára, összességében azonban növeli a hatékonyságot. Takarékosabb és gyorsabb eljárásokhoz vezet, ha ennek eredményeképpen indokolatlan eljárások el sem indulnak vagy a kérelmet visszavonják.
- A Ket. az eljáró hatóság számára rendkívül szigorú, különböző mértékű, de csupán néhány napos ún. belső ügyintézési határidőket írt elő egyes eljárási cselekmények elvégzésére. A tapasztalatok alapján ez nem vezetett a hatékonyabb és gyorsabb ügyintézéshez, ezért a belső ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezések többségét hatályon kívül kell helyezni és általános szabállyá tenni, hogy a hatóságnak törvényben meghatározott eljárási cselekményei elvégzéséről haladéktalanul, de legkésőbb öt munkanapon belül gondoskodnia kell.
- Szintén alapvetően érintette az ügyintézési határidőket az áttérés a határidők munkanapban való számítására, az egyes határidők harminc napról huszonkét munkanapra, tizenöt napról tíz munkanapra, nyolc napról öt munkanapra módosulnak, és kivételesen megmaradt három munkanapos határidő is. A cél az egyenletes ügyeloszlás biztosítása és az értelmetlen frusztráció elkerülése volt. A rövid határidők esetén komoly gondot okozott, hogy gyakran nem mulasztás miatt lépték túl a határidőt, hanem mert nem is volt a határidő betartására lehetőség (pl.: a hosszú hétvégék esetén).
- Egyszerűbb, átláthatóbb eljárást érdekében a hatóságnak az eljárás során valamennyi döntést igénylő kérdésben döntenie kell, határozat vagy végzés formájában. Problémát okozott, hogy a hatóságok alkalmazva a törvény rendelkezéseit csak levélben tájékoztatták az ügyfelet, így csorbítva az ügyfél jogát a fellebbezéshez. A továbbiakban levélben az ügyfél csak olyan eljárási cselekményekről tájékoztatható, ami nem vált ki joghatást. Ehhez szorosan kapcsolódik, hogy a hatóság döntését már csak hivatalos iratként (térítvevényel) kézbesíthette a továbbiakban.
- Új elemként bevezetésre került a hatóság illeték- és díjvisszafizetési kötelezettsége arra az esetre, ha az ügyintézési határidőt elmulasztotta. A jogalkotó gyakorlati célja ezzel az ügyintézési határidők betartásának további ösztönzése és az ügyfélelegedtség növelése volt.
- Az ügyfél fogalmának felülvizsgálata után visszatértek az Áe. fogalom meghatározásához, a jogi helyzet kategória ezzel együtt kikerült a törvényből.

²⁸ Számos módosítás hatálybalépésének időpontja 2011. január 01. napjában került meghatározásra, mivel a módosítások alkalmazásának előfeltételei a törvény 2018/1.

elfogadásakor még nem álltak rendelkezésre, a legtöbb rendelkezés az indokolt felkészülési idő biztosítása érdekében csak 2009. október 01. napján lépett hatályba.

- Előremutató elképzelés volt az ún. egyablakos eljárás bevezetése, ami gyakorlatban azt jelentette, hogy az ügyfél több eljárást is meg tudjon indítani a közreműködő hatóságnál. A hatóság a kérelmeket a megfelelő hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervekhez továbbítja, amik önállóan járnak el, és közlik döntésüket az ügyféllel.
- A Ket. kibővült a II/A. Fejezettel, ami ügyfél és a hatóság között, továbbá a hatóságok egymás közötti kapcsolattartását szabályozta az akkori technológiai színvonalnak megfelelően.
- Meg kellett teremteni a Ket. és a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. tv. összhangját a közérdekű adatok nyilvánossága tekintetében, úgy, hogy az ügyfél személyes adatainak a védelme ne csorbuljon.
- Már az Et. módosításánál is komoly figyelmet szenteltek a végrehajtás hatékonysága javításának, ezt a Ket. megalkotásakor sem sikerült megvalósítani ezért sor került az ideiglenes biztosítási intézkedés, a lefoglalás és a biztosítási intézkedés intézményeinek, valamint a végrehajtás elrendelése szabályainak jelentős módosítására. A tapasztalatok alapján a „joggal való visszaélés” tipikus esete, ha a kötelezett a jogorvoslati jogával élve hónapokig megakadályozza a végrehajtás foganatosítását, ezzel komolyan veszélyeztetve az eljárás hatékonyságát, gyorsaságát és megingatva a közigazgatási hatósági eljárásba vetett bizalmat.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvénynek (Mtv. Saláta-törvény) nemcsak a címe volt rendkívül hosszú, hanem a terjedelme is. A célja viszont rendkívül egyszerű volt, a Ket. novellához fűzött remények - a hatósági eljárások egyszerűbbé, gyorsabbá és hatékonyabbá válása – teljesüléséhez még annak hatálybalépése előtt nélkülözhetetlen volt a módosítások és az ágazati joganyag

koherenciájának biztosítása. Az általános indokolásból világossá válik, hogy még hátravolt az igazán herkulési feladat, a különféle ágazati részletszabályokról szóló kormányrendeletek és miniszteri rendeletek átfogó felülvizsgálata. Ebben a jogszabályi kavalkádban ki kellett emelni és meg kellett erősíteni a Ket. pozícióját, reformjának pedig ki kellett terjednie az általános és különös szabályok viszonyának rendezésére, a párhuzamosságok megszüntetése, terminológiai eltérések felszámolása és egység megteremtésére. Az általános indokolás ugyan végre kimondta, „hogy a törvény az „*abány eljárás, annyi szabály*” fenntarthatatlan, a jogbiztonságra veszélyes jogalkotási gyakorlatot igyekezett felszámolni. Ebben a konstrukcióban ugyanis éppen azok az eljárási garanciák veszttek el, amelyek miatt általános eljárási törvényt egyáltalán alkotni érdemes.” Ugyanakkor elismeri, hogy a Ket. „hatósági ügy” modelljéhez képest bizonyos közigazgatási hatósági eljárások különös sajátosságaira való tekintettel szükséges továbbra is a külön szabályozás (adózás rendje, versenyügyek, közbeszerzési eljárások, piacfelügyeleti eljárások, szellemi alkotások joga). Ezek az ágazati szabályok is folyamatosan fejlődnek, szabályozási rendszerük egyre összetettebbé vált és a Ket. szubszidiáris jellege következtében fokozatosan leváltak az általános eljárási szabályokról. Ennek a tendenciának a kicsúcsosodása, hogy eljárási szabályaik kódex-jellegű törvényekbe kerültek összefoglalásra, elég az art. -ra vagy a kbt. -re gondolnunk. Az általános indokolás maga hangsúlyozza ki, hogy a túlzott jogalkotói buzgalom következtében bekövetkező beavatkozás ezekbe az eljárásokba „éppen a kívánt célok elérése ellen hathat, vagyis a jogkereső ügyfelek számára a jogszabályok közötti eligazodás az eljárás gyors és szakszerű lefolytatását csak hátráltatná, és megbontaná az ágazati törvény értelmezési kereteit.” A Ket. novella leginkább előremutató elképzelése az elektronikus ügyintézés kibővítése volt, illetve az ügyfél azonosítási módjának egyszerűsítésére vonatkozó elképzelés koncepciójának megjelenítése.

A 2010. évi kormányváltást követően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL.

törvény 2011. évi felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokról szóló 1156/2011. (V. 20.) Korm. határozat elrendelte a Ket. felülvizsgálatát és módosítását a hatósági eljárások túlszabályozása mérséklése, ügyfelek adminisztratív terheinek további csökkentése, a hatóságok terheinek csökkentése érdekében.²⁹ A közigazgatási eljárás jövője szempontjából a határozat 4. pontja volt a leglényegesebb, ez elrendelte, hogy a középtávú informatikai fejlesztések alapul vétele mellett középtávon meg kell vizsgálni a közigazgatási eljárásokban alkalmazható elektronikus út bevezetését. A korábbi tendenciától eltérően rendkívül pozitív iránynak tekinthető, hogy az ügyfél terheinek csökkentése mellett deklarálásra került a hatóságok terhei mérséklésének igénye. A határozat által megfogalmazott prioritások alapján készült el a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól* szóló 2004. évi CXI. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a *miniszeri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról* szóló 2011. évi CLXXIV. tv. Az általános indokolás szerint „a törvény célja a hatósági ügyintézés gyorsítása, az adminisztratív terhek csökkentése mind az ügyfelek, mind a hatóságok oldaláról, az ügyfelek választási lehetőségeinek bővítése, a magas színvonalú hatósági feladatellátás kereteinek biztosítása, megerősítése, továbbá általánosan olyan rendelkezéseknek a Ket. -be történő beépítése, amelyek a szabályozás modernitását, fejlesztését, kiszámíthatóságát, valamint a működés hatékonyságának növelését szolgálják.” A módosítás eredményeként a Ket. kiegészült a hatósági szerződés kötelező tartalmi elemeire vonatkozó szabályokkal, illetve lehetőség nyílt a szerződés megszűnése esetén a végrehajtás elrendelése helyett annak módosítására a közérdek hatékonyabb védelme érdekében. Európában már elterjedt gyakorlat került meghonosításra azzal, hogy az ügyintézési határidő jogtalan túllépése (közigazgatás hallgatása) esetén az ügyfél érdekeinek védelmében bevezetésre került a „hallgatás-beleegyezés” szabályának alkalmazása, fontos hangsúlyozni, hogy a Ket.

az ágazati joganyagban ettől a szabálytól eltérést engedett. Az eljárási cselekmények logikájának kedvezőbb rendelkezések megalkotásával komoly módosítások történtek a végrehajtási eljárásról szóló fejezetben. Szintén régóta fennálló hiányosság került törlesztésre az eljárási költségek újraszabályozásával. További előrelépés történt az e-ügyintézés kiterjesztése kapcsán, az alábbi célokat tűzték ki az új szabályozási modell kialakításakor:

- Biztosítsa a polgár informatikai önrendelkezési jogának széleskörű érvényesülését;
- Túlszabályozás megszüntetése, rugalmas és tartós jogi keretek létrehozása;
- Ne zárja ki az ügyintézési modell a hatóságok önálló döntését;
- A rendelkezésre álló (már kiépített) eszközök továbbélése, felhasználása;

Az e-ügyintézés szabályozásának elemei:

- Az elektronikus ügyintézés fogalma és alkalmazási körének meghatározása: a hangsúly magának az eljárásnak a kialakításán volt és nem annak hatósági jellegén, így az alkalmazók köre fokozatosan bővíthető (nem állami szereplők bevonása is szóba került), továbbá az ágazati törvényekben szabályozott eljárások is bevonhatók az e-ügyintézésbe.
- A szabályozás központi eleme a szabályozott ügyintézési szolgáltatás fogalma volt, amit lényegében funkcióként lehetett értelmezni.
- A legfontosabb és legújabb elem az állam által kötelezően biztosított szabályozott szolgáltatás az „ügyintézési rendelkezés” volt, aminek alapján az ügyfelek az elektronikus ügyintézés használatával kapcsolatos elvárásaikat kifejezheték, amennyiben ez találkozott a hatóság informatikai képességével.

Külön ki kell hangsúlyozni, hogy a 2010. évi kormányváltással együtt járt az állam feladatainak jelentős átértékelése, ami komoly hatással volt a közigazgatásra is. Az új kormány elképzeléseit a Nemzeti Együttműködés

²⁹ Az 1. d) pontban megjelent az jóhiszemű joggyakorlás követelménye, ami később az Ákr. Rendelkezései közt is megjelenik majd: „a hatóság és az ügyfelek kapcsolatában az eljárás gyors, jogszerű, valamennyi 2018/1.

jogosultságot és jogos érdeket, valamint védendő közérdeket megfelelően mérlegelő, költséghatékony szabályozása, továbbá az eljárás jóhiszemű lefolytatásáért való felelősség megerősítése,”

Programjában³⁰ foglalta össze. A Nemzeti Együttműködés Rendszerét (NER) a kormány (a Nemzeti Ügyek Kormánya) egy új társadalmi szerződésnek tekintette (a második Orbán-kormány ennek az új korszaknak az első kormányának tekintette magát), ennek megfelelően gyökeres változások szükségességét jelentették be az egész társadalom, állam³¹ működése tekintetében. „Meggyőződésem szerint az államnak a jelenleginél szűkebb társadalmi kereteket átfogó, de erősebb államnak kell lennie, melyben határozottabban elválasztódnak egymástól az egyes államhatalmi funkciók és így érvényesülésük határfoka növekszik.”³² A program röviden megjelölte a megvalósítandó távlati politikai célokat, ennél sokkal nagyobb terjedelemben foglalta össze az egyes területeket érintő részletes intézkedések irányát, továbbá ostromozta az „elmúlt nyolc év” politikáját. A konkrét intézkedések kidolgozására fokozatosan került csak sor, ezek természetesen a kormányzati ciklus és a harmadik Orbán-kormány ideje alatt állandó változásnak voltak kitéve. A közigazgatás átalakításának egy teljesen megújult irányára lehetett következtetni a programban a közigazgatás a funkciójának újradefiniálása alapján.³³ A közigazgatás átalakítása az „elmúlt nyolc év” tempójához képest szédítő

ütemben zajlott és számos lényegi elemből tevődött össze. A közigazgatásban talán a legfontosabb változást a decentralizációs irányzat meghaladása jelentette, ennek helyét az „erős állam” koncepciója vette, ami jelentős centralizációval járt. Ez a folyamat vezetett az állami-önkormányzati feladatok megosztásának újragondolásához, a *fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról* szóló 2010. évi CXXVI. tv. pedig megadta ehhez a jogszabályi háttérrel, a közigazgatás szervezeti struktúrája átalakulásának fundamentuma a kormányhivatalok kialakítása volt. A közigazgatás működése szempontjából kiemelkedő jelentőséggel járt az integrált ügyfélszolgálatok (ismertebb nevükön a kormányablakok) létrehozása, a kormányablakok működésére vonatkozó részletes szabályok a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendeletben találhatóak. A kormányablakok az 1.§ (2) bekezdése értelmében a 3-8.§-ban meghatározott ügykörökben főszabályként országos hatáskörrel járnak el, a határozat túlnyomó részét a mellékletek teszik ki, ezekben taxatív felsorolásra kerülnek azok az ügyek, amiket a kormányablakokban azonnal el lehet intézni, mik a saját hatáskörében intézhető

³⁰ A program részét képezte a Nemzeti Együttműködés Nyilatkozata, ami az Országgyűlés politikai nyilatkozata volt, ez adta meg az alapját a NER-nek.

³¹ „A jó állam a társadalmiság képviselője. Az elmúlt évek válságaiban éppen azok az országok vallottak kudarcot, amelyekben az állam nem hatékony, akadályoz, gátat szab. Azok az országok maradtak sikeresek, ahol az állam megkönnyít, ösztönöz, támogat. A mi jelenlegi akadékoskodó, akadályokat állító, bizonytalan államunk semmire sem jó a XXI. században. Olyan kiegyensúlyozott államra van szükség, amely mindenkit együttes cselekvésre ösztönöz. Erős államra, amely mindenekelőtt a közérdeket, nemzetünk érdekét szolgálja, nem egy kiváltságos szűk elit üzleti érdekeit.”

³² Balázs István: Állami szerepkörök a fogyasztói társadalomban és a piacgazdaságban. In: Adalékok a közigazgatás reformjához. (szerk. Dr. Balázs István és Dr. Kökényesi József) Budapest, MKI, 1992. 170. o.

³³ „Vissza kell állítanunk az állam lerombolt tekintélyét, ennek érdekében meg kell teremtenünk a törvényesen és átláthatóan működő, a közszolgáltatásokat maradéktalanul biztosító állam működési feltételeit. Szakítani kell az elmúlt évek öngondoskodásra vonatkozó hamis politikai felfogásával, amikor az öngondoskodás elsőbbségét hirdette akkor, amikor az állam saját hibái és tehetetlensége miatt már az alapvető

közszolgáltatásokat sem tudta állampolgárai számára biztosítani. Az erős állam átlátható és egyúttal felelős. A társadalom általános bizalomvesztéséhez az elmúlt években nagy mértékben hozzájárult az állam és a közszféra minden szegmensét behálózó korrupció és nepotizmus. Tűrhetetlen, hogy az állam javaira úgy tekintsenek, mint politikai zsákmányszerzés tárgyára. Elfogadhatatlan, hogy a közjavakkal törvénytelenül és erőlködés nélkül sáfárkodók az államot mint magánvállalkozást kezeljék. [...] Mára a közhatalom működése alapjaiban nélkülözi a kiszámíthatóságot és a stabilitást. A szétzilált és leépített közigazgatás nemcsak a mindennapi lét kerékkötője, de a gazdasági fellendülés akadálya is, ma mind a piaci szereplőknek, mind az állampolgároknak csak terhet jelent, nem segítséget. Újra kell építeni az államot, ebben kulcsszerepe van a szak tudás és elhivatottság érvényre juttatásának és annak, hogy visszaadjuk a közigazgatás rangját. Csak így teremthető meg az erős és hatékony állam, amely a társadalom bizalmából képes újra megerősíteni a demokrácia alapintézményeit és a jogállamiság értékrendjét. Ehhez javítanunk kell a közszolgáltatások minőségét és garantálni, hogy ezek hozzájárulhassanak a gazdasági és társadalmi versenyképesség megerősítéséhez.”

ügyek és mik a továbbítás céljából előterjeszthető beadványok, továbbá milyen ügyekben ad kizárólagos tájékoztatást és mik az általuk végzett kiegészítő szolgáltatások. A mellékletekben elhelyezett ügykör felsorolás megoldásnak a nagy előnye, hogy viszonylag egyszerűen lehetett módosítani, jellemzően bővíteni a kormányablakok által ellátott ügyek körét (erre 2015 és 2016. évben került látványosan sor). Nagyon fontos, hogy a kormány a kormányablakok működését folyamatosan monitoringozta és feldolgozta a működés során szerzett tapasztalatokat, ezek kerültek ötvözésre a bürokratikus terhek csökkentésének a céljával. Lényegében ezt a két elemet kapcsolta össze a bürokratikus terhek egyszerűsítésének intézkedési tervéről szóló 1475/2015. (VII. 20.) Korm. határozat, a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladata volt, hogy a közigazgatási bürokráciacsökkentésre vonatkozóan készítse elő az egységes törvénytervezetet. A határozatban foglaltaknak megfelelően a kormány benyújtotta az Országgyűlésnek a *közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról* szóló 2015. évi CLXXXVI. tv.-t. A bürokráciacsökkentés az általános eljárási szabályok egyszerűsítésével, az engedélyhez kötött tevékenységek körének csökkentésével, az ügyintézési határidők csökkentésével és az egyes hatósági ügyeket érintő jogszabályok módosításával valósult meg. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítése miatt az általános eljárási szabályok egyszerűsítése csak a bürokráciacsökkentés céljainak eléréséhez szükséges mértékre terjedt ki a Ket. teljes felülvizsgálata helyett. Az ágazati szabályokra vonatkozó módosítások célja az eljárások gyorsítása volt, ennek legfőbb eszköze az általánostól eltérően meghatározott határidők felülvizsgálata volt, illetve az eljárás felfüggesztése lehetőségeinek csökkentése, szorosan ehhez kapcsolódott a jogsegély intézményének hatékonyabbá tétele. A Ket. 29.§-át (1b) és (1c) bekezdéssel kiegészítő módosítás fontossága miatt kiemelkedik a többi közül, a kérelemre indult eljárások esetén a sommás eljárások kerültek főszabályként bevezetése. A sommás eljárás lényege, hogy amikor a hatóság számára a döntéshozatalhoz rendelkezésre áll valamennyi információ és nincs szükség a tényállás tisztázására, továbbá nincs

ellenérdekű fél, akkor a hatóság a 33.§ (1a) bekezdés alapján azonnal, de legkésőbb a 8 napon belül köteles dönteni. Ha a döntéshez szükséges információk nem állnak rendelkezésre akkor a hatóság végzéssel áttérhet a teljes eljárásra. A felfüggesztési okok tág értelmezése és a felfüggesztések túlságosan gyakori, részben indokolatlan alkalmazása az ügyintézés elhúzódását eredményezte, ezért szűkíteni kellett a felfüggesztési lehetőségek körét. A jogorvoslat elhúzódásának megakadályozása érdekében a másodfokú hatóság már a tényállás tisztázatlansága miatt nem utasíthatta új eljárás lefolytatására az első fokú hatóságot, hanem saját eljárásában kellett lefolytatnia a bizonyítási eljárást és meghoznia a jogerős döntését. Elmondható, hogy a Ket. hasonló változásokon ment keresztül, mint az Et., azonban ezek lényegesen rövidebb idő alatt mentek végbe, az átfogó módosítások során a törvény hihetetlen módon kibővült. A módosításait követően két markánsan különböző vélemény alakult ki a Ket. megítélése kapcsán, az egyik a védelmébe vette a törvényt az összes fogyatékosával együtt, ezzel szemben a másik már irányzat már a lecserélése mellett tört lándzsát. Elmondható, hogy a Ket. a rendkívül hosszú előkészítő munkák és a vele szemben támasztott elvárások dacára rövid életűnek bizonyult.

II. A 2018. január 01. napjától hatályos szabályozás: az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.)

2010. után a második Orbán- kormány nem titkolta, hogy célja a rendszerváltás befejezése, aminek alapját a NER jelentette, az „átmenet évei” meghaladásának igénye természetesen nem került el a közigazgatást sem, ennek csak kis részét képezte a Ket. -en alapuló közigazgatási eljárás szabályozásának felülvizsgálata. A felülvizsgálat fő célja az akkor hatályos Ket. működésének kiértékelése és a közigazgatással szemben támasztott megvaltozott követelményeknek való megfeleltetése volt. A Magyar program 12.0. változata a sikeres szabályozás érdekében elkészítette a hatályos szabályozás alapján működő közigazgatásnak a problématerképét, eszerint:

- az eljárások lassúak;
- hiányzik a hatékony visszacsatolás;
- általános a határidőcsúszás a túlterheltség miatt;
- a fejlett eszközök bevezetése lassú;
- a fejlesztési források lehívása lassú;
- feladat és létszámalapú tervezés nem vált általánossá;
- az érdekegyeztetés túl gyors és emiatt formálissá vált;
- a közszolgálati életpálya lassan töltődik fel;
- a statisztikai és mérési rendszer hiányos.

A Magyar program szoros összhangban a kormány politikai elképzeléseivel az eddigi decentralizáció és dekoncentráció helyett az erőteljes centralizáció irányába mozdult el, azonban a közigazgatás eljárási joganyagának reformját számos intézményi jellegű reformnak kellett megelőznie. A Nemzeti Együttműködés Programja az „elmúlt nyolc évhez” képest teljesen más koncepció alapján kívánta átalakítani az államot. „Magyarország 2015. távlatában rendkívül nagy társadalmi, gazdasági és politikai átrendeződés előtt áll, s fejlesztő- felzárkóztató államnak ebben döntő szerepet kell játszania. Így az állami tevékenység mércéjévé a társadalmi- gazdasági átalakulás kezdeményezése, előkészítése és végrehajtása válik.”³⁴ Az állam működésének az átalakításával együtt járt a közigazgatás átalakításának (a bürokrácia csökkentésének) az igénye is, a közigazgatás alacsony hatásfokú működésén a kormány mindenképpen változtatni kívánt, többek közt amiatt is, mert tisztában voltak azzal, hogy a tervezett reformokat a közigazgatás könnyen elszabotálhatja. „A „bürokrácia csökkentés” furcsa jószág. A mindenkorai politikai hatalom a közigazgatást saját szerviliseinek felszívópiacaként kezelte. Ezzel szemben hangzatosan hirdette, hogy a közigazgatást karcsúsítani, áramvonalasítani kell. Mégis a közigazgatás állománya folyamatosan duzzadt. Azonban mindennek van határa és ezt a határt a fenntarthatóság jelenti. 2010-re elérteztünk odáig, hogy az Európai Unió átlagának háromszorosát fordítottuk adminisztratív költségekre. Míg az EU a GDP

3,8-át, addig Magyarország közel 10,5-át (közel 3000 milliárd forint).”³⁵ A közigazgatásban a legfőbb cél a különféle adminisztratív akadályok csökkentése és elbontása volt. A reformok keresztülvételének egyik fundamentuma volt a kormány masszív 2/3-ot meghaladó parlamenti többsége, a parlamenti erőviszonyoknak köszönhetően az ellenzékkel való együttműködés kényszere nem állt fenn. Az ellenzéki pártok politizálása fokozatosan az Orbán-kormánnyal - retorikailag az ellenék és médiája már rezsimként hivatkozott a kormányra - való szembenállásra, intézkedéseinek tagadására épült, ilyen körülmények közt evidens módon nem beszélhettünk még látszólagosan sem konstruktív ellenzéki magatartásról. Ennek következtében az Országgyűlés ellenzéki pártjai szakmai szempontból kevés értékelhető javaslattal gazdagították az akkori törvénytervezeteket, ehelyett inkább politikailag érzékeny kérdésekben törekedtek a közvélemény tematizálására, amiből politikai tőkét igyekeztek kovácsolni a maguk számára.

A Ket. számos lényeges módosításon esett keresztül, a törvény gyermekbetegségeinek nagy része korrigálásra került, de az alkalmazhatóságával szemben megfogalmazott kritikák általánossá váltak, a sors fintoraként ugyanezek a kritikák kerültek megfogalmazásra az Áe.-vel szemben. A kritikák eredményeként felmerült az egyik legfontosabb jogalkotói problémakör, miszerint a hatályos jogszabály fogyatékoságait átfogó módosítás keretében - mint azt láthattuk az Et. vagy akár a Ket. esetében is - orvosolja vagy új szabályozási koncepció keretében hozzálát egy új törvény előkészítéséhez. Dr. Hajas Barnabás az alábbiakban foglalta össze a Ket. hiányosságait és egyben lecserélésének indokait: „[...] nem nevezhető általános eljárási szabályhalmaznak az, amelynek olyan bonyolult hatályrendszere van, mint a Ket-nek, ami hat kivett eljárást ismer, de tizenöt pontban felsorol összesen 60 olyan eljárás típust is, ahol bizonyos szabályokat kell csak alkalmazni, illetve a privilegizált eljárások száma ténylegesen megszámlálhatatlan. Ennek az a

³⁴ Ágh Attila: A magyar közigazgatási reform alapjai. Budapest, ÚMK, 2006. 16.o. 2018/1.

³⁵ Budai B. B.: i.m. 32.o.

következménye, hogy akárhány ügyintézővel beszélünk, függetlenül attól, hogy milyen szintű hatóságnál, rövid úton eljutunk oda, hogy „ahány ház, annyi szokás”, ahány eljárás, annyi féle szabály. Annak köszönhetően, hogy egyfajta sikk lett a közigazgatási eljárási kódex hatálya alól legalább részben kikerülni, 2004 óta folyamatosan bővül a kivett eljárások és a különleges eljárások köre is. Hangsúlyozta, hogy nincs jelenleg olyan hatósági eljárás az országban, amelyet kizárólag Ket. -es tudásunk alapján meg tudunk oldani. Az új kódex megalkotását indokoló tényezők között említette, hogy az, hogy nem volt olyan rendelkezés, amely legalább egyszer nem módosult volna a Ket. -ben az alig tíz éves élettartama alatt, jelentősen nehezítette a jogalkalmazást. Meglátása szerint összesen mintegy 400 körüli módosításról lehet beszélni, amivel mintegy kétszáz jogszabályhelyen történt módosítás. Ezenkívül látványosan és folyamatosan hízott a Ket., aminek köszönhetően a belső összhangja is megbomlott. Hibásnak tartotta azt a jogalkotó elképzelést, amely ahelyett, hogy a jogalkalmazást hagyná kibontakozni, inkább mindenre szabályt használ, amely végül eljutott odáig, hogy (összevetve az Áe. 80.000 karakternek megfelelő terjedelmével), hogy a Ket. legnagyobb terjedelme (amikor benne volt az elektronikus ügyintézés is teljes egészében) több mint 400.000 karakter volt. Mindez négy diplomamunkának, vagy egy PhD értekezés felső határának felel meg, és a jogalkotó azt várta el, hogy a jogalkalmazó pontosan tudja ezeket a szabályokat, amelyek meglátása szerint nem biztos, hogy teljes körben eljárási törvénybe valók.³⁶ Az Ákr. általános indokolása röviden foglalta össze az okokat, hogy miért volt szükség a Ket. hatályon kívül helyezésére és új kódex elfogadására. „A felgyorsult társadalmi és technológiai fejlődés, valamint az egymást váltó kormányok eltérő szemlélete miatt a Ket. nem tudott a hatósági eljárások kiérlelődött törvényi alapjává válni, mert 10 év alatt szinte minden rendelkezése módosult, némelyik többször is, szövege egyre bővült, ugyanakkor a koherenciája meggyengült,

(pl. törvénybe nem való ügyviteli jellegű előírások is kerültek bele), és végül valamiféle „ügyintézői kézikönyvvé” vált.

Az igazi kérdés nem az új eljárási kódex megalkotásának a szükségessége volt, hanem az előkészítő munkák ütemezése és az új eljárási kódex alapvető koncepcionális kérdéseinek a tisztázása. A közigazgatás reformja szorosan összefonódott a bürokráciacsökkentés követelményével, 2011. évben elfogadta a kormány a Szél Kálmán Bürokrácia csökkentő programját, a cél elsődlegesen a vállalkozások bürokratikus terheinek csökkentése volt mintegy 2000 milliárd forint mértékben. A bürokráciacsökkentés követelménye és a Ket. negatív tapasztalatai alapvetően határozták meg az új eljárási kódex kodifikációjának főbb ismérveit. „[...] jogtisztító hatása is lesz az új szabályozásnak, mivel az elmúlt időszakban túl sok részletszabály került be a törvénykönyvbe. Néhányan ezért arra az álláspontra helyezkednek, hogy a Ket. -ből egy „ügyintézői kézikönyv” lett, amelyben oda nem illő technikai és belső szervezeti normák is nagy számban előfordulnak. Az új eljárási törvény terjedelme csökkenni fog: alapvető cél, hogy a törvény tényleg csak azokat az általános szabályokat tartalmazza, amelyek minden ügyben érvényesülhetnek.”³⁷ Az új általános eljárási kódex kodifikációjának előkészítése szempontjából a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozat kiemelten fontos volt, mivel a kormány a közigazgatási perrendtartás reformjával párhuzamosan készítette elő az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényt. „[...] a közigazgatási hatósági eljárások és a perjog egymással szorosan összefügg, egymás kiegészítve működnek, egyben alkotják a jogvédelmi hálót és egyfajta egyensúlyi helyzetben állnak. Szerinte mára eljutottunk oda, hogy új egyensúlyi helyzetet kell teremteni a két eljárásjog között, ezért

³⁶ <http://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/az-akr-mint-altalanos-szabalyrendszer>

³⁷ <http://www.jogiforum.hu/hirek/36088>, Dr. Bencsik András: A Ket.-től az Általános Közigazgatási rendtartásig - a rekodifikáció problémái

párhuzamosan folyt a két javaslat kidolgozása.³⁸ A közigazgatási hatósági eljárás szabályozása terén az újabb változást *az általános közigazgatási rendtartásról* szóló T/12233. sz. törvényjavaslat benyújtása, majd a 2016. évi CL. tv. elfogadása jelentette. A törvénytervezet előkészítésével és benyújtásával a kormány által meghirdetett eljárásjogi reformok kodifikációjának újabb eleme teljesült. A közigazgatás területét érintő másik lényeges törvényjavaslat *a közigazgatási perrendtartásról* szóló T/12234. sz. javaslat volt, ami szorosan összefüggött T/12233. sz. törvényjavaslattal. „A fenti törvények benyújtását kétéves alapos előkészítés előzte meg. A Kormány felhatalmazása alapján a jogászai hivatásrendek képviselőiből, országosan elismert szakemberekből álló kodifikációs bizottságok dolgozták ki a tervezeteket. A javaslatok közigazgatási és társadalmi egyeztetése, valamint számos szakmai konferencián való megvitatása mellett, az Igazságügyi Minisztérium két alkalommal is – 2015. március 19-én, majd 2016. szeptember 2-án – egyeztetett a szabályozásról a parlamenti pártok frakcióival.”³⁹ Az Ákr. szabályozási elvei – az elődjéhez képest – rövid idő alatt elkészültek, magának a törvénytervezetnek az előkészítésére a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat 2. pontja alapján került sor. Az igazságügyi miniszter a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel együttműködve, a kodifikációs Bizottság részvétele mellett készítette el az előterjesztést, aminek a megalapozását a részletes hatósági ügyforgalmi statisztikai adatok jelentették. Munkájuk kiterjedt a különös hatósági eljárásjogi, és az ahhoz kapcsolódó anyagi jogi jogszabályok felülvizsgálatára is. A fentiek alapján elkészült a „Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről” címet viselő dokumentum (a továbbiakban: Jelentés), abban mindenki egyetértett, hogy a Ket. -hez képest

lényegesen kevesebb szabályt tartalmazó kódexre van szükség, azonban a minden eljárásban érvényesíthető közös szabályok körének meghatározása egyáltalán nem volt egyszerű. Ez a dilemma az általános indokolásban is megtalálható: „A törvény alapeszméje, hogy mivel a több ezer eljárástípus minden lényeges eleme nem rögzíthető egy törvényben, ezért csak azon szabályok megfogalmazására törekszik, amelyek valóban minden eljárásban közősek, és az ezen kívül eső szükségszerű eltérések, illetve kiegészítő eljárási szabályok meghatározása az ágazati, különös eljárási jogszabályok feladata. A kiegészítő, különös eljárási rendelkezések megalkotásának teljes kizárása elkerülhetetlenül szükségessé tenné, hogy minden eljárásjogi részletszabályt maga a törvény állapítson meg, ami a - túlméretezett - Ket. terjedelmének többszörösét igényelné, ez pedig kifejezetten ellentétes a szabályozás egyszerűsítésének és általánosabbá tételének céljával.” Szintén kiemelt elvárás volt, hogy az Ákr. szövege közérthető legyen, a megfelelő absztrakciós szint kialakítása a jogalkalmazás szempontjából rendkívül fontos, mind az ügyfélnek, mind az ügyintézőnek el kell igazodnia a törvény rendelkezései közt. „Általában véve előre kell bocsátani, hogy az Ákr. jelentősen egyszerűsített szabályozást tartalmaz a közigazgatósági hatósági eljárások szabályaira nézve, a Ket.-tel szemben az általános szabályokból levezethető részletszabályokat, továbbá az ügyviteli, technikai kérdésekre vonatkozó részletszabályokat nem tartalmazza, ahogy az anyagi jellegű és az alapvetően az ágazati szabályozásra tartozó rendelkezések sem szereplenek benne.”⁴⁰ A koncepció megalapozása során a kiindulópont az Alaptörvény rendelkezéseinek való megfelelés volt, ezek közül kiemelkedő a XXIV. cikk (1) bekezdése: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” Utalás történik az uniós jogharmonizációs

³⁸ <http://hirlevel.egov.hu/2016/10/12/trocsanyi-a-kozigazgatasi-reform-megkoronazasa-a-kozigazgatasi-eljarasokrol-es-perrendtartasrol-szolo-javaslat/>

³⁹ <http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/az-orszaggyules-cle-kerult-az-altalanos-2018/1>.

kozigazgatasi-rendtartasrol-es-a-kozigazgatasi-perrendtartasrol-szolo-torvenytervezet

⁴⁰ Németh Lajos (szerk.): Az általános közigazgatási rendtartás. Budapest, Walters Kluwer, 2017. 9.o.

követelményekre is a jó közigazgatásról szóló CM/rec (2007)7. számú ajánlására való hivatkozással, ami ugyan általános szinten fogalmaz meg elvárásokat és célokat, ezek viszont minimumkövetelmények is egyben a tagállamok jogalkotásával szemben.⁴¹ Lényeges, hogy a jelentés készítői – hasonlóan már a Ket. előkészítése során is megfogalmazásra került elvárásnak - nem akarták mindenáron új alapokra helyezni a közigazgatási hatósági eljárást: „Az új közigazgatási eljárási törvény a Ket. bevált, jól működő jogintézményeit nem kívánja öncélúan „megjavítani”, azokat az elmúlt évek államszervezeti és közigazgatási szervezeti változásai miatt szükségessé váló mértékben pontosítva illeszti be a kódex rendszerébe.”⁴² Az Ákr. -ben az alapelvek kiemelt fontossággal bírnak, ezért a Ket. alapelvei felülvizsgálatra kerültek, a 6.§-ban megfogalmazott jóhiszeműség elve és a bizalmi elv már ismerősen csengett a Ket. utolsó átfogó módosítása után. Az alapelvekkel szemben a tömörség és közérthetőség követelménye mellett az igazi hangsúly azok jelentőségén volt. „Az alapelvek olyan általános szabályokat tartalmaznak, amelyeket a közigazgatási hatósági ügy elintézése során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplőjének követnie kell. Az alapelvek tehát közigazgatási hatósági ügy elintézése során az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó minden egyes szabállyal együtt alkalmazandók, amelyek valódi normatív tartalommal és erővel bírnak. Megsértésük a törvény bármely más rendelkezéseinek megsértéséhez hasonlóan, következményekkel kell, hogy járjon. Az alapelvek megsértése önmagában is kihat a hatóság döntésének törvényességére, jogorvoslati kezdeményezés alapjául szolgálhat, és eljárási következménnyel jár.”⁴³ Szintén fundamentális kérdés volt az Ákr. hatályának a

megfogalmazása, a 7.§ (2) bekezdése a tárgyi hatály kérdését a Jelentésben megfogalmazottak szerint rendezte: „E törvény alkalmazásában úgy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.” Az ügyfél definíciója lényegében maradt a már korábban bevált szabályozásnál, ezt egészítette ki a 10.§ (2) bekezdése, eszerint: „Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.” A Jelentés a hatásköri és illetékességi szabályok már kialakult szabályozásának fenntartása mellett az eljárási garanciák és a közigazgatásba vetett bizalom újbóli megerősítése érdekében az általános és különös eljárási szabályok viszonylatában az átláthatatlanság felszámolását sürgette. Ennek érdekében a 8.§ (1) bekezdése öt eljárástípust nevesít, amire az Ákr. hatálya nem terjed ki,⁴⁴ a (2) bekezdése az Ákr. rendelkezéseitől való eltérést csak akkor engedi meg a közigazgatási hatósági eljárások során, ha arra maga ad felhatalmazást. A (3) bekezdésnek az Ákr. rendelkezéseivel összhangban álló kiegészítő eljárási rendelkezések megalkotására irányuló felhatalmazása az Ákr. „szigorú” általános jellegéből fakadó szükségszerűség.

A bürokráciacsökkentés és az ügyek gyorsítása érdekében a Ket. és módosításai végső eszközként az ügyintézési határidők csökkentéséhez folyamodtak, az Ákr. ehelyett a teljes eljárás mellett, tovább eljárástípust is megalkotott. Az ún. sommás eljárás⁴⁵ letisztult formájában jelent meg az Ákr. -ben, azonban az

⁴¹ Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata elkészítette az európai közigazgatási eljárás modellszabályait (Draft Model Rules on EU Administrative Procedures), ami a tervek szerint zsinórmértékként szolgálhat a tagállamok a közigazgatási reformjaihoz. A felállított modell 6 könyvből állt: alapelvek, közigazgatási jogalkotás, egyedi jogalkalmazói döntések, közigazgatási szerződések, jogsegély és adatkezelés.

⁴²Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről 6. o.

⁴³ VARGA. Zs. András: Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei. In: Hatósági eljárásjog a 2018/1.

közigazgatásban. (szerk.: PATYI András) Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2012. 107-109. o.

⁴⁴ Az ún. kivett eljárások: szabálysértési eljárás; a választási eljárás és a népszavazás kezdeményezésére és a népszavazási eljárás; az adó-, valamint vámigazgatási eljárás; a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint - az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével - az állampolgársági eljárás; a versenyfelügyeleti eljárás.

⁴⁵ Az eljárásrend lényege, hogyha a kérelem benyújtásakor minden, a döntéshez szükséges bizonyíték rendelkezésre áll, a tényállás tisztázott és nincsen ellenérdekű fél, akkor a hatóságnak azonnal – de legkésőbb

eljárásrend már a Ket. -ben is megjelent a 2015. évi CLXXXVI. törvény módosító rendelkezéseinek köszönhetően, ezt a jogalkotó „tesztidőszakként” is felhasználta. A Jelentés a sommás eljárás alkalmazásával kapcsolatban két opciót tartalmazott: vagy általános jelleggel vagy csak a törvényben meghatározott ügycsoportok esetében kerüljön alkalmazásra. Az Ákr. 41. §-a szerint a sommás eljárás lehetősége minden ügyben adott, ha a törvényi feltételek fennállnak, az Ákr. továbbá kiegészült a sommás eljárásnak egy speciális formájával is. A 40. § az automatikus döntéshozatal szabályairól rendelkezik, a sommás eljáráshoz képest annyi az eltérés, hogy olyan ügyekben alkalmazható, ahol a döntéshozatal nem igényel mérlegelést, ezért az ügyintézési határidő 24 óra. Az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntés esetén a közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el. A 42.§ rendelkezése látszólagosan negligálja a sommás eljárás gyorsaságát, a valóságban azonban a jogalkotói szándék pontosan arra irányult, hogy elkerülhető legyen a bírósági felülvizsgálat. Az 50.§-ban meghatározott ügyintézési határidő elmulasztása vagy a hatóság hallgatása esetére az ügyfél részére meg kell fizetni az eljárási díjat, illetéket, ezek hiányában 10.000,- forintot, továbbá az ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól. A tényállás tisztázására változatlanul a hatósági bizonyítási eljárás keretében kerül sor, a bizonyítási eljárás szabályai az Ákr. legtöbb rendelkezéséhez hasonlóan letisztult formában, tömören kerültek megfogalmazásra. A Jelentés opcionálisan tartalmazta a szabad bizonyítás elvének a kizárólagosságát, de az Ákr. -ben az „A” változatban foglaltaknak megfelelően a szabad bizonyítás elve főszabályként került meghatározásra, a szigorú bizonyítás elvét a 62.§ (5) bekezdése szerint törvény vagy kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján, meghatározott ügyekben kötelezővé teheti. „Akad egy ellentmondás az

Ákr., a Kp. és Pp szabályai között a bizonyításra vonatkozóan is. Az Ákr. kategorikusan kizárja a jogellenesen beszerzett bizonyíték felhasználását, míg a Kp. – visszautalva Pp. -re - bizonyos helyzetekben megengedi. Jelen pillanatban tehát kérdéses, hogy a jogszerűtlenül beszerzett bizonyítékot az érintett engedélye nélkül lehet-e értékelni vagy sem.”⁴⁶ Fontos hangsúlyozni, hogy az általános eljárási szabályok elsődleges modellje a kérelemre indult eljárás, ehhez képest a hivatalból indítható eljárásokra vonatkozó eljárási szabályokat az Ákr. kivételként szabályozza, hasonlóan a hatósági ellenőrzéshez. A hivatalbóli eljárásokra vonatkozó szabályok a kodifikációs bizottság egyöntetű javaslatára az Ákr. -en belül egy helyen, önállóan a VII. Fejezetben kerültek összefoglalásra.

A jogorvoslati rendszer erőteljes felülvizsgálatát ösztönözte a Jelentés, különös figyelmet fordítva a legújabb európai tendenciákra, ennek során számos alternatív lehetőséget is megvizsgáltak. „Az előterjesztő az új szabályozás kialakításakor a legújabb európai tendenciákhoz hasonlóan a jogállamiság elvének inkább megfelelő közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típust, a közigazgatási pert tartja követendőnek a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat, a fellebbezés általános jogorvoslati eszköz szerepe helyett. Fontos megjegyezni, hogy a közigazgatási per jelenleg is hangsúlyosan jelenik meg az elsőfokú hatósági döntésekkel kapcsolatban, ugyanis a közigazgatási hatósági ügyek harmadában a hatályos szabályozás szerint is kizárt a fellebbezés lehetősége. Az eljárási szabályok egyik fő célja a végleges döntés meghozatalának, kikényszerítésének elősegítése (biztosítása). Így kiemelkedő szereppel rendelkezik az anyagi jogerő intézménye, amely a döntést megváltoztathatatlaná teszi, azt véglegesen lezárja.”⁴⁷ Az Ákr. jogorvoslati rendszere átalakításának fényében világossá válik, hogy a jogalkotó miért ragaszkodott a T/ 12234. és a T/12233. sz. törvényjavaslatok együttes kezeléséhez. Az

nyolc napon belül – döntést kell hoznia. Ha azonban a hatóság megállapítja, hogy nem állnak fenn a döntéshozatal feltételei, akkor végzésben rendelkezik arról, hogy az eljárást az általános szabályok szerint – teljes eljárásként – folytatja.
2018/1.

⁴⁶ <http://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/az-akr-legfontosabb-ujitasai-es-vivmanyai>

⁴⁷ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről 32. o.

Ákr. könnyen áttekinthető jogorvoslati rendszert állít fel, a.) kérelemre indul a közigazgatási per és a fellebbezési eljárás, b.) hivatalból indul a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében, a felügyeleti eljárás és az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás. A koncepcióváltás eredményeként a 116. § (1) bekezdése értelmében az ügyfél az elsőfokú döntés ellen akkor fellebbezhet, ha azt törvény kifejezetten megengedi, a (2) bekezdés számos ilyen esetet felsorol. Ezzel párhuzamosan az Ákr. rendszerében az elsődleges jogorvoslati forma a közigazgatási per lett, a 114. § (1) bekezdése szerint: „Az ügyfél - az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések kivételével - a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat. Fellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett és a fellebbezést elbírálták.” Elkerülendő a közigazgatási bíráskodás leterhelése, ezért különféle perelhárító és megelőző eljárások kialakítása is szükségessé vált, ezt a célt szolgálja a 115.§ (2) és (3) bekezdése. Ha a hatóság vagy a szakhatóság a keresetlevélben foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, akkor a hatóság a döntését visszavonhatja vagy módosíthatja. Az Ákr. terjedelmét lényegesen lecsökkentette, hogy a XI. Fejezetben a végrehajtásra nézve nem szerepelnek részletes szabályok, hanem erre a 131.§ (2) bekezdése főszabályként a Vht. szabályait rendeli alkalmazni. A Ket. részletező, minden esetet nevesítő szabályozási gyakorlatát felváltotta egy generálklauzula alkalmazása, a 132. § szerint, ha a kötelezett nem tesz eleget a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezésének, akkor az végrehajtható, ez a meghatározás lefedi a kötelezett önkéntes teljesítése elmaradásának eseteit. Lényeges, hogy az Ákr. rendelkezik arról is, hogy a hatóság a döntés végrehajthatóságától, illetve a végrehajtás elrendelésére irányuló kérelem beérkezésétől számított öt napon belül köteles elrendelni a végrehajtást.

„A közigazgatás reformjának megkoronázásaként a közigazgatási hatósági eljárásokat és a közigazgatási bíróságok eljárásait szabályozzák újra az általános közigazgatási rendtartásról és a közigazgatási perrendtartásról szóló javaslatok – mondta Trócsányi László igazságügyi miniszter 2016. október 11-én az Országgyűlésben, a törvényjavaslatok általános vitájában.”⁴⁸ Az Ákr. valóban sokat merített a korábbi közigazgatási eljárások kodifikációja során leszűrhető pozitív és negatív tapasztalatokból, valamint a más államokban alkalmazott gyakorlatokból azonban, hogy mennyire lesz tartós vagy éppen gránitszilárdságú azt majd a hatályba lépését követő tapasztalatok alapján kell majd megítélni. A több történelmi korszak közigazgatási eljárásának szabályozását „röviden” áttekintve láthatjuk, hogy bizonyos elvárások és kívánalmak lényegében minden korszakban megjelennek. A közigazgatási hatósági eljárások általános jellegű szabályozásának jövőjére vonatkozó jóslatokra nehéz vállalkozni, de bizonyos tendenciák azért nyilvánvalók. A közigazgatásnak a sztenderdizált ügycsoportok mellett egyre bonyolultabb feladatok ellátásával kell megbirkóznia, a hatékonyság megköveteli, hogy az ún. külön eljárások egyre speciálisabb és összetettebb szabályrendszereket alkalmaznak, pontosan az áttekinthetőség kedvéért az egész eljárást felölelik az elejétől a döntés jogerőre emelkedéséig, ezzel az általános eljárási szabályok szubszidiáris jellege domborodik ki. Az általános eljárási szabályok létjogosultsága ettől függetlenül nem kérdőjeleződhet meg, mivel az egyszerű megítélésű (tömegesen előforduló) ügyek szabályozásának ez a legkézenfekvőbb módja. A közeljövő szempontjából a leginkább meghatározó az informatika fejlődése lesz, hogy ebből a közigazgatás mit tud a saját és az ügyfelek hasznára fordítani az nem annyira jogszabályszerkesztési kérdés, hanem a kormány döntésének és a költségvetésnek a fejlesztésre fordítható forrásainak a függvénye lesz.

⁴⁸ <http://hirlevel.egov.hu/2016/10/12/trocsanyi-a-kozigazgatasi-reform-megkoronazasa-a-kozigazgatasi-eljarasokrol-es-perrendtartasrol-szolo-javaslat/2018/1>.

Solymosi Veronika jogtanácsos

A digitalizált helyi jogszabályok, avagy az önkormányzati rendeletek helye az információs szupersztrádán¹

Bevezető

Miként azt az informatikai tankönyvek, szakmai anyagok jelzik, úgy a hétköznapokban is érezhető, hogy az élet minden területét behatárolja a digitalizált eszközök sokfélesége.

Az *információs társadalom*² a XXI. század meghatározó fogalma. Kialakulásának folyamatát az utóbbi évek technológiai-társadalmi történelmi döntően befolyásolják. Elmondható, hogy korunkban általánossá válik a számítógép használata, és ez fontos tényezője a *társadalom átalakulásának*, az *információforradalom* kirobbanásának. Az ipari korból az információs korba vezető út során ez a forradalom jelent átmenetet. Mindezt az elektronikus fejlődés és az a társadalmi információéhség váltotta ki, mely a XX. század második felére oly jellemző. Egyes szakmai vélemények szerint az *információforradalom* fő összetevői az információ robbanásszerű növekedése és a technikai (*digitális*)³ forradalom. Mi jellemző erre a társadalomra? Az információs technikák fontossága; az információhoz való szabad hozzájutás, az információ létrehozása és felhasználása; szabad, zökkenőmentes kommunikáció az idő és

tér korlátjának kikapcsolásával; az élet különböző területeinek globalizálódása.⁴

Ugyanakkor az *infokommunikációs társadalomban* elengedhetetlen az *ún. digitális írástudás*⁵ elsajátítása, ismerete. Ugyanis e nélkül nem lehetséges lépést tartani a folyamatos fejlődéssel. Az, ami néhány évtizeddel ezelőtt még elégséges tudást jelentett, ma már egyre inkább elavult és lassú, ezért átveszi a helyét az *új generációs informatika*,⁶ mely képes nagy mennyiségű információt gyorsan sok felhasználónak továbbítani. Mindezek miatt két fontos feladatot kell azonos időben végrehajtani: elsősorban fejleszteni és naprakész információkkal kell ellátni a *világháló adatbázisát*, másodsorban *széles körben oktatni az informatika helyes alkalmazásának és hasznosításának irányelveit*.

Látható az is, hogy az *információs társadalom* segíti a gazdaságot a fejlettség magasabb fokára jutni. A gazdaság *Janus-arcú* és önmagában legalább olyan heterogén, mint maga az őt körülölelő társadalom. Kétarcúsága megmutatkozik abban, hogy bizonyos vonatkozásokban a *közigazgatás előtt jár* (például abban, hogy az információtechnológia legnagyobb felhasználói a vállalkozások), más vonatkozásokban pedig a *közigazgatás szabályozó és támogató tevékenységére* éheznek. Heterogenitása pedig szereplőinek versenyképességében látható. A *közigazgatás feladata*, hogy megteremtse a sikeres működés feltételeit, az e-business szabályozási, szabványosítási és eszközhasználati hátterét, valamint az *IT szektorban*⁷ történő

¹ *Digitalizálás*: Hagyományos adathordozón (papír, film, hang- és videoszalag stb.) levő információ számítógépre vitele valamilyen speciális eszközzel (szkenner, hang- és videokártya stb.); a rajtuk levő "analóg" jelek számjegyekké alakítása. *Információs szupersztráda*: A korszerű telekommunikációs hálózatokra és számítógéptechnikára alapozott Internet-rendszer népszerű megjelölése.

<http://www.huminf.u-szeged.hu/index.php/hallgatoznak/kisokos/fogalmak/informatikai-fogalomtar>

²

http://epa.oszk.hu/02000/02051/00007/pdf/EPA02051_Tudomanyos_Kozlemenyek_17_193-198.pdf

³ Számjegy alapú, vagyis számjegyekre (vagyis diszkrét egységekre) vonatkozó vagy ezekkel valamilyen kapcsolatban

álló műveletek és dolgok jelzője. Ennek ellentétéként használják az analóg jelzőt.

⁴ A kommunikációelmélet alapjai Forgó Sándor (2011) Eszterházy Károly Főiskola

http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/0005_03_a_kommelmélet_alapjai_scorm_07/37_az_információs_társadalom.html

⁵ A "digitális írástudást" egyfajta gyűjtőfogalomként értelmezzük a tradicionális tudás – számítógépes műveltség - információs műveltség szintéziséként. Segítségével egy olyan jelenséget, újfajta tudást írunk körül, amelyben a tradicionális ismereteken kívül a gondolati és gyakorlati képességek egy sajátos köre is megjelenik.

⁶ <https://www.netvisor.hu/wp-content/uploads/2014/06/ANMS-termek-ismerteto.pdf>

⁷ IT (Information Technology): {magyar fordításban: információs technika} Az információtároló és -

egyre nagyobb arányú megjelenést, továbbá feladata saját tudásának és kapcsolatrendszerének visszaforgatása a gazdasági innováció élénkítése érdekében.

Az információs társadalom alakításában a *helyi önkormányzatok* is szerepet kaptak, melynek gyökerei az információ szabadsághoz, és a közérdekű adatok nyilvánosságához nyúlnak vissza.

Az állampolgárok igénylik az átgondolt, jól használható, ergonomikus weboldalakat, nemcsak a piaci szférában, hanem immáron a közigazgatásban is.⁸

A továbbiakban - többek között - vázlatosan ugyan, de bemutatásra kerül a törvénykezés alakulása, kiterjedése az informatikai tér meghódítására és kihasználására, valamint vizsgáljuk azt is, hogy milyen jogi háttér segíti az önkormányzati rendeleteknek az elektronikus világban való elhelyezkedését.

1. Jogi háttér dinamikája

Már a *Magyar iskola*⁹ felismerte a *helyi ismeretek* közigazgatási jelentőségét és a rendszer működésében betöltött szerepét, sőt azt is, hogy *az információ kezelése olyan gépesíthető tevékenység, amely elkülöníthető az úgynevezett szakirányú tevékenységtől (az alapvető szolgáltatási folyamatoktól) és bevonható az úgynevezett szervei funkciók körébe. Az iskola rendkívül újszerű és ígéretes, az elméleti megalapozás*

feldolgozó műszaki eszközök (számítógépek, szoftverek, kommunikációs csatornák stb.) népszerű összefoglaló neve.

<http://www.huminf.u-szeged.hu/index.php/hallgatoknak/kisokos/fogalmak/informatikai-fogalomtar>

⁸ Herendy Csilla: Önkormányzatok online – a felhasználóbarát weboldalaktól a webkettes jelenlétig E-Government Alapítvány a Közigazgatás Modernizációjáért, Budapest, 2011. http://www.mediakutato.hu/cikk/2011_04_tel/07_onkormanyzatok_online

online: Informatikai fogalom: egy számítógép világhálózatban (felkapcsolódva) történő használati módja. online (angol = "vonalban"), Élő, elérhető, kapcsolatban lévő.

⁹ *Magyar nyelv és gyakorlati pálya után 1930-tól 1945-ig volt a budapesti jogi kar közigazgatási és pénzügyi jogi tanszékének vezetője és egyben az általa alapított és ugyanígy működő Közigazgatás-tudományi Intézet igazgatója. 1930-33 között a 2018/1.*

mellett gyakorlati racionalizálási javaslatokat is eredményező munkáját a II. világháború szakította félbe.

Ezt a hagyatékot csak fokozatosan, a '60-as és a '70-es évtized fordulójától óvatosan, majd teljes terjedelmében és értékéhez méltóan csak a '80-as évtized végén lehetett újra elővenni.¹⁰

A mai közigazgatás informatikai háttérének igénye a *jogszabályok szintjén 1993-ban* jelent meg, azonban kezdetben csak a központi államigazgatási szervek fejlesztésére összpontosított.¹¹

Ugyanakkor 2000-ben új lendületet kapott a terület, mert a kormányzati informatika intézményi háttére is átalakult, és ekkor a kormányzati stratégiában a *Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterhez* került e terület felügyelete, aki létrehozta közvetlen felügyelete alá tartozó *Informatikai Kormánybiztoságot*. Ez az intézmény alakította ki a stratégiai tervezés, irányítás és jogalkotás egy központú modelljét.

Az Európai Unió és Magyarország közötti felzárkózási foratókönyv kijelölte az információs társadalom kialakításához szükséges jogszabály-alkotási menetrendet is. *1998 és 2003 között* születtek meg azok az *alapvető jogszabályok*, melyek rendezték az adatvédelem, az elektronikus fizetések, a fogyasztóvédelem és a szerzői jog körébe eső területeket. A jogszabályi kultúrát gazdagította, hogy hazánk ez

Bethlen-kormány racionalizálási kormánybiztosaként is tevékenykedett. Környezetét, amely jól működő tudományos műhely volt, az utókor Magyar iskolának nevezi. A Magyar iskola Magyar Zoltán 1945-ben bekövetkezett halálával felbomlik, bár a "tanítványok" magukban tovább vitték az iskola szellemiségét.

<http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/kozigazgas-tudomany.pdf>

¹⁰ <http://mek.oszk.hu/14600/14683/14683.pdf>

¹¹ Ilyen jogszabály volt a központi államigazgatás informatikai koordinációjának továbbfejlesztéséről szóló 1039/1993. (V. 21.) valamint a 1106/1995 (IX.9.) Korm. Határozat. E szűk látókörnek a bővítése csak 1999-ben történt meg (Az államigazgatási informatika koordinációjának továbbfejlesztéséről szóló 1066/1999. (VI. 11.) Korm. Határozattal. Itt már meghatározták, hogy az informatikai fejlesztésekhez a költségvetési tervezéskor a forrásokat és felelősöket is hozzá kell rendelni.

idő tájt számos nemzetközi egyezményhez csatlakozott, így több esetben már nem volt szükség nemzeti rendezésre, nemzetközi egyezségjogi megoldás született.

Az előző évekhez viszonyítva az amúgy sem lassú folyamat, 2001-ben tovább gyorsult.¹² Az *elektronikus aláírásról szóló törvény* elfogadását követően a miniszterek felhatalmazást kaptak arra, hogy a hatáskörükkel érintett ágazatokban szabályozzák azokat a jogviszonyokat, amelyekkel kapcsolatban az *államigazgatási eljárásokban* mód van elektronikus dokumentumok, illetve elektronikus aláírás használatára.

A harmadik kormányzati ciklus¹³ lejárt és a választási kampányok a jogalkotási folyamatban is éreztették fékező hatásukat. Fontos állomás az *informatikai tárca* létrehozása, mely a jogalkotással kapcsolatos feladatok döntő többségét megkapta.¹⁴

A „*jogszabálygyár*” 2003-ben indult újra, részben a közeli *EU-csatlakozás* hatására, részben a működésképtelen jogszabályok rendeleti háttérének végrehajtására, részben a hiányzó jogintézmények pótlására.¹⁵ Jogszabályok persze ezek után is születnek, hiszen társadalmunk és az azt szolgáló közigazgatás folyamatosan fejlődik.¹⁶

Ugyanakkor a közigazgatási eljárás. a *Ket.*¹⁷ szabályozása mellett az *elektronikus információszabadságról* szóló törvényt követően 2006-ban az elektronikus cégbejegyzési eljárás és cégnyilvántartás egyes kérdéseinek törvényi szabályozásra is sor került,¹⁸ 2007-ben elfogadta az Országgyűlés a *műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól* szóló törvény,¹⁹ valamint 2008. december 29-én a *Ket.* módosítását,²⁰ mely az *ügyfélkapu* létesítés szabályait is.

2009-ben történt az *elektronikus közszolgáltatás* törvényi²¹ szabályozása. Az elektronikus közszolgáltatás a törvény által szabályozott módon, törvényben elektronikus úton nyújtott szolgáltatások biztosítására kötelezettek, illetőleg elektronikus úton szolgáltatást nyújtó egyéb szervezetek hatósági vagy egyéb tevékenységének, hatósági nyilvántartásból történő adatszolgáltatásának, a központi elektronikus szolgáltató rendszer igénybevételével, elektronikus úton történő végzése. A *hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről* 2009-ben alkotott törvény az elektronikus kézbesítés gyors és hatékony lehetőségének a hivatalos ügyekre is kiterjedő alkalmazhatósága érdekében született. Ugyancsak 2009-től a *fizetési meghagyásos eljárás* a közjegyzők, valamint a felek és az eljárásban részt vevő egyéb személyek részére rendelkezésre álló, az interneten elérhető országosan a Magyar Országos

¹² Ekkor fogadták el a következő törvényeket: Elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény, Hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény, Elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény.

¹³ 1998-2002

¹⁴ (Kivéve a Kormányzati Informatika területeit, mely továbbra is a MEH miniszterénél maradt.)

¹⁵ Ekkor fogadták el az új egységes hírközlési törvényt, mely inentől kezdve integrálta a távközlési jogot és a postajogot és 2003. évi C. törvény számon, 2004. január 1-től lépett hatályba. Megszületett továbbá az egyes iparjogvédelmi és szerzői jogi törvények módosításáról szóló 2003. évi CII. törvény, Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény módosításáról szóló 2003. évi XCVII. Törvény. (Ez utóbbi változtatásra a 2000/31/EK irányelvvel való kompatibilitás miatt volt szükség.) Kiemelkedő jelentőségű a 2003. évi LXXXI. törvény, mely az első olyan hazai törvény volt, mely teljes körű elektronikus eljárási lehetőséget tudott biztosítani az elektronikus cégeljárás és a cégiratok elektronikus úton történő megismerésének körében. Ezt követte 2018/1.

a 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésről, megteremtve az elektronikus közbeszerzés mai igényeknek megfelelő szabályozását.

A 2004-es év két okból is meghatározó, egyrészt a nemzeti kulturális örökség fontos részét képező digitális adatvagyonról is szabályozó 2004. évi CCCVII. törvény elfogadása miatt (a Nemzeti Audiovizuális Archívumról), másrészt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény megszületése miatt is, hiszen ez utóbbi változtatta le a majd fél évszázadot szolgáló 1957. évi IV.-es törvényt az (Államigazgatási Eljárás általános szabályairól – Ae.). A sort a 2005. júliusban elfogadott (XC.) törvénnyel zárult, mely az elektronikus információszabadság szabályait rögzítette.

¹⁶ http://miau.gau.hu/avir/intranet/debrecen_hallgatoi/tananyagok/jegyzet/27-E-kozigazgatas.pdf

¹⁷ a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

¹⁸ A cégnyilvántartásról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény, 24/2006. (V. 18.) IM rendelet

¹⁹ 2007. évi LXXXIV. törvény

²⁰ 2008. évi CXI. törvény

²¹ 2009. évi LX. törvény

Közjegyzői Kamarának egységes *számítástechnikai rendszere használatával*, gépi adatfeldolgozással történik. Az elektronikus ügyintézésre kötelezettek - az állam, az *önkormányzatok*, a *cégek*, az egyéni vállalkozók, a jogi képviselővel rendelkezők és az egyéni vállalkozók - kizárólag elektronikus úton élhetnek ellentmondással a fizetési meghagyással szemben.

A 2010-ben módosított *cégtörvény* értelmében a cégbejegyzési eljárás²² *elektronikus nem-peres eljárás*. Ez évben törvényi szabályozás határozta meg az *alapítványok elektronikus nyilvántartását*. Az egyes elektronikus eljárások módosításáról 2010. évi LIX. törvény szabályozza az *elektronikus kommunikáció* hatályát. A *jogalkotásról szóló törvény*²³ elrendeli, hogy a *Nemzeti Jogszabálytár* a kormányzati portálon, elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény.

Az *Alaptörvény* elfogadásán túl 2011-ben az *állami szervek* és a *közigazgatás átfogó reformja* jellemezte a törvénykezést, melynek eredménye a 213 törvény elfogadása, ebből 99 az új, megújult tárgykörű törvény. Ilyen volt az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról* szóló új törvény.²⁴

A nemzeti *mobil fizetési rendszerről* szóló törvény²⁵ 2011. december 23-án fogadta el az Országgyűlés, melynek keretében az ügyfél a szolgáltatást helyhez nem kötött módon, távközlési eszköz, digitális eszköz vagy más *információtechnológiai eszköz* segítségével elért elektronikus értékesítő rendszeren keresztül vásárolja meg.

2011-ben alkotott *gazdasági stabilitásról* szóló törvény²⁶ értelmében az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a *Polgári Törvénykönyv* szerinti

kezeséget és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet, melyet a Kincstár által üzemeltetett elektronikus rendszeren keresztül bonyolít az illetékes kormányhivatal útján a belügyminiszter közreműködésével.²⁷

2012-ben 225 törvényt fogadott el az Országgyűlés, melynek sorában jelentős új törvényi szabályozás és módosítás jellemezte a jogalkotást.

A 2013. évi CCXX. törvény – keretjelleggel – az *állami és önkormányzati nyilvántartások* együttműködési képességének fontos feltételeit határozta meg. Az *informatikai biztonságról* szóló 2013. évi L. törvény meghatározta az *elektronikus szolgáltatásokat* realizáló informatikai fejlesztésekkel szemben támasztott *biztonsági követelményeket*, és az ellenőrzés szervezeti kereteit.

2014-ben az egységes elektronikus kártya-kibocsátási keretrendszerrel született törvény.²⁸

2015. április végén a Belügyminisztérium kidolgozta az *E-közigazgatási keretrendszer koncepciót*,²⁹ annak érdekében, hogy az *e-közigazgatás* további fejlesztéséhez szükséges problémákat és erőforrásokat feltárják, ehhez szükséges teljes körű helyzetfelmérést készíteni a közigazgatási eljárásokról, azok ügymenetéről, az elektronizáltság szintjéről. A vezetői összefoglaló szerint így lehetséges megállapítani a teljes képet, és csak így lehet a megfelelő következtetéseket levonni és lehatárolni a további fejlesztési irányokat. Az *információs társadalommal* összefüggő szolgáltatások nyújtásának előmozdítása érdekében az elektronikus hírközlési szolgáltatások és infrastruktúra fejlesztésének, kiépítésének ösztönzéséről, a jogszabályi háttér akadálymentesítéséről

²² ideértve a cégbejegyzést (változásbejegyzést) elutasító (részben elutasító) végzés elleni fellebbezést elbíráló jogorvoslati eljárást is

²³ 2010. évi CXXX. törvény

²⁴ 2011. évi CXII. törvény

²⁵ 2011. évi CC. törvény

²⁶ 2011. évi CXCIV. törvény 10. § (1) bekezdés

²⁷ 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól

²⁸ 2014. évi LXXXIII. törvény

²⁹

http://www.kormany.hu/download/0/05/50000/E-k%3%B6zigazgat%3%A1si_keretrendszer_koncepci%3%B3.pdf

szóló törvénymódosítással több törvényi szabály változott.³⁰

Számos törvényi szabály módosult az *e-kártya*³¹ megvalósításához szükséges egyes törvények, valamint az *állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról* szóló törvény szerint.³² 2015. év végén született az *elektronikus ügyintézés* és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól³³ szóló törvény, az elektronikus ügyintézés széles körű elterjedése, az eljárások gyorsítása és az adminisztratív terhek csökkentése, a magánjogi jogviszonyok, továbbá az állam és polgár közötti jogviszonyok szélesebb körű elektronizálása, az elektronikus ügyintézés biztosító szervek együttműködésének biztosítása, valamint a lakosság számára a korszerűbb és hatékonyabb közszolgáltatások nyújtása érdekében.

Lényeges törvényi szabályozás 2016-ban az *általános közigazgatási rendtartásról* szóló új törvény,³⁴ mely 2018. január 1-jei hatállyal váltja fel az immár tíz éves *Ket.* rendelkezéseit. Az *egységes elektronikus ügyintézési rendszer kialakításához* szükséges egyes törvények módosításáról³⁵ szóló törvény jogharmonizációs jellegű szabályozás az e-ügyintézés kapcsán.

Az *elektronikus ügyintézési szolgáltatások* elérhetősége 2018 elejétől nem csak a természetes személyek részére biztosított, mivel az *Ügyfélkapu* analógiájára kialakított, azonban kétirányú kommunikációt is lehetővé tevő *Cégkapu* szolgáltatást a jogszabályban nevesített szervezetek kötelezően vehetik igénybe.³⁶ Ugyanakkor megjelenik a közpolitika formálás digitalizált eszköze az *e-demokrácia*,³⁷ amely olyan *szolgáltatás-együttes*, ami az információs technológia segítségével ad lehetőséget az egyéneknek, a közösségeknek és az intézményeknek az információcseréhez, az ügyintézéshez és a közös cselekvéshez, s mindezek használatával

nemcsak a közösség hat az egyénre, hanem a közösség bármely tagja is hatást gyakorolhat a közösségre, egyforma technikai és eljárási feltételek mellett. Az *e-demokrácia szolgáltatásokon* belül az *e-részvétel* teszi lehetővé, hogy az egyének és közösségeik tájékozódjanak az ügyintézési és közhatalmi folyamatokról, ehhez kötődően kommunikáljanak egymással és a közhatalmi intézményekkel; s hogy formálják a közvéleményt. Az *e-döntés* pedig az a közös tevékenység, amellyel az egyének és közösségeik lehetőséget kapnak a társadalom működését befolyásoló akaratnyilvánításra.

2. Az elektronikus közzététel

Az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról* szóló törvény³⁸ határozza meg, hogy a kötelezően közzéteendő *közérdekű adatokat internetes honlapon, digitális formában*, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni (*elektronikus közzététel*). Garanciális szabály, hogy a közzétett adatok megismerése személyes adatok közzétételéhez nem köthető.

A törvény előírja azt is, hogy a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és *önkormányzati költségvetésre* és annak *végrehajtására*, az állami és önkormányzati *vagyon kezelésére*, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény *pontos és gyors tájékoztatását*. Már az 1992. évi törvényi szabályozása³⁹ során is

³⁰ 2015. évi CXXXVIII. törvény

³¹ 2016 januárjától hazánkban is bevezetésre került az elektronikus személyi igazolvány, vagy közismertebb nevén az ún. e-kártya.

³² 2015. évi CXXX. törvény

³³ 2015. évi CCXXXII. törvény

³⁴ 2016. évi CL. törvény

³⁵ 2016. évi CXXI. törvény

³⁶ <http://nisz.hu/hu/aktualis/%C3%BAj-id%C5%91sz%C3%A1m%C3%ADr%C3%A1s-az-e-%C3%BCgyint%C3%A9z%C3%A9sben>

³⁷ <https://edemokracia.magyarorszag.hu/edemokracia>

³⁸ 2011. évi CXII. törvény 32.§-33.§

³⁹ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 19. § (1)-(2) bekezdés

megfogalmazódott ezen célkitűzés, továbbá egyértelművé vált, hogy az önkormányzatokat érintő tájékoztatási kötelezettségbe az *önkormányzati rendeletek* is beleértendők. Ily módon az önkormányzati szervek kötelezettek arra, hogy rendszeresen közzé vagy más módon hozzáférhetővé tegyék a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb - így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, *szervezeti felépítésükre*, a birtokukban lévő adatfajtákra és a *működésükről szóló jogszabályokra* vonatkozó - adatokat.

A törvényi szabályozásnak megfelelő gyakorlatot - bejelentésre - a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság⁴⁰ vizsgálja. Hivatalból indult eljárás keretében vizsgálja az Állami Számvevőszék a közérdekű adatok közzétételének teljesítését az önkormányzatok és azok szervei esetében is.

3. A Nemzeti Jogszabálytár

*A jogalkotásról szóló törvény*⁴¹ *preambuluma* szerint szükséges, hogy a jog *megismerhetőségének feltételei* összhangban álljanak a XXI. század adta lehetőségekkel.⁴²

A *Nemzeti Jogszabálytár*⁴³ a *Kormány rendeletében*⁴⁴ meghatározott tartalommal és honlapon, elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó *elektronikus jogszabálygyűjtemény*. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter gondoskodik az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon történő közzétételéről.⁴⁵

A *Nemzeti Jogszabálytár* a mai napon hatályos állapotukban tartalmazza az összes

jogszabályt és az állami irányítás egyéb jogi eszközének szövegét, az esetleges módosításokkal *egységes szerkezetben*. A szolgáltatás az adott naptári napon hatályos valamennyi magyar jogszabály hatályos szövegét tartalmazza. Ezen kívül lehetőség van a hatályon kívül helyezett, valamint a még nem hatályos jogszabályok lekérdezésére is. A jogszabálygyűjtemény biztosítja a jogszabályok kibocsátójára, évére és számára, valamint a címében és a szövegében történő keresés lehetőségét. A jogszabálykereső nem tartalmazza az Európai Unió joganyagát és más, nyilvánosnak tekintett dokumentumokat. Ezeket az *EUR-Lex portál* ingyenes hozzáféréssel biztosítja. A *Nemzeti Jogszabálytár* a *www.njt.hu* honlapon működik, és a *kormany.hu* kormányportálról is elérhető.

A *Nemzeti Jogszabálytárban* az önkormányzati rendeletek önálló web felületén kell közzé tenni valamennyi – *2013. június 30. után kihirdetett* – még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet kihirdetett szövegét.⁴⁶ Egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni valamennyi, *2013. június 30. után* kihirdetett és a lekérdezés napján hatályos, önkormányzati rendeletnek – ideértve a *2013. június 30. után* kihirdetett önkormányzati rendelettel megváltoztatott önkormányzati rendeletet is, a lekérdezés napján hatályos szövegét, és a lekérdezés napját megelőző, illetve követő egy-egy időállapotát. A 2013. július 1. napját *megelőzően* hatályba lépett, *2013. június 30.* napját követően megváltoztatott és a lekérdezés napján hatályos önkormányzati rendelet esetében a *Nemzeti Jogszabálytárban* a rendelet lekérdezés napján hatályos egységes szerkezetű szövegét, és a lekérdezés napját követő egy időállapotát kell közzétenni.

⁴⁰ <https://naih.hu/files/infoszab-jelentes-NAIH-419-5-2014-V-Puspokszilagy.pdf>

⁴¹ 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)

⁴² A digitalizálás szó a digitális szóból ered, „átalakítás digitális formátumúra” jelentéssel. A fizikai dolgokat (amelyek „analóg” számítógépek által közvetlenül nem kezelhető formában léteznek) valamilyen módon jellemezni kell digitális formában ahhoz, hogy azokkal a számítógépek dolgozni tudjanak. A digitalizálás az a folyamat, amikor egy fizikai mennyiséget valamilyen módon számítógéppel feldolgozhatóvá teszünk.

2018/1.

⁴³ A Nemzeti Jogszabálytár a *www.njt.hu* honlapon 2012. január 1. óta működik, és a *kormany.hu* kormányportálról is elérhető.

⁴⁴ A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendeletet

⁴⁵ Jat. 29. § (1)-(2) bekezdés

⁴⁶ Ha a Kúria önkormányzati tanácsa kimondja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba, az erről szóló határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételét követően a döntéssel érintett jogszabálynál erre haladéktalanul utalni kell.

A jegyző a fővárosi és megyei kormányhivatalnak, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek és az igazságügyért felelős miniszternek a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által *e célra kialakított informatikai rendszeren* keresztül továbbítja az önkormányzati rendeletet és annak valamenynyí időállapota szerinti egységes szerkezetű szövegét.

A jegyző az egységes szerkezetű szöveget az önkormányzati rendelet vagy az önkormányzati rendeletet megváltoztató önkormányzati rendelet kihirdetését követő öt munkanapon belül a *Nemzeti Jogszabálytárban* közzéteszi.

Az *Önkormányzati Rendeletgyűjteményben* rögzített rendeletek, illetve módosítások száma az indulás évétől 2018. első negyedévig összesen 198.784 db. Megyei bontásban a rögzítés volumene szerint:

Budapest kerületei 3.344 db és a főváros 199 db rendelet

10 megye 5.000-10.000 db között⁴⁷

9 megye 10.000-16.000 db⁴⁸

1 megye 19.000 db felett⁴⁹

Iránymutató lehet csupán az *Njt.* adatbázisa, amely közel 200.000 helyi jogszabály rögzítését jelzi, mert ebben a módosító rendeletek is megtalálhatóak, illetve a közzétételi kötelezettség teljesítése sok esetben mulasztást jelez, többek között önkormányzati rendelet rögzítésének hiánya miatt.

3.1. Törvényességi felügyelet internetes kommunikációja

A *Nemzeti Jogszabálytár* önálló felületen (*Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás Modul*) biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter, a fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a helyi önkormányzat közötti, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével összefüggő írásbeli kapcsolattartást.

Az *Mötv.*⁵⁰ értelmében kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása.

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét; döntéseinek jogszerűségét; jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási kötelezettségének teljesítését.

A kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozóan az érintettől *információt, adatot kérhet, konzultációt* kezdeményezhet, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni. A kormányhivatal *javaslattal élhet* az érintett működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan. A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a társulási tanács köteles megtárgyalni és arról döntést hozni. A javaslat elutasításának indokát a helyi önkormányzat, illetve a társulási tanács köteles a kormányhivatallal ismertetni. A kormányhivatal *szakmai segítséget nyújt* az érintett részére az általa alkalmazandó jogszabályok tartalmával összefüggésben az érintett jogszerű működése céljából.

Amennyiben a felügyeleti eljárás során végzett vizsgálat során a kormányhivatal jogszállásértést észlel, a törvényességi felügyelet körében *legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja* az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. A *törvényességi felhívás* eredménytelensége esetén a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás *egyéb eszközeinek* alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.

⁴⁷ Békés 6.427, Bács-Kiskun 8.589, Csongrád 5.624, Fejér 9.382, Hajdú-Bihar 6.246, Heves 6.726, Komárom-Esztergom 5.280, Nógrád 7.005, Jász-Nagykun-Szolnok 6.998, Tolna 5.676 önkormányzati rendelet

⁴⁸ Baranya 14.836, Győr-Sopron-Moson 11.512, Pest 15.817, Somogy 15.363, Szabolcs-Szatmár-Bereg 2018/1.

12.518, Vas 10.317, Veszprém 12.162, Zala 14.825 önkormányzati rendelet

⁴⁹ BAZ megye 19.927 db önkormányzati rendelet

⁵⁰ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. §-140/C §

A felügyeleti eljárás egyéb eszközeként a kormányhivatal:

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

- kezdeményezheti a Kúriánál az *önkormányzati rendelet jogszabállyal* való összhangjának felülvizsgálatát;
- kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége *elmulasztásának* megállapítását, ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta; ezen eljárás során határidő mulasztásakor kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának (*normapótlás*) az elrendelését.

A Nemzeti Jogszabálytár (Njt) Törvényességi Felügyeleti Modulja zárt rendszerben működik, az Njt. szerkezetére, a felügyelettel való kapcsolattartás, valamint az elektronikus útvonal, az önkormányzati rendelettár feltöltésének gyakorlatáról összefoglaló tapasztalatokkal a kormányhivatalok rendelkeznek.⁵¹

4. Önkormányzati rendeletek sajátos digitalizált tárolási helye

A 2013-tól tehát valamennyi önkormányzat számára kötelező *Nemzeti Jogszabálytár* használata. E mellett a helyi jogszabályok közzétételét szolgáló több különböző korai informatikai helyre bukkanhatunk a világhálón. Ezek között találkozhatunk olyan egyedi megoldással, amikor is a területi közigazgatási szerv saját kezdeményezése által dolgozta ki a helyi jogszabályok digitalizált tárhelyét és ezt töltötték fel - a teljesség igénye nélkül - a megye önkormányzatai.

Régóta vannak piaci alapú központi jogszabálytárak is, ezek szintén tárolnak önkormányzati rendeleteket, de ez sem tekinthető teljes körű adatbázisnak.

Az önálló honlapok készítése nem minden önkormányzatra kötelező, ezért az itt közzétett helyi jogszabályok szintén hiányosak.

⁵¹ Szász Tamás: A Nemzeti Jogszabálytár működtetésével, a törvényességi felügyeleti eljárással összefüggő írásbeli kapcsolattartás gyakorlati tapasztalatai. 2016. (Szabolcs-Szatmár Megyei Kormányhivatal) 2018/1.

<https://prezi.com/tn10mk45a0ow/szasz-tamas-a-nemzeti-jogszabalytar-mukodtetesevel-a-torvenyességi-felügyeleti-eljarassal-osszefuggo-irasbeli-kapcsolattartas-gyakorlati-tapasztalatai/>

4.1. Baranya Megyei Rendeletár

A *Baranya Megyei Kormányhivatal honlapján* található a megye 302 önkormányzatának rendeletei, a teljesség igénye nélkül. Az adatbázist anno 1999-ben készítette a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal Informatikai Főosztálya, ezzel párhuzamosan megyei rendeletár készült Somogy megyében is, ez azonban nem szerepel a somogyi honlapon.⁵²

4.2. Önkormányzati rendeletár⁵³

A *CompLex Kiadó Kft.*⁵⁴ Magyarország legnagyobb jogi kiadóvállalata. A cég tulajdonosa a Wolters Kluwer hollandiai székhelyű, vezető multinacionális kiadó- és információszolgáltató vállalat. A különböző szakmák eltérő igényeire koncentrálva a megszokott Jogtárak mellett 2010 őszén a *Kiadó új Szakmai Jogtárakat* adott ki. Ezek közül az egyik legismertebb az *Önkormányzat Jogtár*, amelyen a jelenleg elérhető jogtár-tartalmak olyan szakma-specifikus adatbázisokkal és szolgáltatásokkal egészültek ki, melyek lehetővé tették a kormányzati-önkormányzati szektor szakembereinek magasabb színvonalon történő kiszolgálását.

4.3. Önkormányzatok honlapja⁵⁵

A *weblapokat*⁵⁶ általában azért készítik, hogy a mögötte álló szervezetet vagy személyt megtalálják az interneten és információt szerezzenek róla a honlapján. Mivel sok esetben a weblap az, amivel egy szervezet/személy esetén először találkozunk, ezért bizonyos

értelemben a weblap meghatározza a szervezet /személy megítélését az internetes közöségben.

Az önkormányzatok esetében törvényi kötelezettség, hogy a *honlapon* valamennyi, az általános, különös és egyedi közzétételi listák szerint kötelezően közzéteendő közérdekű adat megtalálható legyen.

Az *Infotv.*⁵⁷ a községi önkormányzatok számára nem állapít meg kötelezettséget *önálló honlap* fenntartására, így közzétételi kötelezettségüknek választásuk szerint saját vagy társulásai által közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek (*kormányhivatalok*) által fenntartott, továbbá e felületeken történő közzététellel egyidejűleg, a külön erre a célra létrehozott központi honlapon (<http://kozadat.hu/>) való közzététellel tehetnek eleget

Az elektronikus közzétételi kötelezettségének részletes szabályait az *Infotv.* végrehajtásáról szóló *kormányrendelet* határozza meg.⁵⁸ E szerint 2008. július 1-vel valamennyi önkormányzatnak honlapot kell üzemeltetni, és ennek megfelelően a megalkotott önkormányzati rendeleteit is közzé kell tenni.⁵⁹ Az *Infotv.* 1. melléklete alapján az önkormányzat képviselő-testületének döntései, így rendeletei is a kötelező közzétételi kötelezettség körébe esnek, így ezen adatokat illetően elfogadható egy olyan megoldás, hogy a tényleges közzététel a Nemzeti Jogszabálytár pontos linkjére való átnavigálással történik.

⁵² <http://www.barko.hu/rendelettar/>

⁵³ <https://net.jogtar.hu/onkormanyzati-rendelettar>

⁵⁴ A Wolters Kluwer Kft. – korábban CompLex Kiadó Kft. – több kisebb-nagyobb cég, illetve kiadvány portfólió egyesüléséből jött létre. Mai formájában 1998-ban KJK–KERSZÖV néven alakult meg, 2005-ben változott CompLex Kiadó Kft.-re, 2013-ban Wolters Kluwer Kft.-re a cég neve. <https://wolters-kluwer.hu/cegtortenet/>

⁵⁵ Más néven: nyitólap, címloldal.

Önálló, nemzetközi URL-címmel rendelkező információs leőhely bemutatkozó oldala az Interneten.

Tartalmilag ma a honlap alatt egy olyan névjegyszerű főoldalt értünk, mely mögött több-kevesebb web-oldal húzódnak meg, utalásokkal, további címláncokkal, olykor terjedelmes multi-médiumos adatbázissal, sok eredeti, információval. http://gisfigyelo.geocentrum.hu/informatika/kisokos_honlap.html

2018/1.

⁵⁶ A weblap (más szóval weboldal) egy olyan számítógépes dokumentum, mely megfelel a World Wide Web számára, és alkalmas arra, hogy egy web-böngésző megjelenítse. A web-böngésző a weblapot monitoron vagy mobil eszközön jeleníti meg. A honlap (az angol "homepage" szóból; más néven "kezdőlap") pedig az adott web-helyen található weboldalak közül az elsőt jelöli, a főoldalt, azaz a kezdőlapot.

⁵⁷ 2011. évi CXII. törvény. az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról [Infotv. 33. § (1)-(3) bekezdés]

⁵⁸ 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadat-kereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról

⁵⁹ https://naih.hu/files/Infoszab-allasf-NAIH-419-2014-v_OK-e-kozsetetel.pdf

2015-ben az *eDemokrácia Műhely Egyesület* (www.edemokracia.hu) hiánypótló kutatásba fogott. Egyrészt felmérte, milyen mértékben teljesítik a magyar önkormányzatok a kötelező közérdekű adatszolgáltatási kötelezettségeiket, majd kidolgozott egy technikai modellt arra, hogy a kisebb települések is könnyebb módon teljesíthessék az adatszolgáltatási kötelezettségeiket, és mindezt az állampolgárok számára érthető módon publikálni is tudják.⁶⁰ A projekt indulásakor kutatás az önkormányzatok közérdekű adatszolgáltatási kötelezettségeit vizsgálva – az elemzésbe bevont 300 önkormányzat közül egy olyan önkormányzatot sem talált, amelyik valóban maradéktalanul teljesítette volna az erre vonatkozó törvényi kötelezettségeit. Felmérésük eredményéből kiolvasható volt, nemcsak azal vannak komoly problémák hazánkban, hogy a szerződéseket, előterjesztéseket, testületi ülések meghívóit, jegyzőkönyveit (időben is) közzé tegyék egyes önkormányzatok a település honlapján, de 2016-ban akadtak olyan önkormányzatok is, amelyeknek még honlapjuk sem volt. A kutatásból kiderült, hogy a képviselő-testületi jegyzőkönyvek nyilvánosságra hozását illetően javuló tendencia figyelhető meg a két évvel korábbi kutatási adatokkal összevetve, azonban még így az önkormányzatok közel 70%-a törvénytelen.⁶¹

5. Az önkormányzatok informatikai háttérének rövid története

Egyértelműen megállapítható, hogy az önkormányzatok az informatikai fejlesztések tekintetében a *rendszerátalakítás* nagy vesztesei közé tartoztak. Míg a '80-as évtized végére a tanácsok számítógép-állománya darabszámban meghaladta a központi közigazgatás állományát és értékben sem maradt el jelentősen tőle, addig 1993-ra a központi közigazgatás mintegy 49 ezer számítógépével szemben a közigazgatás többi részében mindössze hatezer gép működött (*NIS, 1995*).⁶²

Az 1986 és 1990 között megvalósult *Elektronizációs Gazdaságfejlesztési Program* (EGP)⁶³ egyik hangsúlyos célja volt az államigazgatás számítástechnikai fejlesztése. Ennek köszönhetően 1987-ben a *KSH és a Minisztertanács Tanácsai Hivatala* (MTTH) pályázata keretében sok személyi számítógépet kaptak a tanácsok (*csak Hajdú-Bihar megyében körülbelül 160-at*). A rendszerváltás után azonban az önkormányzatok legalább egy évtizeden keresztül nem jutottak ilyen informatikai fejlesztési támogatáshoz. Néhány kivétel azért akadt. Így például a választások informatikai támogatására már az 1990-es választásoktól kezdve mindig nagy súlyt helyeztek. A választásokra üzembe helyezett számítógépek a választások után is az önkormányzatoknál maradtak. (Ennek hasznát természetesen csak a választókerületi központok önkormányzatai élvezhették, mert központi forrásokból csak ott telepítettek informatikai infrastruktúrát.) Az így létrejött gépparkból a PC-k hasznosításával nem volt gond, hiszen gyakorlatilag minden alkalmazás személyi számítógépekre készült.

A rendszerváltás előtt a helyi tanácsok informatikai támogatásának feladatai a *Számítástechnikai és Ügyvitelszervező Vállalat* (SzÜV), a megyei tanácsok és az általuk létrehozott megyei illetményhivatalok, valamint az ezek bázisán létrejött *Tanácsai Költségvetési Elsőszámoló Hivatalok* (TAKEH) között oszlottak meg. A TAKEH-ek számítógépein futott a tanácsok bérszámfejtése, a helyi adók összesítése és a költségvetés, majd 1991-től ugyanezen a bázison létrehozták a *Területi Allambáztartási és Közigazgatási Információs Szolgáltatásokat* (TAKISZ), melyeknek az önkormányzatokkal kapcsolatos feladatai tovább bővültek a népesség-nyilvántartással és a választási informatikai teendőkkel. A *Belsőügyminisztérium* (BM) által felügyelt TAKISZ-ok nagyon erős informatikai központokká váltak, általában saját fejlesztésű alkalmazásaik is voltak, melyeknek a költségeit természetesen csak bevételeikből

⁶⁰ Ebben a projektben a mintatelepülés a Fejér megyei Pázmánd volt, a projekt az átláthatóság erősítése miatt az Üvegfa nevet kapta (www.uvegfa.hu)

⁶¹ <https://jegyzo.hu/kozerdeku-adatok-az-onkormanyzati-honlapokon/> 2018/1.

⁶² <https://dtd.sztaki.hu/mockups/itb/dokumentumok/hatarozatok/tavkuj.html>

⁶³ <http://itf2.njszt.hu/324rtr4/uploads/epg.pdf>

tudták fedezni. Termékeiket (például *TATIGAZD* könyvelőprogram, *ÖNKADÓ* helyi adózási rendszer, munkaügyi rendszer stb.) még ma is használják a legtöbb önkormányzatnál.

Meg kell jegyeznünk, hogy a rendszerváltás előtt a *megyék* nagyon erős saját számítástechnikai bázissal rendelkeztek. Öt megyében olyan számítástechnikai háttérintézmények alakultak, amelyek akár egyes minisztériumok ágazati háttérintézményeivel is felvették a versenyt. A helyi tanácsokkal ellentétben nemcsak személyi számítógépek voltak, hanem *TPA*, *SzM* majd *VAX* miniszámítógépek is, és belső hálózatot is használtak. Kezdetben még minden feladatra külön (személyi) számítógép szolgált, amelyek természetesen még nem voltak hálózatba kötve. Az első alkalmazások között szerepelt többek között az *íktatás*, a *szövegszerkesztés*, a *táblázatkezelés* és a *könyvelés*. Az ilyen programok használatára sokszor már a tanácsok intézményei is kaptak gépeket. A rendszerváltás után – az igényekhez és a korábbi dinamikához viszonyítva – lelassult az önkormányzatok informatikai fejlődése, de azért nem állt meg. A '90-es évtized elején elterjedtek a *Novell hálózatok*, amelyekhez központi fájlszerverek, valamint nyomtató- és fax-szerverek csatlakoztak. Az immár hálózatba kapcsolt gépeket egyre több célra – például helyi adók és vagyonkataszter nyilvántartására, építéshatósági feladatok (engedélyek, tervezői névjegyzékek) kezelésére, gyámügyek és szociális igazgatási teendők intézésére – használták fel. Az 1994-es választások alkalmából több helyre már Ethernet hálózatokat és *IBM RISC* szervereket is telepítettek. Ekkortájt kezdtek terjedni a testületi munkát támogató komplex rendszerek is (hangfelvételek, szavazás, időmérés, jegyzőkönyv, statisztika, előterjesztések, határozatok nyilvántartása stb.). Egyre több önkormányzatnál tértek át a *DOS alapú* alkalmazásokról *Windows alapúakra*. Az önkormányzati informatika lassú fejlődési tempóját az ezredfordulón olyan események gyorsították fel, mint a „2000. év” említett problémája, az internet és a honlapok terjedése, az

okmányirodák létrehozása, az Informatikai Kormánybiztosság pályázatai, majd a szolgáltató állam, az ügyfélbarát, nyitott, elszámoltatható és befogadó közigazgatás – röviden: az e-közigazgatás – paradigmájának megjelenése először az igények szintjén, majd fokozatosan a gyakorlatban is. Természetesen egyáltalán nem mellékes az sem, hogy ekkorra kezdett helyreállni a költségvetés egyensúlya, és forrásokat lehetett koncentrálni ezekre a fejlesztésekre.

A *Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia* szerint [2014–2020] folytatni kell a közigazgatás szervezet-rendszerének átalakítását, az adminisztratív korlátok, illetve a bürokrácia csökkentését, meg kell erősíteni a közigazgatás személyi állományát és az elektronikus közigazgatás kiépítését elősegítő környezetet.

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia a *SWOT-elemzés* eredményeképpen a következő, *KÖFOP* szempontjából releváns intézkedéseket definiálja:

- a szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése;
- a közigazgatás emberi erőforrás-gazdálkodásának fejlesztése;
- közzolgáltatások színvonalának javítása;
- elektronikus támogatás fejlesztése.

A Stratégia célul tűzi ki azt, hogy a közigazgatási szervezet ésszerűsítése a *2014-2020-as tervezési időszakban* is folytatódjon, továbbra is a szervezetrendszer hatékonyabb átalakítását, és az egyes szervek belső működésének hatékonyságnövelését megcélözva (szervezetfejlesztés). Területi szinten át kell tekinteni és ki kell használni az integrálás további lehetőségeit, amelynek lényege a még a *kormányhivatalokon* kívül működő területi államigazgatási szervek működésének felülvizsgálata, és a hatékonyság elve alapján az egyes államigazgatási szerveknek a kormányhivatalokba történő integrálása.⁶⁴

Az *ASP (Application Service Provider) rendszer*⁶⁵ az önkormányzatoknak egységes felületen, felhőalapú szolgáltatásként teszi elérhetővé a

⁶⁴ <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=52539>
2018/1.

⁶⁵ Az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról szóló 1743/2014. (XII. 15.)

feladataik ellátásához szükséges alkalmazásokat, így biztosítva az ügyfelek hatékony kiszolgálását.

Az igénybe vehető szolgáltatások köre igen széles: beletartozik az iratkezelő rendszer, az önkormányzati települési portál, az elektronikus ügyintézési portál (elektronikusúrlap-szolgáltatással), a gazdálkodási, az ingatlanvagyon-kataszteri rendszer, az önkormányzati adórendszer, az ipari és kereskedelmi, valamint a hagyatéki leltár-rendszer.

Az ASP gazdálkodási és adó-szakrendszerének használatát 2017 januárjában kezdte meg több mint 1600 kistépülés önkormányzata. A tervek szerint 2019-ig több lépcsőben mind a 3200 önkormányzat csatlakozik az országosan egységes ügymenetet biztosító, uniós forrásból megvalósuló rendszerhez.

A projektmegvalósítás konzorciumát a *Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség (KIFÜ)* vezeti, részt vesz benne a jogszabályi feltételek megvalósításáért és az önkormányzati szövetségekkel való kapcsolattartásért felelős Belügyminisztérium. A szakrendszerek fejlesztéséért, az oktatásért és az ügyfélszolgálat működtetéséért a *Magyar Államkincstár* felel. Tagja még a konzorciumnak az infrastruktúrát biztosító és az önkormányzatokat a *Nemzeti Távközlési Gerinchálózat*hoz csatlakoztató *NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NISZ)*, amely az alkalmazásfejlesztési feladatokat is ellátja.

Az *ASP rendszer* bevezetésének jogi hátterét az *Mötv.*⁶⁶ 2016-évi módosítása iktatta a szabályok közé. E szerint: A helyi önkormányzat a pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatok egységes szabályok szerinti elvégzését, átláthatóságát biztosító – az állami

informatikai rendszerrel összekapcsolható – informatikai rendszert működtet, amely a folyamatos pénzügyi állami ellenőrzés eszközeként is szolgál. A helyi önkormányzat – egyes kötelező feladatainak informatikai támogatása céljából – csatlakozik a helyi önkormányzatok feladatellátását támogató, *számítástechnikai hálózaton* keresztül távoli alkalmazásslolgáltatást nyújtó, az állam által biztosított, *elektronikus információs rendszerhez (önkormányzati ASP rendszer)*⁶⁷. A csatlakozás módját, végső határidejét és az *önkormányzati ASP rendszer* szakrendszereit kormányrendelet határozza meg. A kormányrendelet értelmében három csatlakozási ütem van. 2017. január 1-jétől 1673 önkormányzatnak kellett az önkormányzati ASP rendszerhez – pontosabban annak az adó- és a gazdálkodási szakrendszereihez – csatlakoznia, amely meg is történt. 2018. január 1-jén csatlakoznak ezek az önkormányzatok, valamint a még nem csatlakozott önkormányzatok túlnyomó többsége a teljes portfólióhoz. 2019. január 1-jén pedig a fennmaradó – a módosított kormányrendeletben tételesen meghatározott – önkormányzatok, valamint azok, amelyek engedélyt kaptak az ún. *interfészes* csatlakozásra.⁶⁸

A helyi önkormányzat az önkormányzati *ASP rendszer* által biztosított szakrendszeri feladatainak⁶⁹ informatikai támogatására szerződést a csatlakozás végső időpontját követő időtartamra nem köthet. A Kormány rendeletében⁷⁰ kijelölt szerv az önkormányzati eladósodási folyamatok megindulásának felismerése és megakadályozása, a közpénzek önkormányzati felhasználása, a feladatfinanszírozás és a likviditási helyzet folyamatos nyomon követése céljából, a helyi önkormányzat gazdálkodási feladatainak támogatása és a folyamatos állami pénzügyi ellenőrzés feltételeinek

Korm. határozat 11. pontja ugyanakkor felhívta a belügyminisztert és a nemzetgazdasági minisztert, hogy az EKOP-2.1.25 jelű, „Önkormányzati ASP központ felállítása” című kiemelt projekt keretében megvalósuló fejlesztés országos kiterjesztését készítsék elő.

⁶⁶ (Mötv.) 114. §

⁶⁷ Önkormányzati ASP rendszer: Mötv. 114. § (2) bekezdése szerinti, a helyi önkormányzatok, valamint gazdálkodási szakrendszer esetében az önkormányzat által alapított költségvetési szerv feladatellátását támogató, számítástechnikai hálózaton keresztül távoli 2018/1.

alkalmazásslolgáltatást (Application Service Provider, ASP) nyújtó elektronikus információs rendszer

⁶⁸ <https://jegyzo.hu/mitoszok-es-tevhitek-avagy-az-asp-csatlakozas/> Tarpai Zoltán

e-közigazgatási szakértő

⁶⁹ <https://jegyzo.hu/az-onkormanyzati-asp/> Az önkormányzati ASP szerző: Kovács Róbert dr. vezető kutató Nemzeti Közszerzői Egység Helyi Observatórium ügyvezetője > Jegyző és Közigazgatás 2017. XIX. évfolyam, 2. lapszám

⁷⁰ 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet

biztosítása érdekében adattárház (önkormányzati adattárház) üzemeltet.

Az önkormányzati adattárház adattartalma a kormányzati és önkormányzati döntések előkészítését szolgálja. Az önkormányzati adattárház működtetője a Kincstár.

Az önkormányzati adattárház adatainak forrása az ASP szakrendszerekben képződött, az interfészen átadott, valamint a Kincstár rendszereiben az önkormányzati körre vonatkozóan rendelkezésre álló, személyes adatnak és adótitoknak nem minősülő adat.

Zárszó

Általánosságban elmondható, hogy az *információs társadalomtól a tudásalapú társadalom* felé haladunk, a tudásalapú társadalomtól pedig a „*mindenütt jelen lévő tudás*” társadalma felé. Egy ilyen „*mindenütt jelen lévő*” információs társadalomban kulcsfontosságú kérdés lesz a döntéshozók számára, hogy milyen szerepet szánunk az *okos és önálló gépeknek*. Kiemelt figyelmet kell majd fordítani a „*technológiai ugrásokra*”, például a digitalizációra, az információs és kommunikációs technológiára és a *robotikára*, amelyek mind döntő fontosságú elemei az új, mindenütt jelen lévő információs társadalom fejlődésének. Az *EU 2020-as, a robotikára vonatkozó stratégiája* a jelenlegi fejleményeket az alábbiak szerint írja le: „A robotikai technológia dominánssá fog válni a következő évtizedben. A munkahelyek és az otthonok minden vetületét befolyásolni fogja. A robotikában megvan a lehetőség arra, hogy átalakítsa életünket és munkafolyamatainkat, javítsa a hatékonyságot és a biztonságot, magasabb színvonalú szolgáltatásokat nyújtson, és munkahelyeket teremtsen. A hatása idővel egyre növekedni fog, és egyre intenzívebb lesz a robotok és emberek közötti interakció is.” Ma, a mindenütt jelen lévő hálózatok világában az emberek egymás közötti (*ember-ember*) és a gépekkel (robotokkal is) folytatott (*ember-gép*) kommunikációja mellett

megjelenik a gépek egymás közötti (*gép-gép*) kommunikációja is.

A gép-gép kommunikációban részt vevő eszközök száma várhatóan exponenciálisan fog növekedni 2020-ig, amikorra az egymással kommunikálni képes és az emberekkel együttműködő „*okos tárgyak*” száma várhatóan megközelíti az 50 milliárdot.⁷¹

Hazánkban *2018. év közepéig* tíz kísérleti program indul digitális eljárásokkal támogatott okos-települések kialakítására - mondta a *Digitális jólét programjért felelős miniszterelnöki biztos* Tatán, a „*Civitas sapiens – okos-városok - bölcs közösségek*” konferencia nyitóelőadásán, hangsúlyozta, hogy a kísérleti program helyszínei között *különböző helyzetű és népességű* települések⁷² lesznek majd. A *Digitális jólét program*⁷³ által biztosított fejlődési ütemet azzal érzékeltette, hogy Magyarországon a rendszeresen internetet használók aránya 2015 és 2017 között 73-ról 79 százalékra emelkedett, és 2018-ra várhatóan meghaladja majd a 80 százalékos uniós átlagot. Szólt arról, hogy a *Digitális jólét program 2.0* fejlesztéseibe a határon túli magyar településeket is be kívánják kapcsolni, azzal a céllal, hogy versenylőnyt biztosítsanak számukra.” A program egyik legfontosabb célkitűzése, hogy minden polgárnak, minden vállalkozásnak esélye legyen arra, hogy lépjen egyet előre a digitális felkészültségében.

Az *Európai Bizottság 2018. április végén* egy sor olyan intézkedést terjesztett elő, amely a nem személyes adatok *digitális egységes piacon való szabad áramlásának ösztönzését* célzó korábbi kezdeményezésekre építve az EU-ban rendelkezésre álló adatok körének bővítésére irányul. Az adathalmazok elemzésén alapuló innováció kulcsfontosságú tényező a piac növekedése, a munkahelyteremtés (különösen a kkvk és az induló innovatív vállalkozások esetében) és az új technológiák kifejlesztése szempontjából. Lehetővé teszi a polgároknak,

⁷¹

https://oshwiki.eu/wiki/A_munka_j%C3%B6v%C5%91je_a_robottechnika

⁷² Hazánkban a 2016. évi adatok szerint 3155 településből 346 város és 2809 község található.

⁷³ www.kormany.hu/.../digitalis-jolet-program/.../digitalis-jolet-program-2-0-attores-a-di...

hogy könnyebben hozzáférjenek egészségügyi adataikhoz és kezeljék azokat, továbbá a hatóságoknak, hogy jobban használják fel az egészségügyi adatokat kutatási és megelőzési célokra, illetve az egészségügyi rendszer reformjához.⁷⁴

A digitális jövő egyes állomásai közül a világban a robotika az új irány, a magyar kormány közeljövő elképzelései a települések digitális felkészültségére irányulnak, az EU a közérdekű adatok egységes digitalizált piacának megszervezésére koncentrál.

A jövőkép kirajzolódni látszik, mégis nyugalansággal tölti el az embert a jövő víziója, hiszen még a jelen sem tekinthető problémamentesnek. Az evolutív folyamatok segítik, vagy hátráltatják a feladatellátók munkáját, ezt vizsgálni szükséges. Az önkormányzati rendszer intézményei állnak legközelebb a hétköznapi emberéhez, ezért indokolt tisztázni *az önkormányzat és az ember* kapcsolatát. Ez segíthet abban is, hogy a *tudás alapú társadalom* kínálja új dimenzió mindenki számára érthető és világos legyen, amely azonban nem feltétlen jelenti az elérhetőséget.

Pécs, 2018. május 3.

⁷⁴ <https://hirlevel.egov.hu/hirlevel-2/2018-2/18-szam-2018-majus-2/>
2018/1.

Spiegler Tamás
doktorandusz
PTE ÁJK Doktori Iskola

A köznevelési alapjogok érvényesíthetőségének megjelenése a bírói gyakorlat esetjogában¹

I. Bevezetés – a tanulmány célkitűzései

Hazánk jogforrási hierarchiájának csúcán Magyarország Alaptörvénye áll, amelynek alapjogi katalógusa minden jogosult számára biztosítja a megfelelő jogvédelmet és a demokratikus jogérvényesítést. Nem lehet kétséges, hogy az Alaptörvényben deklarált alapvető jogoknak – az eseti jellegű, törvényi korlátozások szabályainak megtartásával – minden életviszonyban érvényesülniük kell és a jogviszonyok teljes spektruma visszavezethető valamely alapjog érvényesíthetőségi szintjének kérdésköréig. E tekintetben az államot szubjektív és objektív védelmi kötelezettség terheli, azaz a konkrét egyéni sérelmek orvoslása mellett az elvont jogi értékek, életviszonyok intézményvédelmét is biztosítani kell.²

Jelen tanulmány tárgya elsősorban a magyar köznevelési rendszer egyes szereplőinek alapvető jogokkal kapcsolatos jogérvényesítési lehetőségeinek és mechanizmusának bemutatását irányozza elő. A pályamunka feltárja a köznevelés megvalósítása során felmerülő alapjogi kollíziót tartalmazó jogviták jellemző típusait, azok kialakulását, valamint a jogérvényesítő fórumok eljárását és következtetéseit. Annak ellenére, hogy Magyarországon – hasonlóan a kontinentális jogrendszerrel alkalmazó államok többségéhez – az Alkotmánybíróság nem része a bírósági szervezetrendszernek, a dolgozatban tágran értelmezve a „bírói gyakorlat” fogalmi meghatározását az Alkotmánybíróság releváns döntéseit is vizsgálat tárgyává teszem. A kutatás indikátora az

felvetés, hogy a köznevelési intézményrendszer, a kapcsolódó ellátások és szolgáltatások alapjogi aspektusból sajátos rendszert alkotnak. Köznevelési alapjogokként definiálom azokat az alapvető jogokat, amelyeket az Alaptörvény kifejezetten az oktatás, nevelés és művelődés tárgykörében deklarál és amelyek részletes szabályait – ide értve a korlátozó és a kiterjesztő szabályozást – a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nktv.) állapítja meg. Továbbá a köznevelési alapjogok közé sorolhatók azok az Alaptörvényben nevesített alapvető jogok, amelyek nem közvetlenül az oktatás-neveléshez kapcsolódnak, azonban érvényesülésük a köznevelés során is biztosított kell legyen.

A tanulmány elkészítésének alapjául szolgáló kutatás e megállapításokat felhasználva és alkalmazva elemezte az Alkotmánybíróság és a Kúria köznevelési szempontból releváns ítéleteit, valamint – nevelési, vagy oktatási jogok szempontjából kiemelkedő – döntéseket és megállapításokat. Figyelemmel arra, hogy a köznevelési alapjogok érvényesíthetőségének végső fóruma az igazságszolgáltatás hatáskörrel szintje, indokolt ezen fórumok határozatainak tartalmát alapjogi összefüggésben értékelni, kiemelt hangsúlyt fektetve a köznevelési tárgyú alapvető jogok érvényesülési opcióira és formáira. A tanulmány a paritás elvének figyelembe vételével kitér olyan elvi jelentőséggel rendelkező döntésekre, amelyek alapvetően befolyásolják a jogérvényesítés gyakorlatát és olyan a jogalkalmazásban kisebb súllyal bírói határozatokra is, amelyek kizárólag alapjogi nézőpontból értékelhetők. A vizsgálat tárgyaként az Alkotmánybíróság oktatás-nevelés körében jelentős határozatai és végzései, továbbá a Kúria tárgyban született ítéletei jelölhetők meg.

Általános jelenséggént tapasztalható, hogy amíg az Alkotmánybíróság gyakorlata – értelemszerűen – a jogsértések jellemzően alaptörvényi kötődését vizsgálja, addig a reguláris

¹ A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

² Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar Alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó 2010. 28. o.

bírósági rendszer fórumai – annak ellenére, hogy a jogi lehetőségük megvan rá – csak ritkán élnek a döntések indokolásában alaptörvényi hivatkozással. A közvetett alapjog érvényesítésből kiindulva a bíróságok főként a közvetlen jogsértések megvalósulását vizsgálják és adott esetben szankcionálják, ellenben a mögöttes, elvont alapjogi tartalmat csekély mértékben említik a határozatok. A pályamű törekszik feltárni a döntések mögött álló alapjogi jogérvényesítési metódusokat és azokat kritikai szempontból értékelni.

Megjegyzendő, hogy a köznevelési alapjogok érvényesítésére az Alkotmánybíróság és a bíróság intézményein felül további lehetőségek is adóttak. Ezek közül kiemelendő a hatósági eljárásokat lefolytató szervek, mint az Egyenlő Bánásmód Hatóság, Kormányhivatal, illetőleg Nevelőtestületi Fegyelmi Bizottság, valamint az egyéb jogvédelmet biztosító Alapvető Jogok Biztosa és helyettesei. Ezen szervek döntései – tekintettel arra, hogy a bírósági eljárások alapja számos esetben éppen valamely hivatkozott fórum eljárásával kapcsolatos jogvita – nem képezik jelen cikk tárgyalandó részét.

Az alkotmánybírósági határozatok elemzésekor nem szorítok az Alaptörvény és a köznevelési törvény hatálybalépését követően meghozott döntésekre tekintettel arra, hogy álláspontom szerint – elnevezéstől függetlenül – a korábbi szabályozás is rendelkezett a köznevelésben releváns alapvető jogokról és azok gyakorlásának formáiról. A bírósági ítéletek esetében azonban a fent említett tág értelmezés meggyőződésem szerint nem alkalmazható, ezért a vizsgált döntvények kizárólag az Nktv. megsértéséhez kapcsolódó határozatok köréből kerültek ki.

A köznevelés jogi környezetét álláspontom szerint három fő- és két kiegészítő szinten értelmezhetjük. Főbb szintek alatt minősítem elsődlegesen a köznevelési alapjogok alaptörvényi szabályozását, másodsorban a köznevelést általánosságban és kiegészítő jelleggel szabályozó törvényi szintű regulációt, valamint a nevelő-oktató tevékenységet és intézményrendszer ágazati szinten szabályozó rendeleti jogforrásokat. Kiegészítő szint alatt értem

egyrészt az állami köznevelésre hatást gyakorló nemzetközi szerződésekben, illetve az európai uniós jogalkotásban foglalt kötelezettségeket, amelyek alapvetően determinálják a köznevelésre vonatkozó tendenciákat, de a részletes szabályok megállapításának lehetőségét a tagállamnál hagyják. Másrészt kiegészítő szintként definiálom az oktatási-nevelési intézmények belső szabályzatait, amelyek létrehozását törvény írja elő és amelyek részletes – kiegészítő – tartalmat adhatnak az alapvető jogok gyakorlásának módjához, formáihoz. Hangsúlyozni kívánom, hogy bármelyik kötelező norma megsértése megalapozhatja a bírósági úton történő jogérvényesítést, ezekre a dolgot a későbbiekben példákon keresztül világít rá. A vonatkozó bírói gyakorlat széleskörben tartalmaz példát azoknak az alapjogoknak a sérelmét orvosolni kívánó jogvitákra, amelyek közvetlenül a köznevelés megvalósulását segítik elő és nélkülözhetetlen garanciákat fektetnek le a jogosultak számára. Ugyanúgy találunk olyan jogeseteket, amelyek elsődlegesen nem a köznevelés, vagy közművelődés biztosítását szolgáló alapjogok sérelméről szólnak, azonban mivel érvényesülésük az életviszonyok meghatározó számában megfigyelhető, a köznevelés gyakorlata során is relevánsnak minősíthetők. Az alábbiakban a jogesetek bemutatására, a bíróság döntésének ismertetésére és alapjogi szempontból történő értékelésére kerül sor.

II. Az Alkotmánybíróság köznevelés szempontjából releváns döntései

A közoktatásra vonatkozó szabályozási rendszer – amelynek középpontjában a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Közoktv.) állt – az Nktv.-hez hasonlóan rendelkezett a nevelés kérdéséről, a differencia alapvetően a súlypont eltolódásban ragadható meg, amellyel a köznevelési törvény a jogintézmény elsődleges célját a nevelő tevékenységben határozta meg. A Közoktv. 2.§ (1) bekezdése a közoktatást az alábbiak szerint határozta meg: a közoktatás magában foglalja az óvodai nevelést, az iskolai nevelést és oktatást, valamint a kollégiumi nevelést. Megállapítható tehát, hogy a fogalomhasználat ellenére a közoktatás kulcseleme a nevelés. További közös sarokpont a két

meghatározás szemszögéből a „köz” előtag, amely a jogintézmény közfeladat jellegére utal. A fenti megállapításokat origónak tekintve, véleményem szerint a korábbi Alkotmány és a hatályát vesztt közoktatási törvény idején hozott alkotmánybírói döntések vizsgálata és bemutatása indokolt. Az Alaptörvény Záró és Vegyes Rendelkezéseinek 5. pontja alapján az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat. Az Alkotmánybírói köznevelési alapjogok területén tett megállapításai ezért továbbra is relevánsnak tekinthetők.

1. Az 1374/B/1996. AB határozat jelentősége

1.1. Az eljárás alapjául szolgáló tényállás

Az indítványozó sérelmezte, hogy az eljárás idején hatályban lévő Közoktv. 15. § (1) bekezdése alapján csak kivételes esetben foglalkoztatható pedagógus közalkalmazotti, illetve munkajogi jogviszonyon kívül. Nézete szerint alkotmányellenes volt az e rendelkezés eredményeként előállt megkülönböztetés, miszerint a szintén közalkalmazotti státuszban lévő orvos, stb. folytathatja e tevékenységét vállalkozás keretében is, a pedagógusok számára pedig a törvény nem biztosítja ugyanezen lehetőséget. Álláspontja szerint ez a differencia az Alkotmány 70/A. § (2) és (3) bekezdéseibe ütköző diszkrimináció, hiszen a közalkalmazotti státusból eredő kötelezettséget minden foglalkozás típus keretében azonosan kell értelmezni és törvényileg engedélyezni vagy kizárni.³

1.2. Az Alkotmánybírói döntése és a határozat elvi megállapításai

Az Alkotmánybírói az indítványozó alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. A testület az eljárás idején hatályban lévő 1949. évi XX. törvény – megkülönböztetés tilalmáról szóló – 70/A.§ rendelkezéseinek összhangját vizsgálta a Közoktv. hivatkozott

jogszabályhelyével, amely szerint Nevelő-oktató munka - óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás, kollégiumi nevelés-oktatás, pedagógiai szakszolgálat keretében gyermekekkel, tanulókkal való pedagógiai célú közvetlen foglalkozás - pedagógus-munkakörben - az óraadó tanár kivételével, közalkalmazotti jogviszonyban, illetve munkaviszonyban - látható el. Pedagógus-munkakörben az e törvényben, illetve más jogszabályban meghatározott végzettséggel és szakképzettséggel rendelkező személy (a továbbiakban: pedagógus) foglalkoztatható. Pedagógus-munkakör ellátására - az óraadó tanár kivételével - polgári jogi jogviszony nem létesíthető. A pedagógusok tevékenységét szakértők és szaktanácsadók segítik. Az Alkotmánybírói akkori álláspontja szerint adott munkakör ellátása tekintetében nem lehet valaki egyszerre vállalkozó és közalkalmazott. A határozat rámutatott, hogy a közszolgáltatások bizonyos szféráiban lehetőség van polgári jogviszonyok létesítésére, mindez azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy adott feladatellátás tekintetében az alkalmazás – jogszabályi korlátozással – csak közalkalmazotti jogviszony keretében történhessen. Ennek indokaként az AB azt jelölte meg, hogy adott munkaviszony jellegénél fogva a stabil, folyamatos foglalkoztatást biztosító közalkalmazotti jogviszony létesítését tételezi fel és várja el. Az Alkotmánybírói e kérdéskörben tehát kizárólag azt vizsgálta, hogy diszkriminációnak minősül-e az, hogy a jogalkotó a közfeladatok ellátása során differenciált foglalkoztatási szabályokat állapít meg egyes közfeladatok végzőkre, azaz bizonyos esetekben választási lehetőséget biztosít a szerződő feleknek arra, hogy a munkavégzésre közalkalmazotti vagy más jogviszonyt létesítsenek. Felhívva a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatban foglaltakat – amely az alkotmányellenes megkülönböztetés feltételrendszerét dolgozta ki – a testület arra a következtetésre jutott, hogy a pedagógus munkához köthető sajátosságok más, általában közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztattak esetében nem fordulnak elő. Mindez összevetve azzal a fontos követelménnyel, hogy a tartós, stabil közintézeti viszonyok a diákok szellemi-lelki fejlődésében fontos

³ 1374/B/1996. AB határozat ABK 1/2000. (I.31.) 2018/1.

szerepet töltenek be, megalapozza a Kötv. 15. §-ának foglalkoztatási forma megválasztását korlátozó szabályát, így az ezáltal megvalósított különbségtétel nem tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek. E sajátosságokat az AB az intézményben folyó egységes elvekre épülő nevelő-oktató munka biztosításának kötelezettségében, a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátásáért viselt kiemelt felelősségi alakzatban és a munkakör nem kizárólag tanítási feladatokból álló jellegében definiálta.⁴

1.3. A határozat értékelése köznevelési alapjogi szempontból

Az Alkotmánybíróság érvelése alapján a törvényi különbségtétel megalapozott volt, mivel a köznevelésben foglalkoztatott közalkalmazottak munkavégzése olyan sajátos jelleget mutat, amely a differenciálást legitimálja. Ezt legnyomatékosabban a nevelésükre bízott gyermekek felügyeletével járó magasabb felelősségi alakzatban jelölte meg a testület, amely álláspontom szerint nem ad kellő jogalapot az elhatárolásra. A fokozott felelősség meglátásom szerint az indítványozó által ellenpéldaként hozott orvosok és egészségügyi közalkalmazottak tekintetében is fennáll, velük szemben viszont nem látta kifogásolhatónak a polgári jogi szerződés szerinti foglalkoztatást a fórum. Úgyszintén kifogásolhatónak vélem a határozat utolsó fordulátát, amely a különbségtételt nem tekinti hátrányos megkülönböztetésnek. Véleményem szerint a megkülönböztetés hátrányos mivolta megkérdőjelezhetetlen, azonban abban egyetértek, hogy ez a megkülönböztetés nem éri el azt az alkotmányos szintet, amely a diszkriminációtilalom alapját sértené. A kérelemhez kötöttség elvét figyelmen kívül hagyva megjegyzem, hogy a rendelkezés alkotmányellenessége az Alkotmány – munka szabad megválasztásához való jogot deklaráló – 70/B.§-ának szabályaival is összevethető lett volna.

2. A 1042/B/1997. AB határozat jelentősége

2.1. Az eljárás alapjául szolgáló tényállás

Az indítványozók szerint a Kt. 3. § (3) bekezdésének első mondata – amely szerint az állam az ingyenes és kötelező általános iskoláról az állami szervek és a helyi önkormányzatok intézményfenntartói tevékenysége, illetve az állami, a helyi önkormányzati feladatellátás keretében gondoskodik sértette az Alkotmány piacgazdaságra, ifjúsági jogokra, gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadságra, szülők nevelésválasztási jogára, diszkriminációtilomra és művelődéshez való jogra vonatkozó rendelkezéseit azáltal, hogy a finanszírozás szempontjából különbséget tesz az állami és az önkormányzati, valamint az egyházi fenntartású intézmények, illetve az alapítványi és magániskolák körébe tartozó intézmények között. E hátrányos megkülönböztetés miatt a szülők nem élhetnek intézményválasztási szabadságukkal és az érintett gyermek, illetve tanulói kör pedig nem jut hozzá azokhoz a speciális szolgáltatásokhoz, amelyeket az állami, önkormányzati intézményekben nem biztosítottak részükre. Hivatkoztak arra, hogy az alapítványi és magániskolák körébe tartozó intézmények egyrésze olyan, a gyermek rendelkezéseit korrigáló pedagógiát alkalmaz, amelyet az állami, önkormányzati és egyházi intézmények nem biztosítanak részükre. Az alapítványi és magániskolák másik csoportját pedig olyan intézmények képezik, amelyek a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás alapján szerveződnek.⁵

2.2. Az Alkotmánybíróság döntése és a határozat elvi megállapításai

Az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásos alkotmány sértés megállapítására irányuló indítvány tárgyában részben elutasító, részben visszautasító döntést hozott. Az Alkotmánybíróság alapvető elhatárolást végzett az állami- és nem állami oktatási intézmények között a vallásszabadság és annak gyakorlása tárgykörében. A

⁴ 1374/B/1996. AB határozat ABK 1/2000. (I.31.) 2018/1.

⁵ 1042/B/1997. AB határozat ABK 10/1998. (X.31.)

Közoktv. akkor hatályos 3.§ (2) bekezdésével összhangban az AB mellett foglalt állást, hogy az állami és a helyi önkormányzati nevelési-oktatási intézmény nem lehet elkötelezett egyetlen vallás vagy világnézet mellett sem. Az állami és a helyi önkormányzati iskola pedagógiai programjában biztosítani kell az ismeretek, a vallási, illetve világnézeti információk tárgyilagos és többoldalú közvetítését. Az állami és a helyi önkormányzati nevelési-oktatási intézmény nevelési, illetve pedagógiai programja, működése, tevékenysége és irányítása vallási és világnézeti tanítások igazságáról nem foglalhat állást, vallási és világnézeti kérdésekben semlegesnek kell maradnia. Ellenben a nem állami nevelési-oktatási intézmények vallási, illetve világnézeti tekintetben elkötelezett intézményként is működhetnek és ennek megfelelően a felvétel előfeltételeként kiköthetik valamely vallás, világnézet elfogadását, a nevelési, illetve pedagógiai programjukba beépíthetik a vallási, világnézeti elkötelezettségnek megfelelő filozófiai, etikai, kulturális ismereteket. Az AB felhívta és megismételte a 22/1997. (IV.25.) AB határozatában foglaltakat, amellyel megállapítást nyert, hogy az államot csak a világnézetileg semleges iskola létesítésének és fenntartásának kötelessége terheli. Nem állapítható meg az, hogy az államnak mindenki számára a választása szerinti iskolában kell ingyenes oktatást biztosítania. Az ifjúság létbiztonságára vonatkozó rendelkezéssel való összefüggésről az Alkotmánybíróság azt a véleményt fogalmazta meg, hogy a rendelkezés önmagában alanyi alapjogot nem tartalmaz konkrét állami szolgáltatásokra, támogatásokra. Széles mozgásteret biztosít tehát a jogalkotó szervek számára az ifjúság létbiztonságát, oktatását és nevelését, valamint érdekének védelmét szolgáló támogatási formák meghatározásában.⁶

2.3. A határozat értékelése köznevelési alapjogi szempontból

Egyetértek az Alkotmánybíróság azon következtetésével, hogy a szülő nevelés megválasztásához való joga keretében értelmezett oktatási intézmény kiválasztási joga nem tekinthető olyan abszolút jellegű jognak, amely az

Államot aktív beavatkozásra kényszerítené. A szülő – a jelenleg hatályos szabályozás szerint is – szabadon választhatja meg gyermeke számára az oktató-nevelő intézményt, amely lehet az ingyenes állami és felekezeti semleges oktatást biztosító köznevelési rendszer tagintézménye, de adott a lehetőség arra is, hogy mellőzve az állami képzést – a köznyelvben magániskoláknak aposztrofált – egyházi vagy civil szervezet által működtetett iskolát válasszon gyermekének. Szembe állítom a két kategória tulajdonságait és azt a következtetést vonom le, hogy miképp az egyházi vagy civil oktató-nevelő intézmények szolgáltatásának sem fogalmi eleme az ingyenesség, úgy az állami rendszer sem köteles egyénre szabott vallási képzést biztosítani. A szülő választási joga tehát a már fennálló szisztéma elemei közül történő választási jogosultságra korlátozódik, azaz a már létrehozott iskolák – és a hozzájuk kapcsolódó oktatási koncepciók – közötti mérlegelés és döntés lehetőségét kell, hogy biztosítsa az állam. Hasonló álláspontot képviselek a finanszírozás keretében. Az államot saját alkotmányi (vagy alaptörvényi) kötelezettségének teljesítése terheli, ennek forrásait szükséges biztosítania megfelelő szinten. A nem állami fenntartású intézmények részére juttatott csökkentett normatív forrásmennyiség véleményem szerint is elfogadható alkotmányos különbségtétel.

3. A 1014/D/2008. AB végzés jelentősége

3.1. Az eljárás alapjául szolgáló tényállás

Az indítványozó a Heves Megyei Bíróság 3.K.30.137/2008/6. számú jogerős ítéletével szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszában a Közoktv. 6. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint az e rendelkezés alapján jogerős határozattal lezárt oktatásügyi eljárások felülvizsgálatának elrendelésére terjesztett elő kérelmet. Egyéni jogvitás ügyét ismertette azt kifogásolta, hogy a Köot. 6. § (2) bekezdése mérlegelési lehetőség hiányában – akár a rendelkezésre álló „orvosi javaslat” és a szülő kifejezett kérése ellenére – nem ad módot a tankötelezettség teljesítésének

⁶ 1042/B/1997. AB határozat ABK 10/1998. (X.31.) 2018/1.

határozatlan időre történő elhalasztására. Az indítványozó szerint a támadott törvényi rendelkezés megalkotása során a törvényalkotó nem vette figyelembe, hogy a sajátos nevelési igényű kiskorúak esetében „nem célszerű egy merev, kizárólag az életkor alapján meghúzott határvonal megalkotása.” Érvelése szerint az életkorhoz kötött szabályozás olyan többlet-kötelezettséget jelent a kiskorú számára, amelynek a teljesítésére a fejlettsége alapján nem feltétlenül a törvény által megállapított életkorban képes. Az indítványozó kifejtette, hogy álláspontja szerint a sajátos nevelési igényű kiskorúakra „eltérő” szabályozást kellene alkotni, mivel esetükben az életkor nem feltétlen jelent támpontot a közösségbe való beilleszkedés, illetve a tankötelezettség teljesíthetősége szempontjából. Az indítványozó az előzőekben tárgyalt üggyhöz hasonlatosan a ifjúság fejlődésének biztosítását, a megfelelő testi,- szellemi- és erkölcsi fejlődéshez való jogot, valamint a szülő nevelés megválasztásához való jogát emelte be indítványába hivatkozási alapként. Az Alkotmány 67. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés sérelmét az indítványozó abban látta, hogy a Közoktv. támadott rendelkezése nem teszi lehetővé a tankötelezettség teljesítésének határozatlan időre való elhalasztását, illetve a tankötelezettség fennállta esetén azt, hogy a sajátos nevelési igényű kiskorú a fejlettségének megfelelő közösségben (a panaszos esetében az óvodában) fejlődjön, amennyiben ezt a testi és szellemi fejlettsége továbbra is indokolja.⁷

3.2. Az Alkotmánybíróság döntése

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította. Ennek oka az volt, hogy az Alkotmánybíróság beadvány idején irányadó gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz esetében követelmény a panaszos által állított jogsérelem és az általa támadott norma közötti közvetlen összefüggés. A közvetlen összefüggés nem állapítható meg abban az esetben, ha az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős határozat meghozatala során a határozatot hozó szerv nem alkalmazta a panaszos által alkotmányellenesnek tekintett jogszabályi rendelkezést, vagyis az

érdemi határozat nem a kifogásolt jogszabályi rendelkezésen alapul. A tárgyi ügyben a Heves Megyei bíróság támadott egyedi döntése részben sem alapul az alkotmányjogi panaszban hivatkozott jogszabályi rendelkezésekre.⁸

3.3. A határozat értékelése alapjogi szempontból

Kétség sem fér hozzá, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) vonatkozó rendelkezései alapján az alkotmányjogi panasz benyújtásának és érdemi vizsgálhatóságának feltételeit minden esetben szükséges megállapítani. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős bírósági ítélet meghozatala során a bíróság a Közoktv. 6. § (2) bekezdését nem alkalmazta, a jogerős ítélet nem a támadott törvényi rendelkezésen alapult. Ebből következően az alkotmányjogi panasz előterjesztésének a támadott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában nem volt meg a törvényben előírt feltétele. Más módon megfogalmazva a kérdés eljárásjogi fogyathatóság miatt nem került érdemben megvizsgálásra, amelyet rendkívül szerencsétlen körülménynek tartok. A kérdést más bírói fórumok is tárgyalták, amelyet jelen dolgozat későbbi részében magam is kifejték, azonban az Alkotmánybíróság irányadó álláspontja nézőpontom szerint jótékony hatással lett volna a további bírósági és hatósági ügyek kimenetelére. Meglátásom szerint a szülő nevelés megválasztásának joga – mind a korábbi szabályozás, mind a mai napon hatályos rendelkezések alapján – nem terjed ki arra vonatkozóan, hogy a gyermek mikor válik „iskolaéretté”. A jogalkotó meghatározta azt életkor intervallumot, amely az elfogadott szakértői állásfoglalások szerint az óvodai nevelést teszik indokoltá, továbbá kiegészítő szabályként tovább egy évre kiterjesztette ezt a jogosultságot, amely igénybevételének eldöntését a pedagógus és a szülő kompetenciájába helyezte. Meggyőződésem, hogy a szülő nem rendelkezik olyan (szak)tudással, amely megalapozná a nevelésválasztási jogának ilyen módon történő kiterjesztését. Ezt megerősíti az is, hogy

⁷ 1014/D/2008. AB végzés ABK 3/2009. (III.31.) 2018/1.

⁸ 1014/D/2008. AB végzés ABK 3/2009. (III.31.)

az állam opcionális – egyedi nevelési – formákat is létrehozott és működtet azon gyermekek számára, akik fejlettségi szintjük alapján nem lennének képesek a tankötelezettségüknek hagyományos oktatási intézményben eleget tenni. A másik oldalról megközelítve, álláspontom szerint a többi óvodáskorú gyermek neveléshez való joga csorbulhatna, amennyiben az esetleg testileg iskolás szinten fejlett gyermeket óvodai csoportban foglalkoztatnák tovább.

4. A 3046/2013. (II.28.) AB határozat jelentősége

4.1. Az eljárás alapjául szolgáló tényállás

Az Alapvető Jogok Biztosa 2012. július 20-án az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény vonatkozó rendelkezései, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: új Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján indítványozta a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nktv.) kötelező óvodai nevelésről szóló 8. § (2) bekezdésének, a tankötelezettség megállapításáról szóló 45. § (4) bekezdésének és a hatálybaléptető rendelkezéseket tartalmazó 95. § (1)-(9) bekezdésének megsemmisítését. Kérte továbbá a teljes jogszabály hatályba lépésének felfüggesztését. Az Ombudsman hivatkozott arra, hogy az Alaptörvénynek az alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik a 2012. január 1-jét megelőzően hatályban volt Alkotmányban foglaltakkal; az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Ezért az Alkotmánybíróság több, korábbi döntésében foglaltakra is alapozta az indítvány indokolását. A Biztos több ponton hivatkozik Alaptörvény-ellenességre, azonban jelen dolgozat tematikájával összhangban, a határozat kizárólag köznevelési alapjogokkal kapcsolatos részeire térek ki. Az indítványozó szerint a kötelező óvodai nevelés „nyilvánvalóan” korlátozza a szülőnek a nevelés megválasztásához való jogát többek között azért, hogy a

gyermek ötödik életéve betöltéséig a kötelező óvodai nevelésben való részvétel alóli felmentést a jegyző hatáskörébe utalja, amelynek bíróság előtti felülvizsgálata kérhető, de a kérelem elbírálásának szempontjai „önkéntesen értelmezhetőek,” illetőleg a kérelem benyújtására a hátrányos helyzetű szülőket fogják „rávenni” az intézmények. Az Ombudsman maga is rávilágított arra, hogy a szülő nevelési joga korlátozható az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből eredő, a gyermekek testi és lelki fejlődésének biztosítása érdekében, a harmadik életévben való óvodakezdés azonban nincs figyelemmel a gyermekek életkortól független fejlettségére. Ezért még ha a korlátozás célja legitimnek tekinthető is, akkor is a módszer - az óvodai nevelés korhatárának leszállítása - e cél elérése érdekében nem minősíthető elengedhetetlenül szükségesnek és azal nem arányos. Az alapjogi biztos tehát kizárólag a szükségesség-arányosság követelményének való meg nem felelést róta a jogalkotó terhére, a korlátozhatóság kérdésében alapvetően egyetértett a törvényhozóval. Az indítványozó kitért továbbá arra, hogy az Nktv. új szabályozása eltérő a korábbi Közoktv. rendelkezéseitől a tekintetben, hogy a tankötelezettség kezdetét főszabályként arra az évre teszi, amelynek augusztus 31. napjáig a gyermek hatodik életévét betölti, de lehetőséget ad hét és nyolcéves korban is az iskolakezdésre. E szabályt az alapvető jogok biztosa az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésével és a Gyermekjogi Egyezmény 18. cikk (1) bekezdésével ellentétesnek tartotta, azzal az indokolással, hogy a tankötelezettség kezdetéről való döntés már nem a szülő kompetenciájába tartozik, hanem arról az óvoda vezetője vagy szakértői bizottság hatáskörébe tartozik. Az Ombudsman akkori álláspontja szerint ez a szülőnek a nevelés megválasztásához való alapjoga korlátozásával jár, amely a gyermek tankötelezettsége megkezdésének érdekében történik, a szabályozás azonban az indítványozó szerint nem alkalmas e cél elérésére. Azzal is érvelt továbbá, hogy az iskolakezdés ideális időpontjáról a neveléstudomány álláspontja is megoszlik, az iskolárettség nem csupán pedagógiai vagy orvosi kérdés.⁹

⁹ 3046/2013. (II.28.) AB határozat ABK 5/2013. (II.28.) 2018/1.

4.2. Az Alkotmánybíróság döntése és a határozat releváns megállapításai

Az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy Az Alaptörvény XVI. cikke a szülő jogai mellett a gyermeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát is deklarálja, egyúttal a szülőknak a kiskorú gyermekről való gondoskodását, a taníttatása kötelezettségét is rögzíti. Tehát nem értelmezhető a szülő nevelés megválasztásához való joga elvonatkoztatva az őt terhelő kötelezettségtől, sem pedig a gyermek jogaitól. Az Alkotmánybíróság határozatában a 114/2010. (VI.30.) AB határozatában foglaltakat idézte, mely szerint minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. A védelem és gondoskodás kötelezetti sorrendje a család, az állam és a társadalom. Az Alkotmánybíróság szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszert. Az Alkotmánybíróság egy szintén releváns korábbi döntését ismételte meg azzal, hogy kifejtette az alapjog korlátozásának alkotmányosságához önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.¹⁰ Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a szükségesség-arányosság követelményét vizsgálta. Az óvodai nevelés a gyermek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt jogai érvényesülése érdekében, testi és szellemi fejlődésének biztosításával, hangsúlyosan az iskolai tanulmányok előkészítését, a közösségi

beilleszkedést szolgálja. Habár ez egy-egy szülő gyermeke nevelésének megválasztásához való jogát korlátozhatja - így a közösségi nevelést egészében elutasító nevelési elveket valló, az óvodai nevelés kezdetét korainak tartó, vagy olyan szülő esetében, aki az adott nevelési intézmények helyett más keretek között képzelné el a gyermeke szocializálását -, a vázolt és az Óvodai nevelés országos alapprogramjában részletesen kifejtett célok elérése azonban szükségessé teszi az óvodai nevelést. Az Nkt. kifogásolt rendelkezése azonban, bár a három éves korhatárt főszabállyá teszi, alkalmazása alól kivételt enged: a szülő kérésére az ötödik életév betöltéséig széles körben lehetőséget ad a felmentésre. Az AB összefoglalóan azon az állásponton helyezkedett el, hogy az Nkt. vizsgált rendelkezése nem sérti az Alaptörvényt, a széleskörű felmentési lehetőségre tekintettel.¹¹

4.3. A határozat értékelése alapjogi szempontból

Láthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság később érdemben is vizsgálta megközelítőleg ugyanazon kérdést – miszerint meddig terjed a szülő nevelésválasztási joga az iskolakötelezettség tekintetében – mint amit a 1014/D/2008. AB végzés alapjául szolgáló tényállás esetében tisztán eljárási jogi akadályok miatt nem tehetett meg. Az új szabályozásként hatályba lépő Nktv. annak ellenére, hogy részben eltérő szabályokat fogalmazott meg e téren, mint elődje a Közoctv. az alapvető megválaszolatlan kérdés a fenti maradt. Az új jogszabállyal az Alapvető Jogok Biztosának jogosultsága feléledt a problémakör AB általi megvizsgálására. A 1014/D/2008. AB végzés elemzésénél tett megállapításaimat – amely összhangban áll az Alkotmánybíróság döntésével – e körben is fenntartom, ezért annak megismétlésétől eltekintek.

¹⁰ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.
2018/1.

¹¹ 3046/2013. (II.28.) AB határozat ABK 5/2013. (II.28.)

5. A 3033/2014. (III.3.) AB végzés jelentősége

5.1. Az eljárás alapjául szolgáló tényállás

A Pedagógusok Szakszervezetének elnöke a Pedagógusok Szakszervezetének képviseletében alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmányjogi panaszban támadott jogszabályok arról rendelkeznek, hogy minden pedagógus, akit állami és önkormányzati fenntartású köznevelési intézményben pedagógus-munkakörben foglalkoztatnak, tagjává válik a Nemzeti Pedagógus Karnak (a továbbiakban: Kar), amely önkormányzattal rendelkező köztestületként működik. Az itt betöltött tagság nem zár ki más kamarai jogviszonyt. A Kar tagjának be kell tartania a Kar működésére vonatkozó, az Nkt.-ban, az Alapszabályban és az Etikai Kódexben rögzített szabályokat. Az Alapszabályban illetve az Etikai Kódexben foglalt rendelkezések megszegése etikai vétség, amelynek gyanúja esetén a Kar tagja ellen a Kar eljárást folytat le, kivéve, ha a Területi Etikai Bizottság megállapítja, hogy az erről szóló bejelentés megalapozatlan. A Kar tagja olyan tény, információt, megoldást vagy adatot, amelyet a meghatározott indokok alapján kifejezetten bizalmasan vagy minősített adatként hoztak a tudomására, nem hozhat nyilvánosságra, és az Nkt.-ban meghatározott célok elérésén kívül tevékenységében nem használhatja fel. A Kar tagja a tevékenysége során tudomására jutott információkat csak a Kar jogos érdekeinek, működésének, a közszolgálat érdekeinek, működésének veszélyeztetése, valamint a személyhez fűződő jogok megsértése nélkül hozhatja nyilvánosságra. Az indítványozó szakszervezet az alkotmányjogi panaszban kifejtette, hogy érdek-képviseleti jogait csorbítják a kötelező köztestületi, kari tagság létrehozását elrendelő törvényi szabályok, „lerontják” érdekérvényesítő tevékenységét, és csökkentik annak lehetőségét, hogy fellépjen tagjai élet- és munkakörülményeinek védelmében, valamint a Kar keretei között folyó etikai eljárásban. Az indítványozó túl széleskörűnek tartja az etikai eljárás alá vonás lehetőségét, és nem látja biztosítottnak saját szakszervezeti

részvételét az eljárásban. Rámutatott arra is, hogy a Kar nem kezelhet minősített adatot, mert vezetői nem jogosultak az adatok minősítésére a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 4. §-a alapján. Az alkotmányjogi panasz szerint támadott rendelkezések a Kar tagjainak információ-továbbítási jogát korlátozzák, ez pedig félelmet keltethet azokban, akik szakszervezeti tagok is, hiszen amikor ilyen minőségükben járnak el, mérlegelniük kell, hogy nem sértik-e meg a kari tagsági kötelezettségüket. Az indítványozó véleménye szerint nincs olyan védendő érték a Kar esetében, amely megalapozná az információkhoz való hozzájutás, és az azok továbbításához való jog ilyen korlátozását. Az indítványozó továbbá hivatkozott a 22/1994. (IV.16.) AB határozatban foglaltakra, nevezetesen arra, hogy a köztestületként létrehozott szervezet nem az egyesülési szabadság alapján alapított szervezet, a kötelező szakmai kamarai tagság pedig nem sérti az egyesülési szabadságról folyó önkéntes csatlakozás jogát. Az Alkotmánybíróság e határozatában mondta ki azt is, hogy a szabadságjogot legérzékenyebben korlátozó törvényi rendelkezés, a kényszertagság.¹²

5.2. Az Alkotmánybíróság döntése és a határozat releváns megállapításai

Rendkívül érdekes megoldást vélhetünk felfedezni a tárgyalt végzés elemzése során, ami abban nyilvánul meg, hogy az Alkotmánybíróság bár eljárási okokra hivatkozással visszautasította a panaszt, nem tartózkodott kifejeteni jogi állásfoglalását az ügy érdemi részéről. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a gazdasági kamarák nem zárják ki, sőt feltételezik, hogy rajtuk kívül az egyesülési szabadság alapján létrehozott szűkebb ágazati és szakmai szervezetek, másrészt érdekképviseletek működnek. A gazdasági kamarákról szóló törvény ezt mind negatív, mind pozitív oldalról biztosítja mivel tiltja, hogy a gazdasági kamarák általános és együttes érdekképviseleti sajátosságukat feladva ágazati, szakmai, munkáltatói és munkavállalói érdek-képviseletet lássanak el. Ezzel a kamarákat kizárja a szakszervezeti és réteg-egyesületekkel való

¹² 3033/2014. (III.3.) AB végzés ABK 6/2014. (III.3.) 2018/1.

konkurenciából is. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, amely szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. A kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától.¹³ Az Alkotmánybíróság korábbi végzésében arra is rámutatott már, hogy: „A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. Ám az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy (orvos, Országos Egészségügyi Pénztár), a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Alkotmánybíróság álláspontja alapján az indítványozó által felvetett sérelmek a fenti, érintettségre vonatkozó kritériumoknak nem felelnek meg, mivel az alkotmányjogi panasz részben nem aktuális, hanem hipotetikus jövőbeli, még be nem következett, potenciális sérelmeket fogalmaz meg, amelyekre a Kar pusztá létrehozásából következett. További kifogásként emelte a testület, hogy a panasz részben olyan hátrányokra hivatkozik, amelyek nem személyesen az indítványozó szakszervezetet magát, hanem bizonyos feltételek fennállása esetén a pedagógusokat, mint a szakszervezet és a Kar tagjait érinthetik.”¹⁴

5.3. A határozat értékelése alapjogi szempontból

Meggyőződésem, hogy a pedagógusok köztestületi szervezetbe tömörítése nem lehet alapjogsértő. Példaként említhetők a szintén köztestületként működő kamarák, amelyek

bizonyos foglalkozások űzéséhez szintén kötelező tagságot követelnek még. Teszi ezt úgy is a jogalkotó, hogy a gyakorlatban jelentős eltolódás mutatkozik a tagok kötelezettségének sokszínűsége irányába, mint a kamarai szolgáltatások sokrétűségének territóriumára. Álláspontom szerint mind az etikai kódex szabályozásának léte, mind annak megszegése esetén lefolytatható fegyelmi eljárás olyan többlet lehetőséget biztosít a gyermekek és szülők részére a potenciális jogsértések vagy szabálysértések esetén történő felelősségre vonásra, amely a pedagógus – az Alkotmánybíróság által korábban megfogalmazott – sajátos szerepből kifolyólag indokolt. Hasonló rendszert láthatunk más – fokozottan felelősségteljes munkakört – betöltő munkavállalók esetében, mint orvosok, ügyvédek és gazdasági szereplők. Egyetértek az Alkotmánybíróság azon felvetésével, hogy a Nemzeti Pedagógus Karban való tagsági jogviszony nem korlátozza az adott személy Alaptörvényben biztosított jogát más – egyesülési jog alapján létrejött – szervezetben való részvételét, akár érdekérvényesítési, akár más fő funkciót is tölt be a civil szervezet.

6. A 3120/2015. (VII.2.) AB végzés jelentősége

6.1. Az eljárás alapjául szolgáló tényállás

Az indítványozó az eredetileg előterjesztett alkotmányjogi panaszban előadta, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések hatályosulása folytán jogsérelmet szenvedett, ezek orvoslására pedig nem áll rendelkezésére jogorvoslati eljárás. Jogsérelme visszavezethető arra, hogy jogi státusza megváltozott, így 2012. március 1. óta már nem egyházként, hanem csupán egyesületként láthatja el feladatait. Ez a jogsérelem az oktatás szférájában úgy jelenik meg az indítványozó szerint, hogy sérülnek azoknak a szülőknek a jogai, akik gyermekeiket - az egyházi státusz elvesztését megelőzően - egyházi fenntartású iskolába íratják be. Az indítványozó jogsérelme azon is alapul, hogy intézményfenntartóként részt vesz a nevelő és oktató munka szervezésében,

¹³ 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, ABH 2012, 1151, 1152.
2018/1.

¹⁴ 3033/2014. (III.3.) AB végzés ABK 6/2014. (III.3.)

fenntartói tevékenységét azonban a támadott törvényi rendelkezések veszélyeztetik. Ez utóbbi azonban nem közvetlenül köznevelési alapjogi kérdés ezért jelen tanulmány keretében nem kívánom vizsgálni. Az indítvány-kiegészítésben az indítványozó kiterjesztette az alkotmányjogi panaszt az Nktv. 35. §-ára, 35/A. §-ára és 35/B. §-ára is. Az Nktv. 35. §-a az indítvány-kiegészítés szerint sérti az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdését, mert különbséget tesz a vallási közösségek között. A többször módosított törvényi rendelkezés alapján nem egyértelmű, hogy mi a „fakultatív hitoktatás” és a „hitoktatás” egymáshoz való viszonya, és az sem, hogy miért lehet kiváltani a fakultatív hitoktatással a hit- és erkölcstan órát. Az is ellentétes az Alaptörvénnyel, hogy csak egyházi jogi személy szervezhet fakultatív hitoktatást, illetve hit- és erkölcstan órát, mert ez okozza a különbségtételt a vallási közösségek között. Indítványozó meggyőződése szerint az Nktv. 37-39. §-ai sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot. Nem tartalmaznak ugyanis rendelkezést azokra az esetekre, amikor egy intézményi döntés az intézményi dokumentumokkal ellentétes (pl. a pedagógiai programba, a házirendbe vagy az SzMSz-be ütközik); márpedig az intézményi dokumentumokban foglaltak megtartása a tanulók kötelezettsége, ezért sérti a tanulók jogait, hogy e körben nincs lehetőségük a fenntartóhoz fordulni, illetve a fenntartó döntését bíróság előtt megtámadni. A korábbi közoktatási szabályozásban ez a jogorvoslati lehetőség még szerepelt.¹⁵

6.2. Az Alkotmánybíróság döntése és a határozat releváns megállapításai

Az Alkotmánybíróság hasonlóképp járt el, mint azt tette a korábban tárgyalt 3033/2014. (III.3.) AB végzés esetében, vagyis annak ellenére, hogy az indítványt eljárási okokból vissza kellett utasítania, a fórum érdemi megállapításokat is tett döntésében. Az Alkotmánybíróság miután megállapította, hogy az indítványozó esetében az alkotmányjogi értelemben vett érintettség nem bizonyított,

valamint a beadvány a 180 napos határidőn túl is érkezett – azaz elkésett – ezáltal a visszautasítás jogalapja fennáll, érdemben is értelmezni kezdte a jogesetet. Az érintettség hiányát megalapozó ok, egyben érdemi véleményt is tartalmazott. Az indítványozó Nktv. 2. § (1)-(2) bekezdéseit – amelyek arról rendelkeznek, hogy az állam közszolgálati feladatként meddig biztosítja az ingyenes és kötelező alapfokú, valamint az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelést-oktatást; továbbá, hogy az ingyenes oktatásban részt vevő, e törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő gyermekek, tanulók számára térítésmentes e szolgáltatás igénybevétele – azért támadta, mert szűkíti az ingyenes oktatáshoz való jogot, és nem biztosít minden gyermek, tanuló számára ingyenes pedagógiai szakszolgálatot és kollégiumi ellátást. Az intézményfenntartó indítványozó e rendelkezéseket tehát a gyermekek jogaira alapozva kifogásolta (véleménye szerint az ő ingyenes oktatáshoz való jogukat szűkíti, és közöttük valósít meg diszkriminációt), nem pedig a saját közvetlen érintettségére hivatkozva. Az Nktv. megadja a „magán köznevelési intézmény” törvényi definícióját, amely szerint ilyennek minősül a vallási tevékenységet végző szervezet, és a más személy vagy szervezet által fenntartott köznevelési intézmény. Az indítványozó szerint ez a meghatározás diszkriminatív, sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, mert kiemeli a (bevett) egyházakat a nem állami/önkormányzati intézményfenntartói körből, és ennek során nincs tekintettel arra, hogy vannak egyéb olyan szervezetek, amelyek kifejezetten hitéleti célból jöttek létre, és ezek is lehetnek intézményfenntartók, akkor is, ha különböző okokból a bevett egyházi státuszt nem nyerték el. Ez a megkülönböztetés az indítványozó szerint főleg a finanszírozás összefüggésében nyilvánul meg elsődlegesen. Az indítványozó szerint - összefoglalva - azért okoz hátrányos megkülönböztetést ez a törvényi rendelkezés, mert a bevett egyházak egyházi jogi személyei fenntartásában lévő köznevelési intézményeket eltérően, előnyösebben kezeli, mint a vallási tevékenységet végző

¹⁵ 3120/2015. (VII.2.) AB végzés ABK 15/2015. (VII.2.) 2018/1.

szervezetek által fenntartott köznevelési intézményeket, ez pedig diszkriminációhoz vezet a hitéleti célból létrejött szervezetek között. Az indítványozó azonban sem a bevett egyházi, sem a vallási tevékenységet végző szervezeti státuszát nem igazolta, ezért az érintettsége nem volt megállapítható, vagyis a rendelkezések érdemi vizsgálatára nem került sor. Indítványozó hivatkozott továbbá arra, hogy a tanév közbeni intézménytörölés lehetősége sérti az Alaptörvényben foglalt művelődéshez való jogot. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az indítványozó e támadott törvényhely kapcsán egyrészt nem igazolta azt, hogy valamely, általa fenntartott köznevelési intézményt a hatóság a fenti okokból - működési engedélye visszavonásával egyidejűleg - törölt volna a nyilvántartásból; másrészt pedig hivatkozott ugyan az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése sérelmének a potenciális lehetőségére, de Alaptörvényben biztosított jog sérelmét részletesen nem indokolta. Az indítvány-kiegészítésben az indítványozó az Nktv. 35-35/B. §-ait is támadta, az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésében garantált gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága alapján. Az Nktv. ezen rendelkezései az állami, a helyi önkormányzati, valamint a nemzetiségi önkormányzati nevelési-oktatási intézményekben szervezett fakultatív hitoktatás és hit- és erköstanoktatás kereteit és lényegesebb szabályait tartalmazzák; rögzítve, hogy ilyen oktatást csak egyházi jogi személy szervezhet. A beadvány ezen részét az AB szintén az érintettség – a bevett egyházi jogi személy státusz igazolásának – hiányában nem vizsgálhatta.¹⁶

6.3. A határozat értékelése alapjogi szempontból

Nem tartom szerencsésnek, hogy az Alkotmánybíróság a visszautasítás mellett – ugyan csak részben – de érdemi megállapításokat tett. Álláspontom szerint az egyes egyházak, illetve felekezetek vagy más hitoktatást végző egyesületek közötti különbségtétel nem alkotmányellenes, ha a bevett státusz megszerzése alapvetően nem lehetetlen vagy aránytalanul

nehéz. Véleményem szerint az indítványozó által hivatkozott diszkrimináció kézzel fogható, azonban nem éri el az alaptörvényi sérelem szintjét.

III. A köznevelési alapjogok megjelenése a Kúria gyakorlatában

A köznevelési alapjogok érvényesíthetőségének hatósági fórumai kimerítése után, a köznevelési szereplők elsődleges jogorvoslati lehetősége a bírósági út igénybevétele. Ennek során – a védendő jogtárgy jellegétől és a jogterület eljárásjogi szabályaitól függően – a bírósági szervezetrendszer meghatározott szintű egységéhez fordulhatnak azok, akiket a köznevelés végrehajtása során valamilyen jogsérelem ért. E jogsértések közvetett módon jelennek meg az egyes jogágak kódexeiben és egyéb jogforrásaiban, de jelentős többségük visszavezethető valamely alkotmányos alapjogra. A következőkben az igazságszolgáltatási hierarchia csúcsán álló szerv, a Kúria egyes döntéseit vizsgálom – az Alkotmánybíróság határozatainál tapasztalt struktúra szerint – annak érdekében, hogy rávilágítsak az egyes egyedi – polgári jogon, büntetőjogon, valamint közigazgatási jogon alapuló – ítéletek alapjogi vonzataira. Ellentétben az Alkotmánybíróság döntésmechanismusával, a reguláris bírósági döntések többsége az Alaptörvényt ritkán hívja fel hivatkozási alapként, inkább az ágazati jogszabályok tételes rendelkezéseire alapítják határozatukat. Meggyőződésem szerint e gyakorlat alapvetően hibás, kiemelve azokat az eseteket, amikor az adott cselekmény a polgári jog, büntetőjog szabályainak megsértésével egyúttal alkotmányjogi rendelkezéseket is áthág. E hiányosság pótlására törekszik a tanulmány III. fejezete, amely az alábbiakban a kúriai ítéletek alapvető jogokkal kapcsolatos összefüggéseit tárja fel.

¹⁶ 3120/2015. (VII.2.) AB végzés ABK 15/2015. (VII.2.) 2018/1.

1. A Kúria Bfv.770/2013/5. sz. büntetőügyben hozott ítélete

1.1. Az eljárás alapjául szolgáló tényállás

Az irányadó tényállás rögzíti, hogy a terhelt óraadó tanítóként fizika órát tartott az általános iskola tantermében. Ennek során a gyermekkorú sértett folyamatosan zavarta a tanítást, amelyre a terhelt úgy reagált, hogy több esetben is rendreutasította a sértettet, majd egy esetben nyitott tényérel arcul ütötte őt. A sértett orrának vére eleredt. A Sátoraljaújhelyi Városi Bíróság a 2012. november 20-án bíróság elé állításos eljárásban meghozott és aznap jogerős a terheltet garázdaság vétsége miatt 1 évre próbára bocsátotta.¹⁷ A bíróság jogerős ügydöntő határozata ellen a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség terjesztett elő felülvizsgálati indítványt a terhelt javára. Az ügyészség indokai szerint a terhelt bűnösségének megállapítására a büntető anyagi jog szabályainak megsértésével került sor, az irányadó tényállásban foglalt elkövetői magatartás ugyanis nélkülözi a kihívóan közösségellenességet. A köznevelésről szóló törvényre, valamint eseti döntésre hivatkozva a támadott határozat megváltoztatását és a terheltnek az ellene emelt vád alól bűncselekmény hiányában való felmentését indítványozta.¹⁸

1.2. A Kúria döntése és releváns megállapításai

A Kúria a felülvizsgálati indítványt alaposnak tartotta. Az elkövetéskor - valamint a jogerős elbíráláskor egyaránt - hatályban volt korábbi Btk. 271. § (1) bekezdése szerint garázdaság vétségét követi el és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki olyan kihívóan közösségellenes, erőszakos magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen; feltéve, hogy súlyosabb bűncselekmény nem valósult meg. A Kúria kifejtette, hogy a fenti törvényi feltételeknek együttesen kell fennállniuk. A sértett orvosi ellátást nem vett igénybe;

törvényes képviselője könnyű testi sértés vétsége miatt magánindítványt nem terjesztett elő. A sértett nyitott tényérel való arculütése nyilvánvalóan személy elleni erőszakos magatartás, mint ahogy a tanulónak a tanórán való bántalmazása is alkalmas lehet arra, hogy másokban megbotránkozást, riadalmat keltsen. Teljesült az a feltétel is, hogy súlyosabb bűncselekmény ne valósuljon meg. Az irányadó tényállás szerinti azonos súlyú bűncselekmény - könnyű testi sértés vétsége - miatt a büntetőeljárás lefolytatásához szükséges magánindítvány sem áll rendelkezésre.¹⁹ A bírói gyakorlat alapján pedig a büntetőjogi felelősség megállapításának ez utóbbi bűncselekményben egyébíránt sem volna helye. A Kúria álláspontja alapján azonban a cselekmény nem minősül kihívóan közösségellenesnek. Ez utóbbit azzal indokolta a bírói kar, hogy tanítási órán a tanár elsődleges feladata a tudás közvetítése a diákoknak; másodlagosan pedig, hogy mindennek a körülményeit megteremtse, biztosítsa. A tanórát folyamatosan zavaró tanuló nyilvánvalóan ellehetetleníti a tanár számára a tudásanyag átadását, tanuló társainak pedig annak megértését, befogadását. A közösségi együttélés szabályainak semmibevétele ekként sokkal inkább a sértett oldalán érhető tetten, sem mint az általa megengedetten alkalmazott fegyelmezési eszközök hatástalanságával szembeesülő, türelmét vesztő, és a renitens tanuló egy esetben pofon ütő terheltén. A Kúria meglátása szerint A terhelti magatartás nélkülözi az együttélés szabályainak leplezetlen, gátlástalan semmibevételt, a közösség érdekeivel, elvárásaival történő szembefordulást.²⁰ Az ítélet hivatkozik az Nktv. 46.§ (1) bekezdésében foglaltakra, mely szerint a tanuló nem vethető alá - egyebek mellett - testi fenyegetésnek. Mindez azonban a Kúria álláspontja szerint fegyelmi, nem pedig büntetőjogi felelősségre vonás tárgyául szolgálhat. A fentiekből következően a terhelt elítélésére olyan cselekmény miatt került sor, amely nem bűncselekmény. A Kúria a Sátoraljaújhelyi Városi Bíróság ítéletét megváltoztatta és a terheltet az ellene garázdaság

¹⁷ Sátoraljaújhelyi Városi Bíróság 10. B.523/2012/2. számú ítélete

¹⁸ Kúria Bfv.770/2013/5. sz. ítélete 2018/1.

¹⁹ BH 1984.388.

²⁰ BH 2007.110.

vétsége miatt emelt vád alól jogerősen felmentette.²¹

1.3. Az ítélet értékelése alapjogi szempontból

Inverz módon, visszafelé haladva a hivatkozott ítélet megállapításain, elsőként a cselekmény fegyelmi kontra büntetőjogi felelősségi alakzatának elhatárolására kívánok reflektálni. Véleményem szerint a Kúria hibásan tett különbséget e két felelősségre vonhatósági opciók között, mivel e kettőt párhuzamosan – egymástól függetlenül – lefolytatható eljárásnak kellett volna minősíteni. A cselekmény – egy tanuló fizikai bántalmazása – egyrészt megvalósítja a Büntető Törvénykönyvben foglalt tényállások valamelyikét, másrészt a közalkalmazotti (pedagógusi) jogviszonyból eredő kötelezettség megszegésével is jár. A jogorvoslat e tekintetben álláspontom szerint szétválasztható. Elvetendő gondolatnak tartom, hogy a joggyakorlat lehetőséget teremtené arra, hogy egy bűncselekményt megvalósító és elítélt pedagógus – figyelembe nem véve, hogy a cselekmény kisebb vagy nagyobb súlyú – mentesülne a fegyelmi felelősség alól. Erre viszont a Kúria döntése értelmében alapvetően van reális lehetőség tekintettel arra, hogy a fegyelmi felelősségre vonás a munkáltatói jogkör gyakorlójának kompetenciájába tartozik. Megjegyzem azonban, hogy a fenti álláspontom nem zárja ki annak lehetőségét, hogy vannak olyan cselekmények, amelyek a fegyelmi vétség szintjét meghaladják, de nem érik el a büntetőjogi kategória alsó határát, ezért a felelősségre vonás kizárólag a munkaviszonnyal összefüggésben tanúsított kötelezettségszegés keretében szankcionálható. Nézőpontom szerint ez esetben nem erről van szó. Ebben a jogesetben az Alaptörvényben foglalt embertelen bánásmód és a megalázó büntetések tilalmának követelménye jelenik meg, azaz az emberi méltósághoz való jog részaspektusai. A jogalkotó ezen alapvető jogok megsértésének szankcionálására hozta létre a büntetőjogi rendszerét.

E körben kívánok rátérni az ítélet indokolásának következő releváns megállapítására,

miszerint a testi fenyegetés egyértelműen személy elleni erőszakos magatartás, súlyosabb bűncselekmény nem valósult meg, de a cselekmény nem kihívóan közösségellenes. Ezt a Kúria azzal indokolta, hogy a tanuló magatartása „sokkal inkább közösségellenes”, mint az oktató cselekedete. Azt gondolom, hogy a Kúria e körben és hibás állásponton helyezkedett el, ugyanis meglátásom szerint mindkét fél cselekménye kihívóan közösségellenes volt. Ennek megfelelően mindkettejüket – a rájuk irányadó eljárásrend szerint – büntetni kellett volna. Meggyőződésem, hogy az a tény, hogy a felek a cselekményeiket az osztályteremben, a többi tanuló előtt követték el önmagában megalapozza a kihívóan közösségellenességet. Összefoglalóan azt gondolom, hogy ebben az esetben mind a pedagógus oktatáshoz való jogának sérelme, mind a tanuló méltóságának sérelme orvosolatlan maradt.

2. A Kúria Kfv.37.827/2014/8. sz. közigazgatási ügyben hozott ítélete

2.1. Az eljárás alapjául szolgáló tényállás

Az ügyben szereplő alperes egy szerzetesrend fenntartásában működő oktatási intézmény. Ezen oktatási intézmény tanulója volt a felperes. A tanuló magatartásával, beilleszkedésével kapcsolatos gondok rövid idő után jelentkeztek. A felmerülő problémákat a pedagógusok az osztály magatartásfűzetében, a tanuló ellenőrzőjében jelezték, az intézmény és a szülők között több esetben levelezésre került sor, a felperes édesanyja személyesen is beszélt az osztályfőnökkel és az iskola vezetésével. A tanuló viselkedése miatt osztálytársai nemcsak az osztályfőnöktől, hanem a szüleiktől is segítséget kértek, és a szülői munkaközösség levelet juttatott el az osztályfőnökhöz, kérve a felperessel szembeni intézkedés megtételét. Miután a felperes az írásbeli figyelmeztetéseket, személyes elbeszélgetéseket, a szülőkkel való kapcsolatfelvételt követően sem változtatott a magatartásán az oktatási intézmény fegyelmi bizottsága előzetes tényfeltárási eljárást folytatott le, majd a nevelő testület tantestületi értekezlet keretében arról

²¹ Kúria Bfv.770/2013/5. sz. ítélete 2018/1.

határozott, hogy előzetes egyeztetés nélküli fegyelmi eljárást indít a felperessel szemben. Az elsőfokú fegyelmi bizottság határozatában a felperessel szemben a házirend több pontjának megsértése miatt az Nktv. 58. § (4) bekezdése alapján a kizárás az iskolából fegyelmi büntetést alkalmazta. A határozat indokolásában a fegyelmi bizottság hivatkozott az iskola által megtett intézkedésekre, az írásbeli figyelmeztetésekre, a tanulóval és a szülőkkal folytatott beszélgetésekre, és ezek eredménytelenségére. Kiemelte, hogy a felperes szorgalmát és magatartását is tekintve elmaradt, felszerelése hiányos, az órán nem ír vázlatot, nem készíti el a feladatát, nem működik együtt, zavarja az óra menetét és elvonja a többiek figyelmét, az óráról késik, illetőleg van igazolatlan hiányzása is, a készségi tárgyakat kivéve minden tantárgyból bukásra áll. Magatartását illetően a fegyelmi bizottság megállapítása szerint rossz példát mutat a társainak, megbotránkoztatja őket káromkodásával, szexuális megnyilvánulásaival, beszédével, mozdulataival, tiszteletlen viselkedésével, a lányok zaklatásával. A tanuló a döntés ellen fellebbezett, majd annak elutasítását követően az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz fordult felülvizsgálati kérelemmel, jogorvoslatért. Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az oktatási intézmény folyamatosan jelezte a gyermekkel kapcsolatos problémákat, az ellenőrző napokra lebontva tartalmazta, hogy milyen magatartásért kapott osztályfőnöki, szaktanári és igazgatói figyelmeztetéseket. Mindezek alapján alaptalannak tartotta a felperes azon hivatkozását, hogy a fegyelmi tárgyalásról szóló értesítés törvénysértő volt, mert nem tartalmazta a terhére rótt konkrét cselekményeket. A rendelkezésre álló okirati bizonyítékok alapján a köteleességszegés, illetőleg a házirend szabályainak megsértésével az elsőfokú bíróság egyet értett, hangsúlyozva, hogy a tanuló kötelezettsége a kötelező és választott tanórákon, foglalkozásokon a képességekhez mérten rendszeres munkával való részvétel, a tanulmányi kötelezettség teljesítése, az iskola tanulmányi és fegyelmi rendjének megfelelő magatartás tanúsítása, illetőleg az iskolát fenntartó szerzetesrend által képviselt lelkiség, illetőleg az ezzel járó

kötelezettségek betartása. A katolikus szerzetesrend értékrendjével szemben állónak tekintette a bíróság a tanuló egyes magatartásait.²²

2.2. A Kúria döntése és releváns megállapításai

A Kúria döntésének értelmében a felperes felülvizsgálati kérelme nem alapos. A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság az eljárási szabályokat betartva, a releváns tényállást megállapítva, és a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket helyesen értelmezve hozta meg döntését, és jogszerűen jutott arra a következtetésre, hogy az alperes határozata törvényes. A Kúria a jogerős ítéletet kizárólag abból a szempontból vizsgálta, hogy sérült-e a felperes tisztességes eljárás lefolytatásához való joga, a bíróság kellő tájékoztatást nyújtott-e a jogvita eldöntése érdekében a bizonyítás szabályairól, illetőleg az elsőfokú bíróság a bizonyítékok értékelésére vonatkozó szabályokat betartotta-e eljárása során. A felperes arra hivatkozott, hogy sérültek a Polgári Perrendtartásról szóló törvényben (1952. évi III. törvény, a továbbiakban: Pp.) foglalt tisztességes eljárás alapelvei. A Kúria rámutatott indokolásában, hogy a polgári eljárás alapelvei olyan általános elvi tételek, amelyek iránymutatásul szolgálnak a jogalkalmazók számára. Az alapelvek érvényesülése a részletszabályokon keresztül valósul meg, ebből pedig az következik, hogy megsértésük is csak közvetett módon, a részletszabályok megsértésén keresztül valósulhat meg. A Kúria áttekintette az elsőfokú bíróság által lefolytatott bizonyítási eljárást és megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a felvett tárgyalási jegyzőkönyv szerint valóban nem tájékoztatta a felperest a bizonyításra szoruló tényekről, a bizonyítási teherről, illetőleg a bizonyítás sikertelenségének következményeiről, holott ezt számára a Pp. előírta. Ezt a bírói mulasztást a bíróság egyértelmű eljárási hibának minősítette, azonban a per adatai alapján a jogi képviselővel eljáró felperes tisztában volt a bizonyítási lehetőségekkel, bizonyítási indítványokat terjesztett elő, így ez a mulasztás érdeksérelmet a felperesnek nem jelentett. A Kúria ehelyütt jegyezte meg, hogy

²² Kúria Kfv.37.827/2014/8. sz. ítélete 2018/1.

a felperes nem azért lett pervesztes, mert tájékozatlansága folytán nem élt a bizonyítás lehetőségével, és nem igazolta állításait, hanem azért mert a rendelkezésre álló adatok kétséget kizáróan igazolták a fegyelmi határozatban hivatkozott tényeket, a felperesi bizonyítás pedig olyan irányú volt, amely nem volt alkalmas a tények cáfolására. Jelen ügyben a Kúria kellő kioktatás mellett sem látott lehetőséget további bizonyításra. A Kúria álláspontja szerint ha egy hatodik osztályos tanuló a folyamatos és több irányú pedagógusi jelzések, az osztálytársak kifogásai, továbbá a szülői megbeszélések ellenére semmit sem változtat a magatartásán, a szülők pedig elhárítják a szakirányú segítség igénybevételét, továbbá a tanuló a beiratkozását követő két-három hónapon keresztül úgy viselkedik, hogy lényegében valamennyi tanulói kötelezettségét megsérti, és viselkedése alapvetően különbözik az iskola szellemiségétől, az iskola által megvalósítani kívánt céloktól, akkor javulás ebben a helyzetben okszerűen nem várható.²³

2.3. Az ítélet értékelése alapjogi szempontból

Elsődlegesen arra kívánok kitérni a tárgyi jogesettel kapcsolatban, hogy indokolt volt-e, egyúttal alapjogi szempontból jogsértő volt-e a fegyelmi eljárás során a törvény által kiszabható legsúlyosabb szankció alkalmazása. Nézőpontom szerint az a tény, hogy a fegyelmi eljárás során nem alkalmazták a fokozatosság elvét nem tekinthető a tisztességes eljáráshoz való alapjog sérelmének. Indokolom ezt azal, hogy a fegyelmi eljárás nem igazodik a büntetőeljárás szabályaihoz, azaz az egyes cselekményeket külön-külön és egy eljárásban is elbíráhatja a tantestület. Ebben az esetben is erre láthatunk példát, amikor is a pedagógusok – a fegyelmi eljárás lehetőségét mellőzve – egyéb eszközökkel próbálták meg a tanulót nevelni, nevelő cézzal szankcionálni, a szülőket bevonva szakirányú segítséget nyújtani a megfelelő fejlődés biztosítására. A tantestület csak akkor fordult a fegyelmi eljárás eszközéhez, amikor az egyéb próbálkozások kudarcba fulladtak, ezért az eljárás során – álláspontom szerint – kiszabható volt a

legsúlyosabb fegyelmi büntetés, a kizárás is. Ahogy a Kúria is megállapította, az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bírósággal összhangban, a tanuló egyes cselekedetei is már olyan mértékű jogsértések voltak, amelyek megalapozták volna a fegyelmi eljárást. Ennek tükrében meglátásom szerint kétségtelen, hogy a fokozatosság követelményének az intézmény – ugyan nem fegyelmi eljárásban, de – eleget tett. További indokként jelölöm meg, hogy a szükségesség-arányosság elvének figyelembe vételével kijelenthető, hogy a tanulótlársak, valamint az oktatók és nevelők alapjogsérelme jelentősen nagyobb mértékben sérült a felperes magatartásával, mint az ő tisztességes eljáráshoz való jogának kvázi korlátozása. Fentiek alapján megállapítható, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog követelményei teljesíthetők fegyelmi eljárást megelőző pedagógusi eszközökkel is.

3. A Kúria Kfv.37.518/2015/17. sz. közigazgatási ügyben hozott ítélete

3.1. Az eljárás alapjául szolgáló tényállás

A felperes tanuló a 2013/2014. tanévben az alperes Nemzetgazdasági Minisztérium által fenntartott iskola 11. osztályos tanulója volt. Tanulmányait magántanulói jogviszony keretében végezte, amit az intézmény vezetője engedélyezett kérelmére, egyben felmentve őt valamennyi tanórai foglalkozás látogatása alól. A felperes év végi osztályozó vizsgái 2014. júniusában voltak esedékesek. A felperes 2014. május 9-én kérelmet nyújtott be a Járási Ügyészségen, melyben kérte a fentebb írt időpontban esedékes osztályozó vizsgáinak a következő tanévben történő megtartását, elhalasztását, lehetővé téve azt, hogy 12. osztályba lépjen, a 11. osztály vizsgáit pedig 2015. január hónapban tegye le. Indokként előadta, hogy a heti tíz felkészítési órát nem vehette igénybe az igazgató elutasító magatartása miatt. A járási ügyészség megállapította, hatásköre és illetékessége hiányát, a beadványt 2014. június 3. napján intézkedésre megküldte az iskola részére. Miután az iskola igazgatója a felperes kérelmét megkapta, nevelőtestületi értekezletet hívott össze, amely a

²³ Kúria Kfv.37.827/2014/8. sz. ítélete 2018/1.

felperes kérelmét nem támogatta. A határozat indokolásában kifejtettek szerint a nevelőtestület az osztályozó vizsga halasztása iránti kérelem vizsgálatakor mérlegelte azon tény, hogy a felperes a tanévet évismétlőként másodszor járja, felkészüléséhez a feltételek adottak voltak. A felperes fellebbezést nyújtott be a határozat ellen, amelyet a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Tantestülete bírált el és az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A tanuló felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, amelyben kifejtette, hogy az évismétlés ténye nem lehet indok a kérelem elutasítására, kérte a határozat jogellenességének megállapítását, és annak megváltoztatásával a vizsgák halasztásának engedélyezését. A későbbiek során keresetét egészítette azzal, hogy az intézmény nem biztosított neki tankönyvet megfelelő időben, és a heti 10 óra felkészítő órát sem vehette igénybe, amellyel alkotmányos jogai voltak korlátozva. Az iskola igazgatója a tanórák látogatását sem engedélyezte részére jogszerűtlenül. Jogellenesen volt eltöltve az intézménybe járástól több mint nyolc hónapon át. Kifogásolta a kérelem elintézésére nyitva álló határidő túllépését is.²⁴

3.2. A Kúria döntése és releváns megállapításai

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét alaptalannak értékelte, és elutasította azt. Tényként állapította meg, hogy a felperes az iskola vendéglátás, idegenforgalom szakmacsoportos szakközépiskolai tanulójaként a 11. évfolyamot másodízben járta 2013-2014. tanévben. Alaposnak és helytállónak ítélte a bíróság a felperes halasztás iránti kérelmének elutasítására felhozott indokokat, miszerint a felperesnek évismétlőként a felkészüléshez elegendő idő állt rendelkezésére, illetve a feltételek adottak voltak. Egyetértett a bíróság az első- és másodfokú határozat indokolásában foglaltakkal, ugyanis a bíróság álláspontja szerint sem volt remélhető az, hogy ha a tanuló két év alatt nem tudta a tananyagot elsajátítani, akkor majd a 12. osztály I. félévének

folytatása közben fog felkészülni - nyilván azon félévi anyag elsajátítása mellett - a 11. tanév anyagából. Nem találta alaposnak a bíróság a felperes azon hivatkozásait, hogy a tananyag elsajátításához nem állt rendelkezésére tankönyv, az intézmény felkészítő órákat számára nem biztosított. A bíróság álláspontja szerint különös tekintettel arra, hogy a felperes már évismétlő volt, a tankönyv hiányának, illetve a felkészítés hiányának felmerülése - amennyiben tanulási szándéka komoly - semmiképp sem fogadható el és méltányolható, a vizsgák esedékességét megelőző egy hónappal, hiszen a tankönyveknek a felperesnek az előző tanévben is a rendelkezésére kellett, hogy álljanak, illetve azok beszerzéséről a felperes a tanév, illetve a II. félév kezdetén kellett volna, hogy gondoskodjon. Ugyanakkor a felperes nem hivatkozott olyan előre nem látható váratlan körülményre, amely a felkészülésben akadályozta volna, és amely indok méltányolható lett volna a kérelem elbírálásakor. Nem értett egyet a bíróság a felperes azon érvelésével, hogy őt évismétlőként ugyanazon jogok illetnék meg, mint az évfolyamot elsőként végző diáktársait, ugyanis a bíróság álláspontja szerint nem lehet eltekinteni a kérelem elbírálása során attól a körülménytől, hogy a felperes másodízben folytatja a tanulmányait a 11. évfolyamon. Alaptalannak értékelte a bíróság a felperes hivatkozásait az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményre is, tekintettel arra, hogy az osztályozó vizsgák elhalasztása tárgyában hozott döntés nem sértheti az oktatáshoz való jogot, ugyanis annak előfeltétele, hogy a felperes oktatási intézményben tanuljon, így nyilvánvaló, hogy a felperes oktatáshoz való joga érvényesült. A Kúria az elsőfokú bírósággal azonosan értékelte a tényeket ezért az elsőfokú döntést²⁵ hatályában jogerősen fenntartotta.²⁶

3.3. Az ítélet értékelése alapjogi szempontból

A jogesetben releváns alapvető jog a tanuló oktatáshoz való joga és annak tartalmi minősége. A tanuló az oktatáshoz való jogának

²⁴ Kúria Kfv.37.518/2015/17. sz. ítélete

²⁵ Kecskemét Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.364/2014/14. sz. ítélete 2018/1.

²⁶ Kúria Kfv.37.518/2015/17. sz. ítélete

sérelmét látta abban, hogy az iskola nem biztosított neki óralátogatási lehetőséget, illetőleg a felkészüléshez szükséges tananyagot, tankönyvet. Nézőpontom szerint helyesen vizsgálított rá mind az elsőfokú bírói fórum, mind a Kúria, hogy az oktatáshoz való jogot nem lehet oly kiterjesztő módon értelmezni, amellyel a tanuló alapvető kötelezettségeinek tartalma csökkenne. Ez azt jelenti, hogy a tanuló kötelezettsége megismerni az elsajátítandó tananyagba tartozó követelményeket, az ehhez szükséges eszközök beszerezhetőségének feltételeit és opcióit. Az oktatási intézményt csak a hozzáférhetőség tekintetében terheli kötelezettség, amelynek meglátásom szerint a tárgyi jogeset kapcsán az iskola eleget tett. Hasonlóképp járt el az óralátogatás tekintetében az intézmény. Figyelemmel arra, hogy a tanuló maga kérte magántanulói jogviszony keretében történő oktatást-nevelést, nem választhatja meg mely órákon kíván és melyeken nem kíván részt venni. Állásponantom szerint a tanuló oktatáshoz való jogának egyik tartalmi eleme sem sérült Alaptörvényellenes módon, ezáltal a Kúria döntése meggyőződésem szerint helytálló volt.

4. A Kúria Kfv.37.703/2015/13. sz. közigazgatási ügyben hozott ítélete

4.1. Az eljárás alapjául szolgáló tényállás

A felperes tanuló 2009/2010. tanévben iratkozott át az alperes által fenntartott Gimnázium, Szakközépiskola és Kollégiumba. A hivatkozott tanévben a tanuló sokat hiányzott, több igazolatlan órája is volt, év végén öt tantárgyból volt sikertelen. Miután a javító vizsgákat sem sikerült letennie, a 9. évfolyamot harmadszor is ismételnie kellett a 2010/2011-es tanévben. A felperes édesanyja 2011. február 21-én kérelmet intézett az iskola igazgatójához, melyben kérte, hogy a felperes a 2010/2011. tanévben tanulói jogviszonyát teljesíthesse, a felperes magas vérnyomás tartós betegségére tekintettel. Kérelméhez csatolta a Magyar Államkincstár által rendszerezett, tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermekről kiállítandó szakorvosi

igazolást, amely a magas vérnyomás betegség fennállását igazolta. Az iskola igazgatója a 2011. április 8. napján kelt határozatával a szülő kérésére engedélyezte, hogy a felperes a tanulmányi követelményeknek magántanulóként tegyen eleget, erre tekintettel a tanítási órák látogatási kötelezettsége alól felmentette. A felperes 2013. augusztus 13-án már nagykorúként kérelmet terjesztett elő egészségügyi problémáira való hivatkozással a 2013/2014. tanév magántanulóként történő elvégzésére. Az iskola igazgatója a felperes kérelmének a 2013. szeptember 2-án kelt határozatával helyt adott, és engedélyezte a tanév követelményeinek magántanulóként történő teljesítését, egyben a felperest valamennyi tanórai foglalkozás alól felmentette. A határozat ellen a felperes fellebbezést nyújtott be, amelyben annak engedélyezését kérte, hogy a magántanulói jogviszony fenntartása mellett hetente egy napon 7 óra 50 és 13 óra 25 között engedélyezze számára az igazgató az órákon való részvételt. A felperes újabb kérelmet terjesztett elő az iskola igazgatójánál az Nktv. 27. § (7) bekezdésére való hivatkozással, heti tíz felkészítő óra biztosítását kérte. A gimnázium igazgatója a felperes kérelmét elutasította. Arra hivatkozott, hogy az, akinek magántanulói jogviszonya kérésére jött létre, egyénileg készül fel, az igazgató által meghatározott időben és a nevelőtestület által meghatározott módon ad számot tudásáról, az igazgató előzetes engedélyével vehet részt a tanórai vagy egyéb foglalkozásokon. E jogszabályhelyek alapján az iskolának a heti tíz óra felkészítést szakértői bizottság véleménye, vagy súlyos betegség fennállása esetén kell biztosítania a tanulónak, amit a felperes többszöri felszólítás ellenére dokumentumokkal nem igazolt. A felperes a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz fordult jogorvoslatért.²⁷

4.2. A Kúria döntése és releváns megállapításai

Az elsőfokú bíróság megállapíthatónak találta, hogy a felperes magántanulói jogviszonyát először a felperes édesanyja kezdeményezte 2011. február 21. napján kelt

²⁷ Kúria Kfv.37.703/2015/13. sz. ítélete 2018/1.

kérelmében, majd a felperes, mint nagykorú tanuló személyesen eljárva 2013. augusztus 13. napján szintén ez irányú kérelmet terjesztett elő. A felperes keresetleveléből és a perben előterjesztett beadványaiból szintén az állapítható meg, hogy nincs szó arról, hogy a felperes tanulmányait folyamatosan nappali tagozaton, az órák folyamatos látogatásával kívánná teljesíteni. Megállapítható volt tehát, hogy az alperes, illetve az elsőfokú határozatot hozó oktatási intézmény kérelemre járt el, a felperes oktatáshoz való jogát önkényesen nem korlátozta. Az Nktv. 27. § (7) bekezdése alapján egyértelműen kimondható, hogy a jogszabály beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség, vagy sajátos nevelési igény miatt a szakértői bizottság véleménye alapján, illetve súlyos betegség miatt (szakorvosi vélemény alapján) otthoni ellátás keretében tartós gyógykezelésben részesülő (magántanulóként tanulmányokat folytató) tanulók részére biztosítja azt a jogosultságot, külön felkészítés igénybevételére, illetőleg esetükben teszi az oktatási intézmény kötelezettségévé a tanuló felkészítését, illetve az ehhez szükséges pedagógusok biztosítását átlag heti tíz órában. Kifejtette az elsőfokú bíróság, hogy a jogszabály a felperes értelmezésével ellentétben nem ad arra lehetőséget, hogy a tanuló a magántanulói jogviszonya fenntartása mellett tetszése szerint vegyen részt a tanórai foglalkozásokon, mint ahogy azt a felperes egy napon kívánná, mint ahogy arra sem, hogy heti tíz órában külön felkészítésre tartson igényt. A magántanulói jogviszony létesítése nem szolgálhat arra, hogy a tanuló csak a tetszése szerinti időtartamban vegyen részt a tanórai foglalkozásokon anélkül, hogy hiányzását a többi foglalkozásról igazolnia kellene. A magántanulói jogviszony nem arra szolgál, hogy a tanuló a heti látogatandó tanórát tízre csökkentse, ezzel ellentétben a heti tíz órai felkészítést a jogszabály azon tanulók jogosultságává teszi, akik sajátos helyzetükből adódóan akadályoztatva vannak a tanórák látogatásában, ami a felperes esetében kérelméből következően nem áll fenn. A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság kimerítő részletességgel és alaposággal feltárta és rögzítette ítéletének indokolásában az ügyben irányadó tényállást,

és abból az ide vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazásával minden tekintetben helytálló jogi következtetést vont le, azzal a Kúria is egyetértett. A felülvizsgálati kérelemben foglaltak alapján hangsúlyozza a Kúria, hogy amennyiben a szülő vagy a tanuló kérelmére történik a magántanulói jogviszony engedélyezése, abban az esetben az oktatási intézménynek felkészítési kötelezettsége nem áll fenn a tanulót illetően, ilyen esetben fő szabályként a tanuló a tanóra látogatási kötelezettség alól felmentésre kerül, tudásáról osztályozó vizsgákon ad számot, amelyekre egyénilag – szülői vagy egyéb segítséggel – kell felkészülnie.²⁸

4.3. Az ítélet értékelése alapjogi szempontból

A 3. pontban vizsgált jogesethez hasonlóan ezúttal is az oktatáshoz való jog terjedelmét vizsgálta a Kúria a hatályos köznevelési jogszabályok rendelkezései alapján. A megállapítások jelentős részét a Kúria már korábbi ítéleteiben is kifejtette, azonban a hivatkozott döntésében első ízben állapította meg azt, hogy amennyiben a jogosult önként kéri oktatáshoz való jogának egyik oldalról kiterjesztett (a köznevelés rendszerén kívüli felkészüléssel), a másik oldalról vizsgálva viszont korlátozott (nem látogathatja az oktatási intézményt és csak korlátozottan veheti igénybe szolgáltatásait) gyakorlását, ebben az esetben nincs lehetősége a két oldal legkedvezőbb elemeinek „összeválogatására”. Azaz, ha a tanuló magántanulói jogviszonyban kíván részt venni a köznevelésben, akkor annak nem veheti igénybe – mentesülve a kötelezettségeitől – csakis kizárólag az előnyeit. Álláspontom szerint e megállapítás elvi jelentőségű annak ellenére, hogy hivatalosan nem került kúriai elvi döntésben rögzítésre.

5. A Kúria Kfv.37.913/2015/10. sz. közigazgatási ügyben hozott ítélete

5.1. Az eljárás alapjául szolgáló tényállás

A felperes egy Gimnázium, Szakközépiskola és Kollégium magántanulója volt. A tanuló

²⁸ Kúria Kfv.37.703/2015/13. sz. ítélete 2018/1.

2014. szeptemberében vizsgára jelentkezett, amely sikeres volt, majd ezt követően javító vizsgát tett, ami matematika tantárgyból elégtelen osztályzatú lett. A felperes az osztályzatai, értékelése felülvizsgálatát kérte az alperes Nemzetgazdasági Minisztérium szervétől, amelynek során korábbi értékelését helybenhagyta. A jogerős határozat ellen a felperes nyújtott be keresetet, kérve annak hatályon kívül helyezését. Előadta, hogy magántanuló volt, aki azonban kérelme ellenére nem részesült a számára kötelezően biztosítandó heti tíz felkészítő órában. Eredményei ennek az iskolai mulasztásnak tulajdoníthatók. A Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a keresetet elutasította. Indokolása szerint a javítóvizsgára vonatkozó tájékoztatást és értesítést a felperes időben megkapta, és azt követően is tájékoztatták őt a javítóvizsgára vonatkozó tudnivalókról. Mindezek után jelentkezett a felperes maga a vizsgára. A vizsgát tanár felügyelete alatt megfelelően lebonyolították, és az eredményt a felperes teljesítménye alapján állapították meg. Az ítélet ellen a felperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, melyben az ítélet és a támadott közigazgatási határozatok hatályon kívül helyezését, illetőleg a bíróság új eljárásra utasítását kérte.²⁹

5.2. A Kúria döntése és releváns megállapításai

A Kúriának arról kellett döntenie, hogy megállapítsa, a rá vonatkozó rendelkezések betartásával értékelte-e a felperes vizsgáztatását végző iskola a felperes teljesítményét. A nevelési, oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 64. § (1) bekezdése értelmében a tanuló osztályzatait évközi teljesítménye és érdemjegyei vagy az osztályozó vizsgán, a különbözeti vizsgán, valamint a pótló és javítóvizsgán nyújtott teljesítménye alapján kell megállapítani. A Kúria véleménye szerint az idézett jogszabályhelyekből megállapítható, hogy a felperes eredményét a javítóvizsgán nyújtott teljesítménye alapján kellett megállapítani. A felperes tényleges tanulmányi eredményére nem volt hatással sem az Alaptörvény, sem az

emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló nemzetközi egyezmény sem egyéb olyan anyagi és eljárási jogszabály, melyet a felperes az eljárás során és felülvizsgálati kérelmében felsorolt. Az eredményt a javítóvizsgán megállapított felperesi teljesítmény adta meg. Fentiek alapján a felülvizsgálati kérelmet alaptalannak nyilvánította a Kúria.³⁰

5.3. Az ítélet értékelése alapjogi szempontból

Jelen ítélet is az oktatáshoz való jog és részben a diszkrimináció tilalom kérdéseit feszegeti. Megjegyzendő, hogy alapvető ellentmondás van szakmai berkeken belül a vizsgaeredmények „hatályával” kapcsolatosan. Az egyik uralkodó nézőpont szerint a vizsgaeredmény alapvetően szerzett jognak minősül, az oktatási jog azon részeleme, amelyet az értékeléshez, minősítéshez való jogként lehet megragadni. E felfogás szerint a vizsgán elért eredmények nem veszhetnek el, nem veszíthetik el „hatályukat” és a hozzájuk fűzött jogkövetkezményeket is alkalmazni kell. A másik nézőpont szerint – amelyet magam is osztok – a vizsga a tudásszint adott időpontban és körülmények szerinti felmérése. Ennek okán a változásokra is reagálnia kell a jogalkotóknak és a jogkövetkezményeket mindig csak az aktuális értékeléshez lehet fűzni. E korlátozás álláspontom szerint szükséges és arányos, valamint nem éri el az alkotmányos megkülönböztetési tilalom szintjét.

6. A Kúria Kfv.37.037/2016/5. sz. közigazgatási ügyben hozott ítélete

6.1. Az eljárás alapjául szolgáló tényállás

A felperes tanulási nehézségei és figyelmi elmaradásai miatt 2004 óta fejlesztésben részesült. 2011/2012. tanévben tanulási és számolási nehézsége miatt mentességet kapott a matematika tudása értékelése alól. A felperes a 2013/2014. tanévben fejezte be középiskolai tanulmányait. 2014. március 8-án a Fővárosi Pedagógia Szakszolgálat szakértői véleményében javasolta a felperes tanulási nehézségei miatt az oktatás és számonkérés folyamán a

²⁹ Kúria Kfv.37.913/2015/10. sz. ítélete 2018/1.

³⁰ Kúria Kfv.37.703/2015/13. sz. ítélete

méltányos és differenciált bánásmód érvényesítését, többek mellett kérte az ismertetett problémákat a kémia és fizika tantárgyak számolási feladatainál is figyelembe venni. Javasolta felperes részére időkedvezmény és felzárkóztatás biztosítását. A szakvélemény rögzítette, hogy megállapításai az érettségi vizsgára is érvényesek. E szakvélemény kiegészítésére 2015. március 24-én került sor azzal, hogy a felperes matematika tantárgyban jelentkező tanulási nehézségeit, valamint arra vonatkozó mentességét a többi tantárgy (fizika, biológia, földrajz, kémia) számolási feladatainál figyelembe kell venni. A felperes 2015. május 13. napján biológia tantárgyból emelt szintű írásbeli érettségi vizsgát tett. Az írásbeli vizsgán - valamennyi feladat értékelése során - 100 pontból 56 pontot ért el. A felperes 2015. május 22-én fellebbezéssel élt az értékelés ellen, sérelmezve, hogy felmentését nem vették figyelembe a dolgozat egyes feladatainál. Kérte az alappontszám csökkentését, a százalékos érték növelését. Az alperes oktatási ügyekkel is foglalkozó főosztálya 2015. június 10-én kelt határozatában a fellebbezést alaptalannak találta, mivel alperes az érintett feladatokat független szaktanárral újraértékelte, melyre figyelemmel megállapította, hogy a vizsgázó kifogása nem alapos, mert a javító tanár nem számolási hibákért vont le pontot, hanem azért, mert a felperes semmilyen módon nem kezdett hozzá a feladatok megoldásához. A tanuló keresetet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi bíróságra a határozat hatályon kívül helyezése és új eljárás lefolytatása érdekében.³¹

6.2. A Kúria döntése és releváns megállapításai

Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletében az alperes határozatát hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárásra kötelezte. Az ítélet utalt a rendelkezésre álló szakértői vélemények, valamint az igazgatói határozat alapján arra, hogy felperessel szemben differenciált bánásmódot kell érvényre juttatni, a felperesi mentesség kiterjedt a biológia tantárgy számolási feladataira. Az első fok megállapította, hogy a

szakvélemény és igazgatói döntés egyértelműen tartalmazza a biológiai tantárgyra történő hivatkozást, így nemcsak a kémia és fizika tantárgy számolási feladataira vonatkozott a mentesség. Rögzítette továbbá, hogy a vizsgált feladatok kizárólag számolási feladatok voltak, így nem lehet a vizsgázó terhére róni, hogy azokhoz nem is kezdett hozzá. A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságával értett egyet, ezért az ítéletet teljes egészében hatályában fenntartotta.³²

6.3. Az ítélet értékelése alapjogi szempontból

Az ítélet csekélyebb alapjog érvényesítési relevanciával bír, mégis kiemelkedő gyakorlati iránymutatást ad arra vonatkozóan, hogy az oktatáshoz való jog, értékeléshez való jogának részlemét a gyakorlatban milyen iránypontok mentén kell kivitelezni azokban az esetekben, ha a tanuló valamilyen speciális alanyi státuszba tartozik, ezáltal a joggyakorlására atipikus, az általánostól eltérő feltételeket kell biztosítani. Egyetértek a Kúria azon álláspontjával, hogy a feladat jellegét alapvetően az határozza meg, hogy reál, pontosabban megfogalmazva matematikai művelet szükséges-e benne végrehajtani. Amennyiben igen, az a feladat „számolási” feladatnak minősül és a mentesség vonatkozik rá. E mentességet pedig tág értelmezéssel szükséges megközelíteni, azaz a feladatot a vizsgázó – nézőpontom szerint – mellőzheti.

IV. Összefoglalás

A pályamű alapvetően a jogállamiság egyik garanciájaként működő szerv az Alkotmánybíróság azon döntéseit – határozatait és végzéseit – tanulmányozta, amely a köznevelés végrehajtása során relevánsnak tekinthető alapvető jogok érvényesítésének gyakorlati oldaláról értekeznek. Ennek során, az egyes végdöntő értékeket a köznevelés szemüvegén keresztül vizsgálta és értékelte, ahol indokoltak vélte a szerző kritikai szempontból. A vizsgálat módszertana alapvetően a döntvény tényállásának bemutatásával kezdődően, a

³¹ Kúria Kfv.37.037/2016/5. sz. ítélete 2018/1.

³² BH2016. 256.

döntő fórum érvelésén és megállapításain keresztül, a döntés alapjogi értelmezésével zárulva törekszik rávilágítani a köznevelési alapjogok érvényesülésének – ezen belül esetenként kollíziójának, illetőleg sérelmének – tipikus előfordulási tendenciáira.

A cikk második felében a „hagyományos” igazságszolgáltatási rendszer legmagasabb fokán álló Kúria azon döntéseinek köznevelési alapjogi aspektusból történő vizsgálatára

került sor, amelyek a tárgykörben leginkább releváns köznevelési törvény hatálybalépését követően születtek. A vizsgálat módszertana hasonló módon jelenik meg, mint az Alkotmánybíróság egyes döntéseinek elemzésénél megfigyelhető. A dolgozat a teljesség igénye nélkül – a tanulmány adta kereteken belül – törekedett prezentálni a köznevelésben meghatározó alapjogok közvetett érvényesülésének gyakorlatát.

TÁJÉKOZTATÓ
A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ
Bt.
SZOLGÁLTATÁSÁIRÓL

Szakmai múlt: jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybírói) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybírói eljárás, közel tizenöt éves, referenciákkal is igazolt, jogalkotással és jogalkalmazással egyaránt foglalkozó tevékenység, önkormányzati munkával kapcsolatos, folyamatos szakértői munka. A Cég képviselője a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának PhD fokozatos tanszékvezető docense.

Szolgáltatási profil: alkotmányjogi és közigazgatási jogi tanácsadás; **különösen:**

- ↳ ***jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolása, szakértői anyagok, válaszok kidolgozása*** a teljes alkotmányjogi és közigazgatási jogi spektrumra kiterjedően, mind a napi rendszerességgel előforduló, mind ritkábban megjelenő problémák tekintetében, akár rendszeres (folyamatos) konzultáció keretében;
- ↳ alkotmánybírói, kúriai vagy ombudsmani megkeresésre adandó válasz kidolgozása, véleményezése;
- ↳ különféle belső szabályzattervezetek *kidolgozása*; „aggályos” *szabályozási*

megoldások előzetes és utólagos – törvényességi vagy alkotmányossági szempontú – véleményezése;

- ↳ különféle – helyi vagy központi jogszabályra vonatkozó – jogszabály-tervezetek, jogszabály-módosító tervezetek elkészítése;
- ↳ *helyi népszavazási, népi kezdeményezési esetekre vonatkozó konzultáció, teljes körű tanácsadás és segítségnyújtás*; a folyamat jogszerű és hatékony „irányítása” a megbízó érdekei szerint;
- ↳ *egyes alapvető jogokkal kapcsolatos problémák (diszkrimináció-tilalommal, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, adatvédelmi kérdések stb.) szakszerű kezelése*, a jogi háttér és az alkotmánybírói, bírósági, ombudsmani elvárások rendszerezésével, megoldási javaslatokkal;
- ↳ alkotmányossági, közigazgatási jogi kérdésekben oktatási, továbbképzési tevékenység, konzultáció.

Különösen ajánljuk szíves figyelmükbe az új önkormányzati törvény szabályainak értelmezéséhez igénybe vehető segítséget és lehetőséget.

Teljes diszkréció, gyors, rugalmas problémamegoldás, folyamatos rendelkezésre állás!

Keressen bennünket bizalommal!

Levélcím: H-7622 Pécs Jogász u. 2.

Telefon: +36 70 504-40-34

E-mail: tilk.peter@ajk.pte.hu

MONITUM – CÉGCSOPORT- ISMERTETŐ

A **MONITUM CSOPORT** többes profilú vállalkozásokat tömörít; a cégcsoport több mint fél évtized óta rendszeresen végez szakértői tevékenységet

- a) **szervezetfejlesztési és közpolitikai,**
- b) **általános jogi, valamint közjogi** (alkotmány- és közigazgatási jogi) területeken, valamint
- c) specializált tevékenységként az **oktatási jog** területén.

A **MONITUM CSOPORT** tevékenységi körébe tartozik

- a) **jogszabálytervezetek készítése,**
- b) közjogi típusú jogorvoslatra irányuló anyagok **kidolgozása,**
- c) közjogi szervezetek **belső működési rendjének kialakítása** és az azzal kapcsolatos szabályozások alkotmányossági és törvényességi szempontú auditja,
- d) köz- és felsőoktatási intézmények **szervezeti- és működési rendjének kialakítása és kontrollja,**
- e) általános oktatási jogi **szaktanácsadás** (köz- és felsőoktatás tekintetében egyaránt), valamint
- f) felsőoktatási **jogsegély-szolgálat működtetése** (fél évtizedes referenciával).

A **MONITUM CSOPORT** rendszeres kapcsolatban áll ügyvédi irodákkal és más, a tevékenységi köréhez tartozó nem jogi szakértőkkel (könyvvizsgálóval, könyvelővel, adótanácsadóval, és más szakemberekkel) akiknek a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

A **MONITUM CSOPORT** állandó vagy eseti **megbízói** között megtalálhatunk

- a) köztestületet,
- b) országos érdekképviselői szervezetet,
- c) központi közigazgatási intézményeket,
- d) vagyongazdálkodással foglalkozó (állami) céget,
- e) helyi önkormányzatokat,
- f) köz- és felsőoktatási intézményeket és azok szervezeti egységeit,
- g) a vállalkozás minden profiljában érintett magánszemélyeket.

A **MONITUM CSOPORT** vezető elemzője és jogtanácsosa dr. Kocsis Miklós PhD, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének főállású adjunktusa, aki jogász alapvégzettsége és PhD tudományos fokozata mellett okleveles közgazdász (MBA) végzettséggel, valamint munkajogi és jogszabályszerkesztő szakjogász oklevelekkel rendelkezik. E szakmai háttérre támaszkodva a **MONITUM CSOPORT** hatékonyan látja el megbízóinak képviseletét bármely, a tevékenységi körébe tartozó kérdésben.

Amennyiben tevékenységünk felkeltette érdeklődését, kérjük, megoldandó problémájával keresse bizalommal a **MONITUM CÉGCSOPORTOT** az alábbi elérhetőségeken:

e-mail: info@monitum.hu
tel. +36(20)461-54-62

Kiadványajánló

A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

*

Az alábbi kiadványok a www.kodifikator.hu weboldalon vagy a kodifikator@kodifikator.hu e-mail címen megrendelhetők.

1. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga I. Alapelvek, alkotmányos intézmények. Második, javított, aktualizált kiadás. Pécs, 2016 (6.500 Ft.)
2. **Kocsis Miklós – Petrétei József – Tilk Péter:** Alkotmánytani alapok. Pécs, 2015 (5000 Ft.)
3. **Kucsera Tamás Gergely:** Vázlatok a magyarországi felsőoktatás finanszírozásának 1990-2013 közötti gyakorlatáról. Pécs, 2015 (4.000 Ft.)
4. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Második, javított, aktualizált kiadás. Pécs, 2014 (6.500 Ft.)
5. **Petrétei József – Tilk Péter:** Magyarország alkotmányjogának alapjai. Pécs, 2014 (5.000 Ft.)
6. **Tilk Péter:** A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Pécs, 2014 (4.500 Ft.)
7. **Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.):** A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Pécs, 2013 (8.000 Ft.)
8. **Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.):** Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák. Pécs, 2013 (2.000 Ft.)
9. **Kocsis Miklós – Tilk Péter:** Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybe vétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak (CD). Pécs, 2012 (3.990 Ft.)

*

Az alábbi kiadványok a www.kodifikator.hu weboldalról ingyenesen letölthetők.

1. Kodifikáció és Közigazgatás

Közjogi jellegű jogalkotási eredmények bemutatását, értékelését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.

2. Kodifikáció

Jogalkotással kapcsolatos írások közlését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.