

Közigazgatás- Tudomány

Szakmai tudományos folyóirat

1. évfolyam (2021) 2. szám

tematikus lapszám
Közigazgatási szervezeti reform
(dilemmák, tapasztalatok,
elméleti kérdések)

ISSN 2786-1910



SZÉCHENYI
EGYETEM
UNIVERSITY OF GYŐR

Közigazgatás- Tudomány

Szakmai tudományos folyóirat

1. évfolyam (2021) 2. szám

Főszerkesztő:

Lapszászky András Dr.
(Széchenyi István Egyetem)

Szerkesztőbizottság:

Árva Zsuzsanna Prof. Dr. (Debreceni Egyetem)
Balázs István Prof. Dr. (Debreceni Egyetem)
Barta Attila Dr. (Debreceni Egyetem)
Bándi Gyula Prof. Dr. (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)
Christián László Dr. (Nemzeti Közzolgálati Egyetem)
Csatlós Erzsébet Dr. (Szegedi Tudományegyetem)
Fábián Adrián Dr. (Pécsi Tudományegyetem)
Gerencsér Balázs Dr. (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)
Gyurita Rita Dr. (Széchenyi István Egyetem)
Hoffman István Prof. Dr. (Eötvös Loránd Tudományegyetem)
Hulkó Gábor Dr. (Széchenyi István Egyetem)
Nagy Marianna Prof. Dr. (Eötvös Loránd Tudományegyetem)
Patyi András Prof. Dr. (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Széchenyi István Egyetem)
Rixer Ádám Prof. Dr. (Károli Gáspár Református Egyetem)
Smuk Péter Prof. Dr. (Széchenyi István Egyetem)
Torma András Prof. Dr. (Miskolci Egyetem)
Tóth András Dr. (Károli Gáspár Református Egyetem)
Varga Zs. András Prof. Dr. (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Szerkesztőség:

1015 Budapest, Ostrom u. 23-25.

Folyóirat menedzser:

Orosi Renáta Dr. (orosi@nmhh.hu)

Szerkesztők:

Kőhegyi-Zeller Anikó Dr. (kohegyi-zeller.aniko@nmhh.hu)
Nagy Attila Dr. (nagy.attila@nmhh.hu)
Pokorádi Márta Dr. (pokoradi.marta@nmhh.hu)

Kiadó:

UNIVERSITAS-Győr Szolgáltató Nonprofit Kft.
9026 Győr, Egyetem tér 1. (info@univgyor.hu)
Kiadásért felelős: Tóth Eszter (tothe@sze.hu)

Tartalom

- 4 **Fővárosi és megyei kormányhivatalok. Egy évtized margójára**
Barta Attila
- 16 **Rekviem egy ágazatért – a fogyasztóvédelmi igazgatás alakváltozatai**
Bencsik András
- 30 **A COVID-19 konzuli igazgatás szervezetrendszerére gyakorolt hatása a repatriálás tanulságai tekintetében**
Csatlós Erzsébet
- 44 **Gondolatok a szervezeti jog hasznáról**
Fazekas Marianna – Nagy Marianna
- 54 **Integrációs folyamatok a területi államigazgatási szervezetben, a fővárosi és megyei kormányhivatalok**
Gyurita Rita
- 74 **Az önálló szabályozó szervek jogállása, helyük az államigazgatás szervrendszerében**
Kálmán János
- 86 **A makro- és mezoszintű szociális párbeszéd lehetőségei a magyar és a francia közszolgálatban**
Mélypataki Gábor – Hrecska-Kovács Renáta
- 96 **A közigazgatás-tudomány fiatal tehetségei (doktorandusz-tanulmányok) - rovat**
Gondolatok közigazgatási eljárásjogunk változásairól: Ket. és Ákr.
Balogh Györgyi
- Tanulmányok a digitális államkormányzás és az adatvagyongazdálkodás köréből
- 104 **Alapjogok a közösségi médiában, avagy a véleménynyilvánítási szabadság és a tovatűnő magánélet nyomában**
Halász Csenge
- 114 **Digitális kompetencia modellek a közigazgatásban – Nemzetközi kitekintés**
Németh Adrienn
- 124 **Adatvezérelt egészségügyi megoldások a másodlagos adathasználat magyarországi intézményesülési folyamatában**
Davidovics Krisztina – Joó Tamás
- 134 **Napelemfarmok Magyarország területén történő elhelyezését segítő döntéstámogató rendszer fejlesztése**
Bogacsovics Gergő, Hajdu András, Harangi Balázs, Lakatos István, Lakatos Róbert, Szabó Marianna, Tiba Attila, Tóth János
- 146 **Adatelemzési folyamat és keretrendszer a közigazgatás számára**
Bogacsovics Gergő, Hajdu András, Harangi Balázs, Lakatos István, Lakatos Róbert, Szabó Marianna, Tiba Attila, Tóth János, Tarcsi Ádám

DOI: 10.54200/kt.v1i2.12

Fővárosi és megyei kormányhivatalok. Egy évtized margójára

B A R T A A T T I L A *

Absztrakt: A tanulmány elsődleges célja az, hogy bemutassa, milyen fejlődési pályát járt be a magyar kormányhivatalok intézménye. Ennek a lassan már bő egy évtizedre rúgó történetnek több jól elkülöníthető létszaka és ezeket meghatározó eseménye van. A tanulmány keretében külön vizsgálat tárgyát képezik a 2011-2015 közötti időszak eseményei, valamint a 2016-2017 között megvalósult reformok, ahogy a 2018-2020-as periódus adminisztratív átalakításai. A munka elsősorban szervezeti kérdésekre fókuszál, ugyanakkor több helyen szükségszerűen kitér a feladatrendszer, az irányítási, felügyeleti és ellenőrzési viszonyok, a hatósági eljárásjog, valamint a közigazgatási személyzet releváns kérdéseire.

Kulcsszavak: közigazgatás, területi államigazgatás, fővárosi és megyei kormányhivatalok, járási (kerületi) hivatalok

1. BEVEZETÉS

Tíz év hosszú idő. Nem csupán egy ember életében, hanem egy intézmény, hivatal története szempontjából is. Különösen igaz ez akkor, ha ezt az időtartamot olyan jelentős események „szegélyezik”, mint amilyen például a 2007/2008-as pénzügyi gazdasági világválság és annak évekre elhúzódó hatásai, avagy a COVID-19 járvány. Az ilyen és ehhez hasonló globális folyamatok, valamint regionális jelenségek (előbbi kapcsán lásd például a klímaváltozást, míg utóbbi kapcsán az előregedő társadalmak, vagy az illegális migráció által felvetett kérdéseket) kétségtelenül új kihívások elé állították a nemzetállamokat és azok különböző közösségeit (pl.: ENSZ,¹ EU,² V4 orszá-

gok³). A fentiek okán a terveknek és cselekvéseknek mára egészen változatos szintjei, valamint komplex eszközei – és gyakran egymástól eltérő preferenciái – léteznek, amelyek azonban nem valósíthatók meg a közigazgatás, mint az állam aktív cselekvése nélkül.⁴ Habár erre nincs kizárólagos recept, azért néhány alapvető jellegzetesség megjelölhető. Ilyen többek között az, hogy az országok központi közigazgatása felfokozott koncepció- és jogalkotási folyamatokba kezdett a felmerült problémák kapcsán.⁵ Ugyanakkor nem csupán a nemzeti szintű, illetve a nemzeti szint fölötti (pl. EU-s) döntéshozatal aktív résztvevői a közigazgatás szervek, hanem természetesen a megszületett döntések kivitelezése kapcsán is nélkülözhetetlenek. Tekintettel arra, hogy ennek „terepe” az ún. végrehajtó szint, a különböző országokban ezen az egy, vagy több szinten működő közigazgatási szervekre kifejezetten nagy nyomás hárult az elmúlt évtizedben.

A fenti gondolatmenettel összhangban, jelen munka homlokterében a magyar közigazgatás végrehajtó szintjének egyik megkerülhetetlen intézménye, a fővárosban, valamint a tizenkilenc megyében működő kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) áll. A kormányhivatalok 2011-2020 közötti történetét vizsgálva képet kaphatunk arról, hogy milyen hatással voltak a magyar közigazgatásra a korábban említett globális, illetve regionális jelenségek, továbbá milyen alapvető törekvések és célok jelentkeztek a magyar közigazgatás (konkrétan pedig a területi

* Habilitált egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

államigazgatás) fejlesztésében. Figyelemmel a folyóirat jelen számának tematikájára, az áttekintés elsősorban szervezeti kérdésekre fókuszál, ugyanakkor több helyen szükségszerűen kitér a feladatrendszer, az irányítási, felügyeleti és ellenőrzési viszonyok, a hatósági eljárásjog, valamint a közgazgatási személyzet releváns kérdéseire.

2. A KORMÁNYHIVATALOK HISTÓRIÁJÁNAK FONTOSABB CSOMÓPONTJAI

A kormányhivatalokat 2011. január 1-jén intézményesítő, a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvényt (a továbbiakban: Khtv.) és annak végrehajtási rendeletét, a 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendeletet megvizsgálva rögzíthető, hogy a jogalkotó alapvető törekvése egy olyan területi szinten működő államigazgatási szerv kialakítása volt a már meglévő intézményekből, amelyik nemcsak valamelyik tárca vagy szakigazgatási ágazat dekoncentrált egysége, hanem kifejezetten a Kormány területi szerve.⁶ Ezzel szinkronban volt a valamivel később, 2011 közepén megjelenő Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (röviden Magyar Program) céltelezése. A Magyar Program ugyanis az állam revitalizálása érdekében a neowebéri megközelítést⁷ favorizálta, egyszersmind kardinális kérdésként kezelte az államigazgatás végrehajtó szintjének átstrukturálását, a szervezeti és működési integráció fokozását. A dekoncentrált államigazgatás konszolidálása érdekében egy, a kormányhivatalokhoz hasonló (de nem ugyanolyan) intézmény szükségessége és lehetősége egyébként már a '90-es években részét képezte a hazai közgazgatás-fejlesztési dokumentumoknak, azonban akkor nem volt mód a vonatkozó reform-elképzelések maradéktalan végrehajtására.⁸

A kormányhivatalokat létrehozó, 2010 végén megindult, és alig három hónap leforgása alatt megvalósult nagyintenzitású horizontális integráció

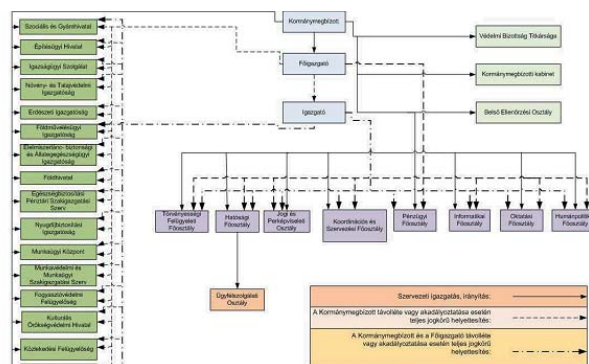
első pillantásra olyan hatást kelthetett, mintha egyszerűen csak szervezetek összevonására került volna sor egyetlen nagy „gyűjtőhivatalba”, hiszen az addig alapvetően dezintegrált struktúrában működő területi államigazgatás egy részét (14-féle különös hatáskörű szervet, valamint egy általános hatáskörűt) valóban egységes keretekbe ágyazta ezzel a jogalkotó.⁹ Nem meglepő hát, hogy az így létrehozott húsz intézmény élére a Khtv. – tekintettel a feladatok volumenére, az újonnan kialakított szervezet nagyságára és a kiterjedt foglalkoztatotti létszámra (összesen mintegy 20.000 fő tartozott ebben az időszakban a kormányhivatalok állományába) – háromszintű vezetői struktúrát állított, ami napjainkban a következőképpen alakul. A kormányhivatalokat egy-egy kormány megbízott vezeti, akiknek általános szakmai helyetteseként – a hivatali szervezet szakmai vezetőjeként – főigazgató dolgozik. A főigazgató általános helyettese az igazgató. A kormány megbízottak kinevezési ideje a Kormány mandátumához igazodik, tisztségük (a pénzügyi-gazdasági világválság utóhatásainak kivédését szolgáló központi elképzelések gyors és hatékony területi megjelenítése érdekében) 2014-ig összefért az országgyűlési képviselői megbízással.¹⁰

Ezidőtájt a kormányhivatalok osztott struktúrában (a kormány megbízott közvetlen vezetése alatt álló szervezeti egységre, ún. törzshivatalra és emellett szakigazgatási szervekre bontva) működtek. A Khtv. 2011-es logikáját követve, a szakigazgatási szervek és a törzshivatal egy költségvetési szervet képeztek azzal, hogy a szakigazgatási szervek kifejezetten csak egy-egy speciális terület (pl.: földművelésügy, fogyasztóvédelem, közlekedés) feladataival foglalkoztak. Ehhez képest a törzshivatal vagy olyan funkcionális tevékenységeket látott el, amelyek a teljes kormányhivatal működtetéséhez kapcsolódtak (pl.: pénzügyi, informatikai kérdések), vagy olyan funkciókat, amelyek egyik szakigazgatási szervnél sem voltak elhelyezhetők (pl.: helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséből felügyelletté alakuló tevékenységet).

Megjegyzendő, hogy a szakigazgatási szervi jogállás már 2011 előtt ismert és alkalmazott volt pél-

dául a regionális közigazgatási hivatalokban (lásd a szociális és gyámhivatalt, vagy az állami főépítést),¹¹ azonban az ágazatok ellenállása miatt nem volt mód ennek a közigazgatás-szervezési megoldásnak a széleskörű alkalmazására, kiterjesztésére. A kormányhivatalok esetében viszont, ahol rövid idő alatt majdnem húsz ágazati szakigazgatási szerv jött létre, egészen új kihívások merültek fel. Ilyen volt többek között a kormányhivatalok fölötti irányítás megszervezésének kérdése, amely az előbbiek okán nem csupán kiterjedt volt, de csakis osztott formában valósulhatott meg. Szervi (funkcionális) kérdésekben irányító a Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter volt, míg a kormányhivatalok gazdálkodási, személyügyi, beszámolási feladatait a jogalkotó középírányítóként a Nemzeti Államigazgatási Központhoz (NÁK) telepítette.¹² Az előbbiek mellett valamennyi más tárca szakmai irányítónak vált azon szakigazgatási ügycsoportok tekintetében, amelyek az integrációval a kormányhivatalokba bekerültek.

A szakigazgatási szervi kör 2015-ig többféle változáson esett át. Így például 2012-ben a korábbi Nemzeti Rehabilitációs és Szakigazgatási Hivatal (NRSZH) regionális igazgatóságainak megyei kirendeltségei integrálódtak a kormányhivatalokba, ami ugyanakkor felvetette azt, hogy a már „bent levő” nyugdíjbiztosítási és munkaügyi szakterületeket ugyancsak újra kell gondolni. Ugyanebben az évben történt, hogy az örökségvédelmi szakigazgatási szervek feladatainak egy részét a jogalkotó országosan Budapest Főváros Kormányhivatalához koncentrálna, míg más feladataik a megyei törzshivatalokba kerültek. Ezek az események megerősítették, hogy a szakigazgatási feladatok újragondolása nemcsak a kormányhivatalon kívül, de azon belül is folyamatos, ráadásul egyáltalán nem szükségszerű az, hogy mindegyik kormányhivatal ugyanazzal a feladatkörrel és szervezettel rendelkezzen a jövőben.



1. sz. ábra: Példa a kormányhivatalok szervezeti felépítésére 2012-ben (Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal)

Forrás: 26/2012. (VIII. 24.) KIM utasítás a Megyei Kormányhivatalok Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Az osztott struktúra érthető, hiszen a kívülről egységesnek tűnő hivatalok belső integrációjához időre volt szükség. Ez 2015-ben következett be, azonban addig meglehetősen összetett szervezeti, irányítási, valamint személyzeti viszonyok jellemezték a kormányhivatalokat (lásd később). Ehelyütt érdemes utalni arra, hogy a napjainkban széles körben ismert kormányablakok (KAB-ok) legelső generációja ugyancsak ebben az évben startolt el, igaz, ekkor még meglehetősen kevés (országosan összesen 29, ebből 4 budapesti) helyszínen, valamint igencsak limitált feladatkörrel (az év elején még csak 29 ügyben lehetett őket felkeresni, pl.: anyasági támogatás, családi pótlék intézése, gyermekgondozási segély megállapítása, ügyfélkapu nyitása).¹³

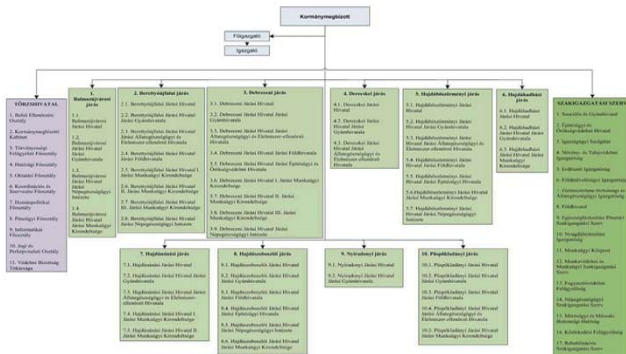
2011 végén vette kezdetét (és 2014-gyel bezárólag több ütemben zajlott) Magyarországon a helyi önkormányzatok adósságonkonsolidációja (adósságátvállalása),¹⁴ amelynek velejárója volt az is, hogy a középszintű feladatok újragondolása keretében – valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény által felállított új szerepkörben – a területi önkormányzatok korábbi intézményfenntartó tevékenysége megszűnt. A megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény rendelkezései nyomán az érintett köznevelési, szociális és kulturális intézmények (közintézetek) ún. megyei intézményfenntartó közpon-

tokhoz (a továbbiakban: MIK) kerültek át, míg az egészségügyi intézmények a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézethez (GYEMSZI). Bár ezek egyike sem vált a kormányhivatalok részévé, a MIK-ek irányába a kormány megbízottak költségvetési irányítási jogköröket gyakoroltak.¹⁵ Utóbb az intézményfenn-tartó központok feladataikat más szervezeteknek adták át.

A következő években számos további lépés következett, amelyek egyre jobban beágyazták a kormányhivatal konstrukcióját a magyar közigazgatás intézményrendszerébe,¹⁶ valamint a Magyar Állam alkotmányos rendszerébe. Ilyen jelentős mérföldkőnek számított a Magyarország Alaptörvényében történő elhelyezés, szabályozás, amelynek 17. cikk (3) bekezdése értelmében az intézmény – a Khtv. megfogalmazását átemelve – a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, amit a 34. cikk (4) bekezdése azzal egészített ki, hogy a Kormány ezen az intézményen keresztül biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.¹⁷ Ugyanerre az időszakra esik, hogy a kormány megbízottak kulcs szerepet kaptak a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások tekintetében. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény 2/A. és 2/B. §-ai alapján a Kormány rendeletével jelölheti ki a koordinációs feladatokat ellátó kormány megbízottat, valamint számára meghatározza azokat a feladat- és hatásköröket, amelyeket gyakorolhat (pl.: a Belpátfalva határában fekvő Nagyboldogasszony templom és környezete rekonstrukciója, a Magyar Nemzeti Bank székházának felújítása, átalakítása és bővítése).¹⁸ Megjegyzendő, hogy a kormány megbízott ezen feladat- és hatásköreit az általa vezetett kormányhivatal illetékességi területén kívül is gyakorolhatja. A kormány megbízott ezen tevékenysége keretében jogosult a kiemelt jelentőségű ügyben eljáró hatóságok és szakhatóságok vezetőjét írásban soron kívüli feladat elvégzésére, vagy mulasztás pótlására utasítani.

A kormányhivatalok történetének egyik kiemelkedő eseménye volt a járási (fővárosban kerüle-

ti, a továbbiakban együtt: járási) hivatalokkal történő kiegészítés. A Magyar Program által koncepcionalizált,¹⁹ és a járássok kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény és számos rendelet lapjain kimunkált vertikális kibővítés részben elkerülhetetlen volt, hiszen a 2011-től egyazon hivatal keretei között működő szakigazgatási szervek közül többnek (így például a földhivatalnak, vagy a munkaügyi központnak) voltak – még az önálló működés időszakából – a megyei és a települési szint közötti lehatárolás szerint működő egységei, amelyek ráadásul sokszor egymástól egészen eltérő logikát követve szerveződtek meg. A módosítások nyomán a Khtv. 2013-tól 2019-ig hatályos 20/A. § (1) bekezdése a járási hivatalokat a kormányhivatalok egységeiként, lényegében azok kirendeltségeiként definiálta. A járási hivatalok felállítására azonban nem csupán szervezeti fúzió volt, ami „kicsiben lemásolta” a megyei (fővárosi) kormányhivatalt. A végső cél az volt, hogy olyan uniformizált működési keret jöjjön létre az államigazgatás alsó-középszintjén, ami alkalmas fogadó bázisa lesz további feladatoknak. Ez történt a települési önkormányzatoktól 2013-ban és 2015-ben visszavezetett feladatok esetén, majd 2016-2017 folyamán, amikor kisebb részben a központi közigazgatástól, nagyobb részben pedig a kormányhivatalok fővárosi, megyei szintjéről áramlottak ide feladatok.



2. sz. ábra: Példa a kormányhivatalok szervezeti felépítésére 2013-ban (Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal)

Forrás: 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról

A jelentős eredmények ellenére a járási hivatalok nem válhattak a helyi államigazgatási feladatok kizárólagos intézőivé, két okból kifolyólag. Egyfelől amiatt, mert bár a járási hivatalok statuáló joganyaga több mint nyolcvan szakigazgatási funkciót jelölt meg,²⁰ ez – az eredeti elképzelésektől eltérően – nem jelentette az összes, helyi önkormányzatokra korábban átruházott államigazgatási feladat visszavezetését. Másfelől, ahogy a fővárosi, megyei kormányhivataloknak sem vált részévé valamennyi területi államigazgatási szerv, úgy a járási hivatalokba sem olvadt be minden megyei és települési szint közötti államigazgatási szerv (pl.: a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnak, valamint a nemzeti parkok igazgatóságainak is működtek megye alatti kirendeltségei a járási hivataloktól függetlenül). 2013-as eredeti struktúrájában a járási hivatal a fővárosi, megyei szinthez hasonlóan törzshivatalra, valamint szakigazgatási szervekre oszlott, azonban a szakigazgatási szervekből szükségképpen kevesebb fajta működött a járásokban, mint a fővárosi, megyei szinten, és ez a kevesebb fajta sem volt megtalálható maradéktalanul mind a 198 (majd később 197) járási hivatalban. Ilyenek voltak:

- a 197 járási gyámhivatal,
- a 161 járási munkaügyi kirendeltség,
- a 115 járási földhivatal,
- a 92 járási állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatal,
- a 80 járási népegészségügyi intézet, valamint
- a 60 járási építésügyi (és örökségvédelmi) hivatal.

A járási hivatalok létrejöttével a kormányhivatalokon belüli személyzeti (pl.: kinevezési, felmentési) kérdések és jogosítványok a korábbiakhoz képest még összetettebbé váltak (lásd a lenti ábrát). A hivatalok élére a jogalkotó kétszintű vezetői struktúrát állított; hivatalvezetőt és hivatalvezető-helyettest. A hivatalvezetők ekkor még a kormány megbízottakhoz hasonlóan országgyűlési képviselők is lehettek, amire volt ugyan példa, azonban jelentős részük (megközelítőleg harmaduk) már korábban is a közigazgatásban dolgozott vagy jegyzőként, vagy aljegyzőként, így szakmai pályafutásuk egy újabb szakasza vehette kezdetét.

| SZERVEZETI EGYSÉG NEVE | BEOSZTÁS/ÁMUNKAKÖR MEGNEVEZÉS | JAVASLATTEVŐ | KINEVEZÉSI/FELMENTÉSI JOGKÖR GYAKORLÓJA | EGYÉB KAPCSOLODÓ JOGOSÍTVÁNYOK |
|-----------------------------------|---|--|---|--|
| KORMÁNYHIVATAL | | | | |
| 1. Fővárosi/megyei szinten | | | | |
| 1.1. Törzshivatal | Kormány megbízott (röviden: KMB) | Ministerelnökséget vezető Miniszter (röviden: MvM) | Miniszterelnök (ME) | - |
| | Főigazgató | KMB | MvM | - |
| | Igazgató | Főigazgató | KMB | - |
| | Törzshivatal kormánytisztviselője | - | KMB | - |
| 1.2. Szakigazgatási szervek | Megegyi szakigazgatási szerv vezetője (röviden: MSzSzV) | - | KMB | A szakigazgatási szervet irányító szerv (jellemzően központi hivatal) vezetőjének egyetértési joga |
| | Szakigazgatási szerv kormánytisztviselője | - | MSzSzV | KMB kifogásolási egyetértési joga |
| 2. Járási szinten | | | | |
| 2.1. Törzshivatal | Járási hivatalvezető (röviden: JHV) | KMB | MvM | - |
| | Járási hivatalvezető-helyettes | JHV | KMB | - |
| | Törzshivatal kormánytisztviselője | - | JHV | KMB kifogásolási joga |
| 2.2. Szakigazgatási szervek | Járási szakigazgatási szerv vezetője (röviden: JSzSzV) | JHV | MSzSzV | KMB kifogásolási joga |
| | Szakigazgatási szerv kormánytisztviselője | - | JSzSzV | KMB kifogásolási joga |

1. sz. táblázat: Tisztviselők kinevezése, illetve felmentése a kormányhivatalokban a 2014-ben hatályos szabályok szerint
Forrás: A szervezeti és működési szabályzatok alapján saját szerkesztés

A járási hivatalok révén a személyes ügyfélfogadásnak új lehetősége nyílt meg, amit ekkoriban az eredetileg 29 helyszínen működő integrált ügyfélszolgálat mellett egyre több helyen létesülő és egyre több ügykörben eljárni jogosult kormányablakok hálózata tükrözött vissza. A megyei (fővárosi) szintről a járási szintre átköltöztetett kormányablakok többféle szerepkörben (ügykörben) eljárva, sok esetben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 38/A. § (1) bekezdés értelmében ún. közreműködő hatóságként tevékenykedtek. Napjainkban a kormányablakok, mint járási ügyfélszolgálatok mellett legtöbbször a mobilizált (azaz járművekben elhelyezett) kormányablakokról és az elektronikus ügyintézési lehetőségekről esik szó. Azonban nem csak ezek szolgálják az ügyfelekkel való kapcsolattartást. Mivel a járási hivatalok személyes felkeresése egyes településekről az ügyfelek számára nehézségekbe ütközhet, így a nagyobb kiterjedésű járásoknak kezdettől fogva voltak további kirendeltségei (2013-2014 folyamán megközelítőleg 150 ilyen kirendeltség létesült), valamint azokon a helyeken, ahol az ügyfélforgalomra és egyéb jellemzőkre tekintettel folyamatosan működő kirendeltségek megszervezésére nem volt mód vagy szükség, állandó vagy ideiglenes ügysegédek működtek közre az ügyfelek egyes eljárásai cselekményeinek támogatására (előbbiből kb.

200, utóbbiból nagyságrendileg 1800 volt abban az időszakban). A fentebb felsorolt megoldások mellett azoknak a területi államigazgatási szerveknek, amelyek nem integrálódtak a kormányhivatalokba, saját ügyfélszolgálatuk működnek (így például az adóigazgatás, vagy a kincstári szakigazgatás területén).

A kormányhivatalok – és innentől kezdve ez alatt értendő a járási hivatalok, valamint a kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálatokai – története ezt követően is kifejezetten mozgalmasan telt. 2014-ben folytatódott a kormányablak-hálózat fejlesztése, valamint a járási hivatalok kirendeltségekkel és ügysegédekkel történő bővítése. Az év végén megszületett a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről szóló 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat, ami előrevetítette a kormányhivatalok osztott belső struktúrájával való szakítást. Ezt, valamint a 2020-as évvel bezárólag megvalósított reformlépéseket azonban a döntéshozó már nem a Magyar Program szellemi bázisán valósította meg, hanem a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia által kijelölt úton folytatta.²¹

A Kormány területi hivatalainak továbbfejlesztése szempontjából kiemelkedő évnak számít 2015. Az év első harmadában nem csupán települési önkormányzatoktól átkerülő szociális feladatokkal gyarapodtak a járási hivatalok (pl.: aktív korúak ellátásának megállapítása), de 2015. április 1-től, az ún. külső integráció jegyében több, a kormányhivatalokon kívül működő dekoncentrált államigazgatási szerv részbeni, illetve teljes beolvasztására is sor került. Néhány meghatározott feladat (konkretizálásukat lásd lentebb) – és lényegében ezzel együtt az adott feladatkörrel érintett személyzet, valamint infrastruktúra – átvételére három esetben került sor:

- a Magyar Államkincstár igazgatóságaitól (lakáscélú állami támogatásokkal kapcsolatos, valamint családtámogatási és szociális ellátási feladatok),
- az Országos Egészségbiztosítási Pénztár területi hivatalaitól (a baleseti megtérítéshez és a keresőképeség vizsgálatához kapcsolódó feladatok), valamint

- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal szervezetétől (a hazai anyakönyvezéssel összefüggő feladatok).²²

Komplett szervezeti integrációra, azaz a dekoncentrált államigazgatási szerv kormányhivatalba történő beolvasztására pedig két esetben, így:

- a Bányakapitányságok, valamint
- a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségek esetében.

2015-re a kormányhivatalokban és járási hivatalaikban kb. 33.000 tisztviselő dolgozott, ami 13.000 fővel volt több, mint 2011 elején.²³ Ez a jelentős létszámnövekedés részben a járási szisztéma bevezetésének, részben az előbb említett integrációs lépéseknek volt köszönhető.

A külső integráció mellett a jogalkotó 2015-ben felszámolta a korábbi törzshivatali-szakigazgatási szervei osztottságot (azaz belső integrációt is megvalósított). Innentől kezdve a megyei szinten főosztályok és osztályok, a járási szinten pedig osztályok létesültek. Az előbbiekkkel szorosan összefügg, hogy ettől az évtől a szakmai és funkcionális feladatok címzettje egységesen a kormány megbízott, illetve a járási és kerületi hivatalok esetében a hivatalvezető lett. Érdemben átalakultak, egyszerűsödtek a korábbi irányítási viszonyok, kinevezési és felmentési szabályok, hatósági eljárási rendelkezések. A „második generációs” kormányhivatalok működésének megújult szabályait nem csak a Khtv. módosítása tükrözte vissza, hanem az új végrehajtási jogszabálya, a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet is. A jogalkotó célja ezzel az volt, hogy a magyar területi államigazgatás bázisintézményét képessé tegye további feladatok fogadására. Erre pedig nem kellett sokat várni.

Röviddel a fentiek után, 2016-2017 folyamán a kormányhivatalok és járási hivatalaik minden korábbinál kiterjedtebb feladat- és hatáskör (valamint részben személyzet) átvevői lettek. Ennek előkészítését több kormányhatározat végezte el. Az egyik az 1958/2015. (XII. 23.) Korm. határozat volt, amelyik a központi hivatalok és a költségvetési szerv formában működő központi minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatáról szól,

a másik az 1959/2015. (XII. 23.) Korm. határozat, amely a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítéséről, valamint az ehhez szükséges hatáskör-racionalizálásról rendelkezett. A folyamat lényegét a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről rendelkező 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat vázolta fel. Ez rögzítette, hogy egy egyszerűbb és takarékosabb államigazgatási szerkezet elérése érdekében az érintett feladatok ellátását központi szinten a minisztériumok, míg területi szinten a kormányhivatalok, illetve a járási hivatalok keretében kell biztosítani. A központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint egyes költségvetési szervek feladatainak átadásáról szóló 2016. évi CIV. törvény, valamint a vonatkozó kormányrendeletek²⁴ eredményeként nagyságrendileg kétszázötven felülvizsgált hatáskört utalt a döntéshozó a központi szintről a kormányhivatalokhoz.²⁵ Ez többféle metódus mentén történt, ami végső soron oda vezetett, hogy a kormányhivatalok között egyre több eltérés alakult ki mind a feladatrendszer, mind pedig a hivatali szerkezet tekintetében.

A folyamat azonban itt nem ért véget. A központi, valamint a megyei szint feladatrendszerének újragondolása szükségképpen maga után vonta azt, hogy számos, korábban magasabb szinten intézett teendőt ezután a járási hivatalok lássanak el. 2017 folyamán így két lépcsőben (januárban és júliusban) érkeztek újabb feladatok az alsó-középszintű hivatalokhoz, ami nagyon fontos következményekkel járt. Annak ellenére ugyanis, hogy az egyes járási szakigazgatási területek közötti eltérések miatt már 2013-tól kezdve találkozni lehetett szükségszerű különbségekkel, a 2017-es megoldás nyomán sokkal látványosabbá vált az egyes járási hivatalok feladat- és hatásköri rendszerében mutatkozó differencia. Innentől kezdve lényegében három nagy kategória rajzolódott ki:

- a járási hivatalok feladatrendszerének volt egy olyan része, ami – a jogalkotó azon szándékának megfelelően, hogy az ügyfelek lehetőleg minél több ügyüket már a járási szinten elintézhessék

- valamennyi járásban „általánosan” megtalálható volt (pl.: egyes köznevelési kérdések),
- míg számos további feladat csak ún. „kiemelt járási hivatalokban” (pl.: földhivatali ügyek) volt intézhető,
- végezetül kialakult az ügyeknek egy olyan csoportja, ami csak a „megyeszékhely szerinti” járási hivataloknál vált elintézhetővé (pl.: környezetvédelmi és természetvédelmi feladatok, vagy a nagyobb, összetettebb fogyasztóvédelmi eljárások). Ezek a különbségek elkerülhetetlenül kihatottak a járási hivatalok belső felépítésére és személyi állományára. A kifejezetten csak az ún. „általános” ügyekben eljáró hivatalok felépítése egyszerűbb, létszáma kisebb volt, míg a több járásra kiterjedő, kiemelt ügyekkel is foglalkozóké értelemszerűen tagoltabb osztály-struktúrát és nagyobb tisztviselőgárdát igényelt. Ekkoriban a „megyeszékhely szerinti” járási hivatalok szerkezete pedig – az előbbi kettő járástípustól eltérően – számos főosztályra oszlott, kiterjedt létszámmal.²⁶

Egy, a személyzeti viszonyokkal szorosan összefüggő kiegészítő gondolat keretében utalok arra, hogy ugyancsak 2016-ra datálódik az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) megalkotása, ami eredetileg kifejezetten a járási hivatalokban dolgozó tisztviselők anyagi helyzetén igyekezett javítani. Erre szükség is volt, hiszen a permanens reformok erősen befolyásolták az érintett dolgozói kör ügyterhét, valamint motiváltságát. A járási hivatali feladat- és szervezeti rendszer folyamatos módosításai oda vezettek, hogy 2017-re a kormányhivatalok megyei szintjén megközelítőleg 11.000 fő, míg a járási szinten nagyságrendileg 25.000 tisztviselő dolgozott. A jogalkotó eredeti elképzelése szerint az Áttv. hatályát fokozatosan kiterjesztette volna a járási hivatali dolgozókon túl 2017. január 1-től a fővárosi, megyei kormányhivatalok többi dolgozójára, majd eredetileg 2018., aztán egy módosítást követően 2019. január 1-től a minisztériumokra, valamint a Kormány, illetve a minisztériumok irányítása alatt álló, törvényben meghatározott központi államigazgatási szervekre.²⁷ Habár ez az elképzelés a maga eredeti formájában nem valósult meg, ettől függetlenül olyan új jogszabály született, amelyik végül a központi és a területi szint

államigazgatási szerveinél dolgozó tisztviselők többségének jogviszonyát érdemben módosította. Ez a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) volt.

Mielőtt a Kit. jelen téma szempontjából meghatározó néhány rendelkezésének ismertetése megtörténne, a kronológia miatt érdemes utalni arra, hogy az elmúlt évek egyik fontos tendenciája a kormányhivatali-járási hivatali ügyfélszolgálati tevékenységhez kötődik. 2017-től a jogalkotó egyre több olyan ügyben jogosította fel a KAB-okat eljárásra, amelyek ugyan nem a kormányhivatalok szakigazgatási repertoárjába tartoznak, hanem más, nem integrálódott államigazgatási szervekhez (pl.: a Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz), azonban az ügyfelek könnyebb ügyintézése érdekében azokat a kormányablakokban is elérhetővé tette. Az adóügyi ügyfélszolgálati tevékenység kormányablakokba történő becsatornázása ugyan nem teljeskörű (azaz nem minden adóügyi kérdés intézhető a KAB-ok előtt, valamint a kormányablakok közül sem mindegyikben adott a lehetőség), azonban előrevetíti annak a lehetőségét, hogy idővel minél több, a kormányhivatalon kívül működő szakigazgatási terület ügyei válnak majd beépíthetővé a járási ügyfélszolgálatok tevékenységébe. A KAB-ok ügykörszintjei fokozatosan nyerték el mai összetételüket, amihez jelentős mértékben hozzájárult a hatósági eljárásjog 2018-as megújítása. Ekkoriban 40 olyan jogszabály által kizárt eljárás volt, amit nem lehetett elindítani a KAB-ok előtt. Ilyenek voltak például a szabadalmi ügyek, az elektronikus hírközléssel összefüggő kérelmek, vagy a veszélyes katonai objektum üzemeltetése iránti kérelmek.²⁸

2018-2019 folyamán a kormányhivatalok szempontjából az egyik legjelentősebb szabályozás a Kit. volt. A Kit. szervesen illeszkedik a 2010 óta zajló területi államigazgatás-fejlesztési folyamatba. A jogszabály erősen összekapcsolja a szervezeti és személyzeti kérdéseket és mindkét oldalról vizsgálva számos újdonságot eredményezett a kormányhivatali konglomerátumban.²⁹ Szervezeti értelemben az egyik legfontosabb nívója az ún. kormányzati igazgatási szervek kategóriájának bevezetése volt, amelyen belül a kormányhiva-

talok a Kit. 2. § (1) bekezdés b) pontja, valamint (4) bekezdése értelmében ún. területi kormányzati igazgatási szerveknek minősülnek. Az új kategória átrendezte ugyan, de nem váltotta ki az államigazgatási szerv fogalmát. Sőt! A Kit. által a kormányzati igazgatási szervek csoportjába vont intézmények lényegében több, korábban is létező államigazgatási szervből adódnak (pl.: Kormány, minisztérium, központi hivatal, vagy a fentebb említett módon a fővárosi, megyei kormányhivatal). Az előbbiek okán talán nem meglepő, hogy a Kit. szabályrendszere sem minden elemében merőben újszerű, hanem sok esetben korábban más jogszabályokban megtalálható rendelkezésekből építkezik. A központi államigazgatás kapcsán például a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) egyes rendelkezéseit építette be, valamint fejlesztette tovább a jogalkotó, míg a kormányhivatalok esetében a Khtv. számos jogintézményét. Ehelyütt nincs mód valamennyi szervezeti változás teljes körű ismertetésére, de arra mindenképpen utalok, hogy a fenti jogalkotói megoldás miatt jelenleg a kormányhivatalokra vonatkozó rendelkezések zöme a Kit.-ben és a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendeletben található meg, néhány további rendelkezés pedig a Khtv.-ből ismerhető meg. Az Áttv.-t a Kit. hatályon kívül helyezte, és bár egy ideig maga a Kit. is elkülönült rendelkezéseket tartalmazott saját szabályrendszerén belül a kormányhivatali dolgozókra, napjainkra ez a látványos elkülönültség erősen mérséklődött.

2019-ben és 2020-ban több olyan fontos jogszabály látott napvilágot, amelyek részben a feladat- és hatásköri rendszer, részben a közigazgatási hatósági eljárásjog átalakulására, valamint a COVID-19 pandémiára tekintettel fogalmaztak meg korrekciókat.

- A rendelkezések egy részét a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról szóló 2019. évi CIX. törvény fogalmazta meg,

- míg másik részét a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CX. törvény rögzítette,
- ugyanakkor a 2020-ban bevezetett veszélyhelyzet nyomán számos további jogszabály született, amelyek ugyancsak változtattak a kormányhivatalok működésén.

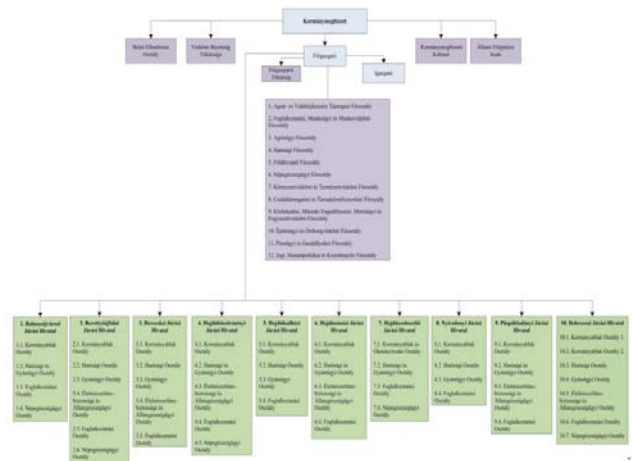
A 2019. évi CX. törvény a kormányhivatalok megyei és járási szintje közötti viszonyokat tekintve legalább olyan hangsúlyos volt, mint amilyen fontos volt a 2016-2017 folyamán lezajlott átalakítás. Irányultságát tekintve azonban egészen más, mint a három évvel korábbi átalakítássorozat. A törvény és annak végrehajtására szolgáló, a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 360/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet több lépcsőben rendelte el a változtatások végrehajtását. Ezek közül kiemelendő, hogy:

- 2020. január 1. napjától több olyan kormányhivatali és járási hivatali hatáskör volt, amelyet a jogalkotó a korábbiaktól eltérő módon, immár nem kívánt az intézmény keretein belül tartani, hanem azokat más szervezetekhez utalta tovább. Ezek között található:³⁰
 - központi államigazgatási szerv (pl.: Nemzeti Népegészségügyi Központ, Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal),
 - területi államigazgatási szerv (pl.: tankerületi központok), valamint
 - kamara (pl.: Nemzeti Agrárgazdasági Kamara) éppúgy, ahogy
 - nonprofit szervezet (pl.: Magyar Autóklub), valamint
 - a jegyző.
- A folyamat 2020. március 1-jei határidővel folytatódott tovább, ugyanis ekkortól:

- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosítása nyomán a járási hivatalok helyett általános szabálysértési hatóságként a rendőrség jár el,³¹
- a gyermek és a szülő, illetve más kapcsolattartásra jogosult személy kapcsolattartására vonatkozó határozat végrehajtásával kapcsolatos hatáskörök pedig a járásbírókhoz tartoznak.

- A megyei és járási szint közötti munkamegosztás szempontjából ennek az időszaknak további két nagyon fontos változtatása, hogy:
 - a megyeszékhely szerinti járási hivataloknak a járási hivatalok között betöltött kiemelt szerepe megszűnt, a megyei illetékességgel ellátott feladat- és hatáskörök (pl.: környezetvédelmi, természetvédelmi, munkavédelmi, családtámogatási feladatok) a megyei szint vette át, de
 - ugyanilyen fontos volt, hogy a járásszékhely települések jegyzőinek építésügyi, valamint egyes járási hivatalok építésügyi és építésfelügyeleti feladat- és hatáskörök is a kormányhivatal megyei illetékességgel ellátandó feladataivá váltak.
- A kormányhivatali feladatok kiáramlása júliusban is folytatódott, így például 2020. július 1. napjával az egyéni vállalkozói nyilvántartással kapcsolatos feladatok a Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz kerültek.

A jelzett változások eredményeként a kormányhivatali struktúra újból jelentős változáson esett át, amit a lenti ábra szemléltet.



3. sz. ábra: Példa a kormányhivatalok szervezeti felépítésére 2020-ban (Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal)

Forrás: 3/2020. (II. 28.) MvM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról

3. ZÁRÓ GONDOLATOK

Úgy vélem, hogy bár a fenti áttekintés korántsem teljes, mindamellett képes érzékeltetni, hogy milyen komoly fejlődési pályát járt be a kormányhivatalok intézménye. Ennek a lassan már bő egy évtizedre rúgó folyamatnak több jól elkülöníthető létszaka és ezeket meghatározó eseménye van. Megítélésem szerint külön értelmezhető és értékelhető a 2011-2015 közötti időszak, a 2016-2017 közötti időszak, valamint a 2018-2020 közötti pár év.

Az első, 2011-2015 közötti szakasz szervezeti értelemben a kormányhivatalok és a járási hivatalok, valamint a kormányablakok beágyazását szolgálta a területi közigazgatás aktorai közé. Ennek az időszaknak a velejárája egy markáns területi integráció megvalósulása, ami elsősorban a feladatok és hatáskör, valamint ezek nyomán a szervezet és személyzet horizontális – azaz alapvetően a helyi önkormányzatoktól, valamint a különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervektől a kormányhivatalokhoz történő – átpozicionálása volt. A szervezeti integráció szükségképpen a területi államigazgatási szervcsoport egy részének „újragyúrásában” öltött testet (2011-ben és 2015-ben a megyei szinten, míg 2013-ban járási szinten). A feladatintegráció leglátványosabban a települési önkormányzatokhoz delegált államigazgatási feladatok egy részének visszavezetésénél volt meg tapasztalható, de később is volt rá példa (többek között 2015-ben). Ennek az időszaknak egyértelműen a kormányhivatalok belső homogenizálása jelenti a végét, hiszen csakis az osztott igazgatási struktúra hátra hagyása nyomán vált lehetővé az államigazgatás megreformálásának következő szakasza.

Álláspontom szerint a második szakaszt a 2016-2017-es időszak jelenti. Bár ez rövidebb az előzőnél, ugyanakkor legalább annyira intenzívnek tekinthető a kormányhivatalok fejlesztése szempontjából, mint az első periódus. Ez a szakasz alapvetően csak államigazgatási feladatok központi és területi szint közötti újragondolását valósította meg, azonban egyfajta „dominó-effek-

tusként” a központi szintről megyeire (ritkábban járási szintre) leadott feladatok és hatáskörök a megyei és járási szint közötti munkamegosztás felülvizsgálatát is elkerülhetetlenné tették. Az erre az időszakra eső eseménysor egyik legfontosabb szervezeti hozadéka az volt, hogy a kormányhivatalokon belüli súlypont a járási szint irányába tolódott el a megyei szintről, valamint a kormányhivatali és járási hivatali szerkezet erőteljes differenciálódáson ment keresztül.

Úgy vélem, hogy az előbbiektől elkülönülő, önálló időszakként célszerű értelmezni a 2018-2020 közötti éveket. Ennek kezdetét a Kit. megalkotása, ezzel pedig az államigazgatás kormányzati igazgatási szervcsoportjához tartozó intézmények közötti központosítotttság és hierarchia fokozása jelenti. A jelzett időszak végét a kormányhivatalokon belül egy sajátos visszarendeződés, tulajdonképpen a megyei szint visszaerősítése zárja, ami egyértelműen szakítást jelent az alsó-középszintre történő feladattelepítést célzó intézkedésekkel, szervezeti értelemben pedig részben annullálja a 2016-2017-es eseményeket. A kormányhivatalokon kívül is lezajlott egy, a korábbiak inverzeként értelmezhető folyamat, ahol néhány kivételtől eltekintve a jogalkotó több lépcsőben más (közigazgatási és nem közigazgatási) szervezetekhez telepített feladatokat a Kormány területi szervétől.

Kérdés, hogy vajon ez a trend folytatódik-e az elkövetkező években, és ha igen, akkor milyen lendülettel, illetve milyen „forgatókönyv” mentén. A kérdés felvetése nem csupán amiatt logikus, mert a középszintű feladatok újragondolására számos út kínálkozik,³² hanem azért is, mert a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia is véget ért a 2020-as esztendővel. Úgy vélem, hogy a kormányhivatalok eddigi eseménydús történetét most egy konszolidációs időszaknak kellene követnie, amiben az intézménnyel szorosan összefüggő adminisztratív megoldások kiértékelésére van szükség. Bár nem lehet tudni, hogy az elkövetkező tíz év mit hoz, de az bizonyos, hogy a magyar közigazgatáson belül olyan tudás és tapasztalat halmozódott fel, amiből sikerrel lehet építkezni az új kihívások kapcsán is.

Jegyzetek

- 1 https://unis.unvienna.org/unis/hu/topics/climate_change.html (2021. 09. 28.).
- 2 Marton Ádám (2018): Az időződés problémaköre az Európai Unióban. *Európai Tükör*, 1. sz. 59-79.
- 3 Grüber Károly – Törő Csaba (2010): A Visegrádi Négyek (V4) Európai Unión belüli együttműködésének szempontjai és eddigi tapasztalatai. *Külgügyi Szemle*, 2. sz. 52-70.
- 4 Vö. Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2021): *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 38.
- 5 Lásd például Magyarországon a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot, a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiát, vagy az illegális migráció és a COVID-19 pandémia miatt megalkotott jogforrásokat.
- 6 Lásd a Khtv. (2012-ig hatályban volt) 2. § (1) bekezdését, továbbá Zöld-Nagy Viktória – Virág Rudolf (2013): *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó.
- 7 G. Fodor Gábor – Stumpf István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 3. sz. 5-26. Továbbá Drechsler, Wolfgang (2005): The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management. The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, 6. sz. 94-108.
- 8 Ezzel összefüggésben további részletek olvashatók itt: 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat a közigazgatás reformjáról, valamint Barta Attila (2012): A területi államigazgatás változásai az elmúlt húsz évben. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 3-10.
- 9 Lásd: 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés.
- 10 <https://2010-2014.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/teruleti-kozigazgatases-valasztasokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/orban-viktor-kinevezte-a-kormanyhivatalok-vezetoit> (2021. 09. 17.).
- 11 Barta Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat. 166.
- 12 Lásd a Nemzeti Államigazgatási Központtól szóló 330/2010. (XII. 27.) Korm. rendeletet.
- 13 <https://www.kormanyhivatal.hu/hu/budapest/hirek/a-kormanyablakok-masfel-eve> (2021. 09. 16.).
- 14 Lentner Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 3. sz. 330-344.
- 15 Részleteit a 2011. évi CLIV. törvény, továbbá a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet állapította meg.
- 16 Barta Attila (2021): A közigazgatás intézményrendszere és szervezési elvei, In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-intezmenyrendszere-es-szervezesi-elvei> (2021. 09. 07.).
- 17 Gyeryák Ferenc (2018): *A helyi önkormányzatok tevékenységének törvényességi felügyelete*. Budapest, Dialóg Campus.
- 18 Egyes beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 83/2021. (II. 23.) Korm. rendelet.
- 19 Magyar Program 2011, 26.
- 20 Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2020): *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*. Budapest, Dialóg Campus. 156.
- 21 https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_pdf (2021.09.07.).
- 22 Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2020): *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*. Budapest, Dialóg Campus. 145.
- 23 <http://kozepszintuallamig.blogspot.com/> (2021. 09. 19.).
- 24 Például az egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet.
- 25 Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2020): *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*. Budapest, Dialóg Campus. 148.
- 26 Lásd a 34/2017. (IX. 5.) MvM utasítással módosított 39/2016 (XII. 30.) MvM utasítást.
- 27 Áttv. 37. §.
- 28 Felsorolásukat lásd itt: www.kormanyhivatal.hu/download/d/e7/24000/TER-3-50-3-2018%20KAB.pdf (2021. 09. 09.).

29 Lásd többek között Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (2021): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem. 31-32. Továbbá Barta Attila – Bencsik András – Veszprémi Bernadett (2019): A kormányzati igazgatásról szóló törvény egyes elméleti és gyakorlati aspektusai. *JURA*, 2. sz. 11.

30 <https://www.kormanyhivatal.hu/hu/hirek/gyorsabba-es-hatekonyabba-valik-az-ugyintezes> (2021. 10. 17.).

31 <https://kfk.pest.gov.hu/kereses?searchtext=szab%C3%A1lys%C3%A9rt%C3%A9s> (2021. 09. 09.).

Továbbá <http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/igazgatasrendeszet/a-rendorseg-felkeszult-az-altalanos> (2021. 09. 09.).

32 Egészen más utat jár be például a horvát közigazgatás területi szintje. Erre vonatkozóan lásd: Lopižić, Iva – Manojlović Toman, Romea (2021): Predictions of State and County Top Civil Servants Regarding the Abolition of County State Administration Offices: Two Sides of the Same Coin? *Central European Public Administration Review*, No. 1. 41-61.

DOI: 10.54200/kt.v1i2.13

Rekviem egy ágazatért – a fogyasztóvédelmi igazgatás alakváltozatai

B E N C S I K A N D R Á S *

Absztrakt: A fogyasztóvédelem – lévén anyagi joga a közjog és a magánjog határán helyezkedik el – két eszközrendszer felhasználásán keresztül törekszik a fogyasztói jogok érvényesítésére: egyrészt a végrehajtó hatalom részeként működő fogyasztóvédelmi intézményrendszer fenntartását és működtetését, másrészt a bírósági, illetve az extrajudiciális jogérvényesítés rendelkezésre bocsátását foglalja magába. Ebben a tanulmányban a fogyasztóvédelmi „igazgatás” ki- és átalakulását tesszük vizsgálat tárgyává, különös tekintettel azokra, a szervezettrendszerben bekövetkezett kardinális változtatásokra, amelyek napjainkhoz közeledve alapjaiban alakították át a hazai fogyasztóvédelem szervezeti, működési és eljárási kérdéseit.

Kulcsszavak: fogyasztóvédelem, centralizáció, jogorvoslat, önállóság, hatékonyság

A fogyasztóvédelmi jog heterogén jellegéből fakad az a sajátosság, hogy a fogyasztók védelmének érdekében kitűzött célok elérése számos feladat- és hatáskör ellátását teszi szükségessé. Ennek eredményeképpen a magyar fogyasztóvédelmi intézményrendszer rendkívül differenciált, a hatáskörök számos szerv között oszlanak meg.¹ A fogyasztóvédelmi jellegű feladatokat ellátó állami szerveken kívül a hatályos szabályozás – a pluralitás elvének formális deklarálásával – rendelkezik a helyi önkormányzatok és a fogyasztói érdekvédelmet ellátó civil szervezetek szerepéről is.² Jelen tanulmány az ágazat állami intézményrendszerében (közelebbről az ún. általános hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóságok körében) bekövetkezett főbb változ(tat)ásokat teszi vizsgálat tárgyává, amit alapvetően két szempont indokol.

Egyrészt kiemelhető, miszerint az államigazgatás központi és területi szintjén bekövetkezett szervezeti átalakítások nem hagyták változatlanul a fogyasztóvédelmi igazgatást, sőt a helyzet úgy áll, hogy kevés olyan ágazat létezik, ahol ekkora méreteket öltött volna az intézményrendszer változékonysága az elmúlt években. Másrészt szükséges azt is hozzátenni, hogy – a szervezeti átalakítások háttérben – koncepcionális eljárási reformtörekvések is meghúzódtak, amelyek – meglovagolna a fórumrendszer „egyszerűsítését” – a jogorvoslati rendszer tekintetében új alapokra helyezték a fogyasztóvédelmi hatósági eljárás koordináta rendszerét is.

1. A KORMÁNYZATI SZEREPKÖR TERJEDELME A FOGYASZTÓVÉDELEMBEN

A Kormány – fogyasztóvédelemmel kapcsolatos – feladata az Alkotmányból levezethető volt, mivel a korábbi reguláció értelmében a Kormány védi és biztosítja a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait.³ A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) csupán annyi orientáló jellegű kötelezettséget rögzített a Kormány fogyasztóvédelmi feladatairól, hogy ösztönzi az országos gazdasági kamarák, a vállalkozások szakmai érdekképviseleti

* Habilitált egyetemi adjunktus, ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

szervezetei, az érintett társadalmi szervezetek és a fogyasztóvédelemmel összefüggő feladatokat ellátó hatóságok közös megegyezésén alapuló, a követendő elveket és a legjobb követendő gyakorlatot rögzítő nyilatkozat létrehozását.⁴ Ezt az indokolta, hogy a tudatos fogyasztói magatartás és döntéshozatal kultúrájának fejlesztése, a fogyasztók tájékoztatásának előmozdítása és a következetes hatósági jogalkalmazás realizálódjon. E nyilatkozatot az Fgytv.-t átfogó jelleggel módosító 2008. évi XLII. törvény nevezte Fogyasztóvédelmi Chartának, amelynek kezdeményezése alapvetően állami feladat, mégis széles körben nyílt lehetőség e megállapodás aláírására. A Charta legtöbb várakozást kiváltó része az ún. önkéntes vállalkozásokat tartalmazó egység volt, amely az elképzelés szerint külön rögzítené a kormányzati oldal (hatóságok), a civil szerveződések, valamint a vállalkozások vállalkozásait.⁵ A felajánlások teljesítését az önkéntesség alapján látta a jogalkotó kivitelezhetőnek, amely csupán a nyilvánosság ereje által lett volna realizálható. A történeti hűség kedvéért indokoltnak mutatkozik kiemelni, hogy az említett nyilatkozat megalkotásának kezdeti akadozását a jogalkotó azzal látta orvosolhatónak, hogy a 2012. évi LV. törvény 38. § (1) bekezdése ezt a rendelkezést hatályon kívül helyezte, így az 2012. július 29-től kezdve nem képezi részét a regulációnak.

A Kormány 2007-ben fogadta el az ún. harmadik középtávú fogyasztóvédelmi politikáról szóló 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozatot, amely abból az elgondolásból indult ki, hogy a „jó” gazdaság előfeltétele az „erős” fogyasztóvédelem. Ennek megfelelően a 2007 és 2013 közötti fogyasztóvédelmi politika a fogyasztók biztonságának erősítését, az életminőség védelmét, az erősebb és hatékonyabb állami szerepvállalást és az integrált fogyasztóvédelmi hatóság felállítását célozta meg. Ezek közül az utolsó prioritás megvalósult a jogalkotói lépéseknek köszönhetően, mivel 2007. szeptember 1-jei hatállyal központi hivatalként létrejött az egységes Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság. A legújabb kori fogyasztóvédelmi stratégia alapvető kereteit a 2020 és 2025 közötti időszakra nézve az Európai Bizottság „Új fogyasztóügyi stratégiája” határozza meg, amely a digi-

tális fogyasztóvédelemre, egyes fogyasztói csoportok különleges igényeire és (egyebek mellett) a fogyasztói igényérvényesítésre helyezi az uniós jogalkotás prioritásait.⁶

Széles skálán mozog az egyes államok szabályozása a miniszteri szintű igazgatás tekintetében, mivel például Németországban az Élelmezésügyi, Mezőgazdasági és Fogyasztóvédelmi Minisztérium⁷ az ágazat főhatósága, míg Ausztriában a Munka, Szociális és Fogyasztóvédelmi Szövetség Minisztériumához⁸ tartozik e szakterület. Nálunk a fogyasztóvédelem ágazati irányítója a miniszter, miniszteri szinten 1990 óta azonban többször is gazdát cserélt.⁹ A hatásköri szabályok változása jól mutatja, hogy a fogyasztóvédelmet éppen gazdasági, fejlesztési vagy jogi kérdésnek tekintették a hatalmon lévő kabinetek. Álláspontom szerint, bár a tanulmány által érintett terület kiindulópontja a piacgazdaság, korszerű lenne a fogyasztóvédelmet az igazságügyért felelős miniszter feladat- és hatáskörében elhelyezni, mivel annak alapvető célja a jogi segítségnyújtás a hátrányos helyzetbe került fogyasztók számára. Az igazságügyért felelős miniszter – illeszkedve a fogyasztóvédelem sajátosságaihoz – valamennyi érintett ágazat regulációjánál köteles lenne figyelembe venni a fogyasztóvédelmi szempontokat, így horizontális szempontként épülne be a jogalkotó hatalom működésébe a fogyasztók érdekeinek védelme. A hatályos reguláció szerint a miniszter fogyasztóvédelmi szakmapolitikai programot alkot, továbbá intézkedéseket tesz, illetve kezdeményez a fogyasztói jogok védelme és érvényesítése érdekében.

A korábbi szabályozás értelmében a miniszter – ezen kívül – irányítási jogot gyakorolt a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság főigazgatója felett, aki ennek keretében évente köteles volt beszámolni a hatóság tevékenységéről. Feladatát képezte továbbá egy fogyasztói beadványokat fogadó és azokat a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervekhez továbbító, valamint a fogyasztókat eljárási lehetőségeikről tájékoztató állami ügyfélszolgálat fenntartása is. Ennek intézményesítése alapvetően annak kivédését szolgálta, hogy – a fogyasztóvédelem keretében tevékenykedő állami szervek heterogén hatásköreinek sajátos-

ságai miatt – a fogyasztók kérelme hatáskör és illetékesség hiányában elutasításra kerüljön.

2. A FOGYASZTÓVÉDELMI IGAZGATÁS ALAKULÁSA

A fogyasztóvédelem állami intézményrendszere vonatkozásában kiemelkedő szerepet töltenek be a fogyasztóvédelmi hatóságok, így az általános hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóság(ok), a pénzügyi fogyasztóvédelmet megvalósító Magyar Nemzeti Bank, a Gazdasági Versenyhivatal, valamint más, jogszabály által feljogosított ún. speciális fogyasztóvédelmi hatóságok. Az általános hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóság működése nem érinti a más jogszabályban egyéb szervek számára biztosított fogyasztóvédelmi feladat- és hatásköröket. Itt csak utalni kívánok arra, hogy elengedhetetlen az általános és a speciális hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóságok együttműködése a hatékony fogyasztói jogérvényesítés érdekében.¹⁰

Tekintettel arra, hogy a fogyasztók számára nyújtott jogvédelem állam által történő realizálása már az állam keletkezésétől kezdődően a közhatalom gyakorlásának egyik alapvető funkciójaként fogható fel, az államok kénytelenek (voltak) kiépíteni a fent jelzett funkció ellátására hivatott intézményeket.¹¹ Az is nyilvánvaló azonban, hogy eme állami intézményrendszer folyamatos változásban van, mivel idomulni kénytelen ahhoz a jogszabályi és technikai környezethez, amelynek keretei között szükséges a fogyasztók állam általi védelmét megvalósítani. A fentiek előrebocsátását követően az alábbiakban az ún. „fogyasztóvédelmi” intézményrendszer alakváltozásaival, szervezeti és jogállásbeli módosulásaival foglalkozom.

2.1. A KEZDETEK: AZ ÁLLAMI KERESKEDELMELI FELÜGYELET

Az ötvenes évek elején hozta létre a Minisztertanács az Állami Kereskedelmi Felügyeletet (a továbbiakban: Felügyelet) a „belkereskedelemre vonat-

kozó szabályzatok megtartásának ellenőrzése, az állami fegyelemnek a kereskedelem területén való megszilárdítása (...) s mindez által a dolgozók ellátásának következetes megjavítása érdekében”.¹²

A Felügyelet a Belkereskedelmi Minisztérium szervezetén belül jött létre, ebből fakadóan nem rendelkezett szervezeti önállósággal. A belkereskedelmi minisztertől való függés két vonatkozásban is érvényesült, mivel a miniszter kinevezési joga kiterjedt a minisztériumban működő felügyeleti főosztályt vezető Állami Kereskedelmi Főfelügyelő, valamint a városi, megyei felügyelőségek vezetőinek kinevezésére is. A jogállás tekintetében szükséges azt is kiemelni, hogy a területi felügyelőségek közvetlenül a felügyeleti főosztálynak – mint másodfokú hatóságnak – alárendelten működtek, tekintetükben nem érvényesült hierarchikus viszony a helyi tanács végrehajtó bizottságával, azokkal azonban szorosán együttműködtek. Az „együttműködés” kétarcú jellege érhető tetten abban a rendelkezésben, amely szerint – az alárendeltség deklarált tagadása mellett – rendszeresen kötelesek voltak beszámolni a területi felügyelőségek a tanácsok végrehajtó bizottságaiknak, ilyen kötelezettség azonban a miniszter irányában nem érvényesült.

A Felügyelet – a vonatkozó szabályozásból kiolvashatóan – általános hatáskörrel rendelkezett, mivel tevékenysége az ország területén működő valamennyi vállalat, szövetkezet, államigazgatási szerv és intézet, valamint az üzemek saját kezelésében lévő konyhái működésének ellenőrzésére kiterjedt, függetlenül az üzletek (boltok, konyhák) szakmai alárendeltségétől. A megfogalmazásból következik, hogy a Felügyelet minden, az ország területén működő kereskedelmi egység felett felügyeleti jogkörrel rendelkezett, tekintet nélkül arra, hogy az egység mely ágazati főhatóság alá tartozott.

A fenti célok elérése érdekében a statuáló jogszabály a Felügyeletet rendszeres és folyamatos ellenőrzés végzésére jogosította fel. Ennek keretében jogosult volt ellenőrizni – egyebek mellett – a fogyasztói árak és haszonkulcsok megtartását, az áruk kezelését és raktározását, az árukban kelet-

kezett mennyiségi és minőségi hiányok keletkezésének okait, az áruk minőségét, a kereskedelmi dolgozóknak a fogyasztókkal szemben tanúsított magatartását, a fogyasztóknak kiszolgált áruk csomagolását, valamint a fogyasztói panaszok intézésének módját. Amennyiben a Felügyelet valamely érintett jogszabály megsértését állapította meg, különböző intézkedések – így egyebek mellett leltározás elrendelése vagy feljelentés megtétele – alkalmazása mellett bírságolási joggal (is) rendelkezett.

A szabályozás értékeléseként megállapítható, hogy – szervezetileg – teljes mértékben a Belkereskedelmi Minisztérium szervezetében és alárendeltségében működött a Felügyelet, amely – tevékenységét tekintve – egyszerre látott el közegészségügyi, élelmiszerbiztonsági és kereskedelemfelügyeleti tevékenységet, a fogyasztóvédelmi jelleg a jogi szabályozásban azonban csak marginálisan, a fogyasztók tájékoztatásában és a szolgáltatások kiszolgáltatásában jelent meg.

2.2. AZ ÖNÁLLÓSODÁS FELÉ: AZ ÁLLAMI KERESKEDELMI FELÜGYELŐSÉG

1967-ben került sor a Felügyelet átszervezésére, attól a céltól vezéreltetve, hogy a fogyasztók érdekeinek fokozottabb védelme és a kereskedelmi munka színvonalának emelkedése megvalósulhasson. Ennek érdekében a Felügyeletet Állami Kereskedelmi Felügyelőséggé (a továbbiakban: Felügyelőség) szervezték át.¹³

Az új szerv jogállásával összefüggésben rögzítette a kormányrendelet, hogy az a belkereskedelmi miniszter közvetlen felügyelete alatt működik, hatósági jogkörrel és önálló költségvetéssel rendelkezik. Ehhez kapcsolódott a szervezeti struktúra is, amely szerint a Felügyelőség Állami Kereskedelmi Főfelügyelőségre (ezen alponban a továbbiakban: Főfelügyelőség) és területi kereskedelmi felügyelőségekre tagozódott.¹⁴ Az ismertetett szabályozásban a korábbi regulációhoz képest két irányban

jelent meg a szervezeti önállóság. Egyrészt rögzítette a kormányrendelet, hogy a Felügyelőség önálló költségvetés szerint gazdálkodott, másrészt szervezetileg is különvált a minisztériumtól, mivel nem a Belkereskedelmi Minisztérium szervezetében, hanem csupán annak felügyelete alatt fejtette ki tevékenységét.

A relatív szervezeti önállósodás megnyilvánult a kinevezési jogkör szabályozásában is, mivel – a korábbiakkal ellentétben – nem a belkereskedelmi miniszter gyakorolta valamennyi vezető tekintetében a kinevezési jogot: a Főfelügyelőség vezetőjét (és helyettesét) a miniszter, míg a területi kereskedelmi felügyelőségek vezetőit (és felügyelőit) már a Főfelügyelőség vezetője nevezte ki.¹⁵ A kiépített struktúra belső kapcsolatrendszere eme elgondolás alapján került kialakításra, mivel a területi felügyelőségek ezáltal a Főfelügyelőségnek lettek alárendelve, szorosan együttműködtek azonban a megyei (fővárosi) tanácsok végrehajtó bizottságaival, ami rendszeres beszámolási kötelezettség formájában öltött testet, a végrehajtó bizottság felkérhette továbbá a területileg illetékes felügyelőséget a fogyasztói érdekvédelemmel kapcsolatos célvizsgálatok elvégzésére.

A Felügyelőség feladatait vizsgálva a korábbi szabályozáshoz képest két komoly eltérés figyelhető meg: a fogyasztói érdekvédelem és a szabálysértési jogkör. Utóbbi abban a vonatkozásban tekinthető kiemelkedő jelentőségű módosításnak, hogy a felügyelőségek szabálysértés észlelése esetén nem csupán szabálysértési eljárás kezdeményezésére, hanem – feljelentés mellőzésével – a szabálysértést megállapító jogszabályban meghatározott bírság kiszabására is jogosultak voltak.¹⁶ Eme változtatás mögött az a jogalkotói szándék húzódott meg, hogy – a jogsérelem gyorsabb orvoslása érdekében – ne áttételesen kerüljön sor a szabálysértési eljárás lefolytatására, hanem azonnal kapjon a Felügyelőség lehetőséget a (szabálysértési) bírságolásra.

A másik érdemi változtatás a szerv „profilját” érintette, mivel a szabályozás értelmében a Felügyelőség elsődleges feladata a fogyasztói érdekvédelem lett. Ennek keretében tevékenysége a hatáskörébe

tartozó szervek vásárlókat kiszolgáló egységeiben a fogyasztókat védő jogszabályok megtartásának, a fogyasztói árak megtartásának, az áru csomagolásának, a fogyasztói panaszok intézésének, valamint a fogyasztók kiszolgálásának vizsgálatára és ellenőrzésére terjedt ki. Ebből a felsorolásból érezhető a Felügyelőség fogyasztóvédelmi jellegének dominánsabbá tétele, mivel – a kereskedelemre vonatkozó egyéb előírások kontrollja mellett – megszokasodtak azok a fogyasztókat érintő kérdéskörök, amelyek vizsgálata és folyamatos ellenőrzése a felügyelőségek hatáskörébe került. Ezt a tendenciát kívánta a jogalkotó erősíteni azzal a rendelkezéssel is, amely a fogyasztókat károsító jelenségek okainak feltárását is e szerv feladatává tette.¹⁷

2.3. A SZERVEZETI ÖNÁLLÓSÁG RELATIVIZÁLÓDÁSA: AZ ORSZÁGOS KERESKEDELMI FŐFELÜGYELŐSÉG

A fentebb említett szervezeti keretek között csupán három évig működött a Felügyelőség, mivel a jogalkotó két ponton módosította annak szervezetét, működését. Átalakult a szervezeti struktúra, módosult továbbá – ennek folyományaként – a szerv jogállása is.

A változtatások eredményeképpen létrejött a belkereskedelmi miniszternek alárendelten, de önálló költségvetési szervként működő Országos Kereskedelmi Főfelügyelőség (ezen alponban a továbbiakban: Főfelügyelőség), valamint a megyei (fővárosi) tanácsok végrehajtó bizottságának szervezetében és költségvetésében működő területi kereskedelmi felügyelőségek rendszere. Ez a valóságban azt jelentette, hogy a végrehajtó bizottságok szervezeti egységeként (osztályok, csoportok) formájában működtek eme szervek.¹⁸

Az említett strukturális változtatás a jogállásban is érzékelhető volt, mivel a kormányrendeletben deklarált „önállóság” erőteljesen megkérdőjelez-

hető lett. Ezt támasztja alá a szervezeten belüli vezetői kinevezések szabályozása, amelynek értelmében a Főfelügyelőség vezetőjét (és helyettesét) a Belkereskedelmi miniszter, míg a területi felügyelőségek vezetőit az illetékes megyei (fővárosi) tanács végrehajtó bizottsága volt jogosult kinevezni. Ebből következik, hogy – csökkentve az önálló „központi szerv” autonómiáját – elkerült a felügyelőségek vezetőire vonatkozó személyi döntés meghozatala a Főfelügyelőség vezetőjétől és átkerült az államigazgatás területi nyúlványainak tekinthető végrehajtó bizottságokhoz. Az önállóság „megnyirbálása” ölt testet továbbá abban a rendelkezésben is, amely szerint a Főfelügyelőség a megyei (fővárosi) felügyelőségeket csupán az illetékes tanács végrehajtó bizottságának hozzájárulásával vonhatta be a fogyasztói érdekvédelemmel kapcsolatos célvizsgálatok elvégzésébe.¹⁹

A jelzett módosításnak köszönhetően – egészen 1988-ig – az ismertetett struktúra keretei között valósult meg a „fogyasztóvédelmi igazgatás”. A szabályozáshoz természetesen hozzátartozik az a tény, hogy a kormányrendelet a szerv hatáskörét csupán pontosítások elvégzése végett módosította, így az előző részben bemutatott fogyasztóvédelmi jellegű erősítő feladat- és hatáskörök megmaradtak a Főfelügyelőség hatáskörében. Álláspontom szerint azonban az alárendeltséget erősítő jogállást kiépítő szabályozás tevékenységük ellátásának hatékonyságát kedvezőtlen irányba befolyásolta.

2.4. A PIACGAZDASÁG FELÉ VEZETŐ ÚTON: AZ ORSZÁGOS KERESKEDELMI ÉS PIACI FŐFELÜGYELŐSÉG

A Minisztertanács 1988. január 1-jével szüntette meg az Országos Kereskedelmi Főfelügyelőséget és annak jogutódjaként létrehozta az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőséget (ezen alponban a továbbiakban: Főfelügyelőség). Itt tehát formálisan új szerv létesítéséről volt szó, amely –

az értekezés tárgyköre szempontjából – azonban két lényeges ponton változtatott a korábbi szabályozáson: a jogállás és a feladatkör tekintetében.

A szervezeti struktúra az új reguláció alapján úgy épült fel, hogy a kereskedelmi miniszter felügyelete alatt létrejött – országos hatáskörű költségvetési szervként – a Főfelügyelőség, a területi kereskedelmi és piacfelügyelőségek pedig a megyei (fővárosi) tanács végrehajtó bizottságának fogyasztói érdekvédelmi és piacfelügyeleti ellenőrzési feladatokat ellátó szakigazgatási szervei lettek.²⁰ Eme alárendeltség a kinevezési jogkör vonatkozásában is megmutatkozott, mivel a Főfelügyelőség vezetőjét a kereskedelmi miniszter nevezte ki, a felügyelőségek központi irányítását pedig – a tanácsok végrehajtó bizottságai útján – szintén a miniszter látta el. Itt megjegyzendő a szakmai és szervei irányítás kettéválása, mivel – hatósági ügyekben – a felügyelőség felettes szerve a Főfelügyelőség vezetője, míg a Főfelügyelőség felettes szerve a Kereskedelmi Minisztérium volt.²¹

A szabályozás – a korábbiakhoz képest – jelentős mértékben kiszélesítette a felügyelőségek rendeltetését, mivel tevékenységük a kereskedelmi szolgáltatások gyakorlatára vonatkozó jogszabályok, hatósági előírások betartásának vizsgálatára irányult a fogyasztói érdekvédelem és a minőségvédelem biztosítása érdekében, továbbá ezt egészítette ki a piacfelügyeleti ellenőrzés.²² A szerv alapvető célja volt, hogy – a piacgazdaság tényleges kialakulásáig – megakadályozza a fogyasztók kiszolgáltatottságát, tevékenységében pedig elsődlegesen a fogyasztók tájékoztatásának előmozdítására koncentrált. Ezzel összefüggésben két megjegyzés kívánkozik ide.

Egyrészt indokolt kiemelni, hogy – a kor politikai és jogi gondolkodásának sajátosságai szerint – a „piacgazdaság kialakulásáig” volt szükség a felügyelőségek működtetésére, mivel a tisztán piaci viszonyok között nem kerülhet hátrányos helyzetbe a fogyasztó, így nem lesz szükség az állam ilyen irányú szerepvállalására. A bevezetőben már kitértünk arra, hogy a fogyasztóvédelem gondolata éppen a piaci viszonyok között

nyeri el létjogosultságát, így – ahogy azt az idő is bebizonyította – megalapozatlan volt ez a kezdeti jogalkotói elképzelés, mivel a fogyasztók védelmének fokozása érdekében éppen a „koraszülött” piacgazdaság kifejlődése eredményezte később a szerv jogutódjainak hatáskörbővítését.

Szükséges utalni másrészt arra is, hogy érdemi átrendeződés és bővülés figyelhető meg a felügyelőségek hatáskörében. Ennek egyik összetevője, hogy a – már korábban is kodifikált – hatósági felügyeleti tevékenységet lényegében a fogyasztói érdekvédelem és a minőségvédelem „zászlaja” alatt szabályozta újra a jogalkotó, ezzel tovább erősítve a szerv fogyasztóvédelmi jellegét. A másik novum a versenyjogi előírások betartásának ellenőrzése. Erre a hatáskörbővítésre a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvény adott okot, amelynek hatálybalépésével lehetőség nyílt arra, hogy a „versenyhatósági” jellegű feladatokat is a felügyelőségek lássák el. Kiemelendő, hogy ez a jogalkotói lépés praktikusnak és előremutatónak tekinthető. Praktikus, mivel ezzel elkerülte az állam, hogy meg kelljen kettőzni a gazdasági szféra igazgatásával foglalkozó államigazgatási szerveket, és korszerű, mivel megteremtette annak a lehetőségét, hogy a versenyjog és a fogyasztóvédelem összefüggései a felügyelőségek feladatkörébe kerüljenek. Látható, hogy a központi (és területi) igazgatásban sokáig nem volt tisztázott a „fogyasztóvédelem igazgatásának” pontos helye, mivel a markáns elhelyezkedés kijelölése stabilabb struktúrát és működési keretet eredményezett volna.

2.5. RENDSZERVÁLTÁS A FOGYASZTÓVÉDELEMBEN: A FOGYASZTÓVÉDELMI FŐFELÜGYELŐSÉG

A rendszerváltást követően viszonylag rövid idő elteltével – ismét – hozzányúlt a jogalkotó a fogyasztóvédelem állami intézményrendszeréhez.

Az új struktúra kialakításának indokai alapvetően két elgondolás körül kezdtek körvonalazódni: a lassú piacodosás „mellékhatásainak” finomításában és a kiépülő helyi önkormányzati rendszer tehermentesítésében. 1990 után hamar felismerte a jogalkotó, hogy a piaci viszonyok (idealiztikus) öntisztító hatása hosszú és lassú folyamat eredményeképpen fejlődik ki, így a „vegytisztá” piaccgazdaság eléréséig, illetve az egységes és kódexjellegű fogyasztóvédelmi törvény elfogadásáig szükség van olyan állami szervre, amely képes és alkalmas ellátni a fogyasztók hatékony védelmét.

Meghatározó volt a szervezeti struktúra létrehozásában az a törekvés is, hogy a helyi önkormányzatok ne legyenek kénytelenek ellátni olyan feladatokat, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül helyi közhatalom gyakorlásához, így a „tehermentesítés” jelszava alatt a helyi önkormányzatok kimaradtak a fogyasztóvédelmi intézményrendszerből. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy az önkormányzatok érdemi bekapcsolása a fogyasztói jogviták rendezésébe megoldható és kívánatos lett volna akkor, amikor egy erős, alapszintről építkező önkormányzati rendszer születésének hajnalát élte a Magyar Köztársaság.²³

1991-ben – támaszkodva az előzményekre – két-szintű struktúra jött létre, mivel az ipari és kereskedelmi miniszter irányítása alatt működő Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség (ezen alponthban a továbbiakban: Főfelügyelőség) mellett megyei szinten szervezett fogyasztóvédelmi felügyelőségeket is intézményesített a statuáló jogszabály. A korábbi megoldásokhoz képest azonban relatíve nagyobb önállósággal rendelkező szervezet kelt életre, ugyanis a Főfelügyelőség vezetőjét a miniszter, míg a felügyelőségek vezetőit – a megyei (fővárosi) közgyűlések véleményének kikérését követően – a Főfelügyelőség vezetője volt jogosult kinevezni.²⁴ A Főfelügyelőség feladat- és hatásköre tekintetében három érdemi módosítást érdemes kiemelni.

Egyrészt – a szerv elnevezésének megváltoztatásával egyidejűleg – a feladatellátásban a fogyasztóvédelmi jelleg lett domináns. Ezt sugallja az a szabály, hogy a felügyelőségek a fogyasztóvéde-

lem és a minőségvédelem biztosítása érdekében ellenőrzik – egyebek mellett – a minőségi előírások érvényesítését biztosító jogszabályok és hatósági előírások betartását, valamint (fogyasztói érdekvédelmi szempontból) a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvényben foglaltak megtartását.²⁵

Másrészt új elemként jelent meg két karakteres fogyasztóvédelmi hatásköri szabály: a vásárlók (fogyasztók) tájékoztatása és fogyasztói jogérvényesítés elősegítése. Abból a rendelkezésből, amely szerint a felügyelőség „a vásárlók tájékoztatására vonatkozó jogszabályi előírások betartását”²⁶ is ellenőrzi, kiolvasható a – fogyasztói alapjognak is tekinthető – tájékoztatáshoz való jog biztosításának jogalkotói szándéka, mivel csupán az információt birtokló, tájékozott fogyasztó lesz képes az állam által rendelkezésére bocsátott jogi instrumentumokat igénybe venni. Kifejezetten új hatósági szerepkör bontakozik ki azonban abból a jogszabályi rendelkezésből, amely szerint a felügyelőség intézi a hatáskörébe tartozó fogyasztói panaszokat. Ezzel a hatásköri szabállyal indult el – a szűken értelmezett – kereskedelmi igazgatást megvalósító profiltól a fogyasztói jogérvényesítésben aktívan részt vevő hatósági szerepfelfogás irányába a szervezet.

A felügyelőségek feladat- és hatáskörének nagyarányú bővülésére került végül sor 1995-ben, amikor a Kormány lényegében megszüntette a Kereskedelmi Minőségellenőrző Intézetet (a továbbiakban: KERMI) és annak feladat- és hatásköreit – nagy részben – „átcsoportosította” a Főfelügyelőség felelősségi körébe.²⁷ A jogalkotó elgondolása szerint a fogyasztóvédelem minél szélesebb körét egyetlen szervezetben indokolt megvalósítani, így a KERMI korábbi feladatainak zöme – egyebek mellett a tanúsítványok kiállítása, a szakvélemények kibocsátása vagy a fogyasztói panaszok intézése – a felügyelőségek hatáskörébe került. Így 1996-ra egy integrált szervezetben viszonylagos önállósággal működő, széles feladat- és hatáskörben tevékenykedő államigazgatási szerv látta el a fogyasztóvédelem igazgatásával összefüggő egyes feladatokat.

2.6. A FOGYASZTÓVÉDELMI IGAZGATÁS A „KETTŐS IRÁNYÍTÁS” IDŐSZAKÁBAN

A fentiekből látható, hogy a rendszerváltás után a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség égisze alatt építette ki a jogalkotó a fogyasztóvédelmi igazgatást végző állami szervezetrendszerét. A területi államigazgatásban realizálódó problémák, így különösen az egységesség teljes hiánya, az illetékességi inkoherencia, az irányítási-felügyeleti jogkörök heterogén telepítése a kilencvenes évek közepére elkerülhetetlenné tette a területi államigazgatási reformot, amelynek igénye a 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozatban fogalmazódott meg.

A hivatkozott norma olyan elgondolás mentén kívánt egységes keretet biztosítani a területi szintű államigazgatási szervek működésének, amely szerint – egységes megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalt létrehozva – az egyes dekoncentrált szervek a hivatalon belül az ágazati miniszter és a hivatal vezetőjének feladat- és hatáskörileg szétválasztott kettős irányítása alatt szakmailag önálló szakigazgatási szervekként tevékenykednek.²⁸ A kép árnyalásaként a koncepció elvi lehetőséget biztosított arra is, hogy „kivételesen a megyei közigazgatási hivatalok szervezetén kívül is működhetnek speciális rendeltetésű államigazgatási szervek”.²⁹ A történelmi hűség kedvéért kiemelendő, hogy ezt követően meg is indult az „egyeztetési folyamat”, amelynek eredményeképpen végül is valamennyi ágazati irányító (miniszter) olyan irányú javaslatot fogalmazott meg a Kormánynak, hogy a felügyelete alá tartozó (dekoncentrált) szerv olyan „speciális rendeltetésű államigazgatási szerv”, amely az egységes hivatal szervezetén kívül eredményesebben tud működni.³⁰ Ennek az lett az eredménye, hogy csupán a fogyasztóvédelmi felügyelőségek „élvezhetők” az új jogállás adta lehetőségeket.

Ebből következően a vázolt korszakban a fogyasztóvédelmi felügyelőségeknél ún. „kettős irányítás” érvényesült, mivel – lévén a közigazgatási

hivatalok szakigazgatási szerveiként működtek – egyrészt a belügyminiszter alárendeltségébe tartoztak, szakmai irányításukat azonban – az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszternek alárendelten működő – Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség végezte.³¹ Ez a kettősség számos feszültség forrása lett, mert a szakmai követelmények és a költségvetési források nem minden esetben álltak egymással összhangban.³² A Royal Ambassador Csomagküldő Kft. megtévesztő reklámtevékenységével kapcsolatban felmerült konkrét ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese is rámutatott arra a vizsgált korszakban jellemző jelenségre, hogy az egyes főosztályok közötti koordináció nem megfelelő volta az állami fogyasztóvédelmi tevékenység hiányos teljesítéshez vezetett, növelve ezzel a fogyasztók kiszolgáltatottságát.³³

Részben a sajátos szervezeti megoldás esetleges „finomhangolása” érdekében, részben érezve a fogyasztóvédelem előtt álló újabb kihívásokat, a fogyasztóvédelmi szabályozás korszerűsítését deklaráló kormányhatározat kifejezésre juttatta az „egységes” fogyasztóvédelmi törvény megalkotása, és a fogyasztóvédelmi intézményrendszer továbbfejlesztése iránti igényt. Érdemes kiemelni, hogy – a szűkszavú deklaráción túl – mindkét célkitűzés finomítása is megtalálható az említett normában. A fogyasztóvédelem intézményrendszerében célként jelenik meg a helyi önkormányzatok szerepvállalásának erősítése, a békéltető testületek létrehozása, valamint a fogyasztóvédelmi felügyelőségek hatáskörének – indokolt – kiterjesztése a pénzügyi szolgáltatásokra, a kölcsönszerződésekre, valamint a közszolgáltatási szerződésekre, a szervezeti felépítés reformja azonban nem jelent meg a kormányhatározatban.³⁴ A jogalkotó óvatossága érhető tetten a fogyasztóvédelmi törvényt érintő célkitűzésekben is, ugyanis abból a rendelkezésből, miszerint napirenden szerepel a tisztességtelen és az általános szerződési feltételek korszerű szabályozása tekintetében a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény módosítása, az is kiolvasható, hogy az elkövetkező törvényhozási folyamatban nem kódexjellegű szabályozás megalkotására kerül sor.

A létrejövő szervezeti struktúrában megoszlott tehát az irányítási jogkör az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszter, valamint a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség főigazgatója között. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a miniszter – irányítási jogkörében – jogosult volt a főigazgató kinevezésére, a Főfelügyelőség szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyására, valamint a főigazgató beszámoltatására, míg a főigazgató – a felügyelőségek szakmai irányítása során – ellenőrizte az ágazati szakmai követelmények érvényesülését, utasíthatta a felügyelőségek vezetőjét, valamint összehangolta a felügyelőségek vizsgálatait.³⁵

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség és a felügyelőségek feladatává tette a fogyasztóvédelmet érintő jogszabályok megtartásának felügyeletét és a fogyasztókat érintő általános szerződési feltételek figyelemmel kísérését. Kiemelendő, hogy – a nagyvonalúan megfogalmazott szabályozásból fakadóan – kérdéses volt, miként határozható meg az a „fogyasztókat érintő” jogszabályi kör, amelynek felügyelete a hatáskör összetevője. A már idézett Korm. rendelet IV. – támpontot adva a kiszámítható jogalkalmazáshoz – pontosította az érintett jogszabályokat és akként rendelkezett, hogy – egyebek mellett – az áruk forgalmazására, a szolgáltatások nyújtására, az áru mérésére, a hatósági árakra, valamint a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó előírások vonhatók ebbe a körbe.³⁶

Megfigyelhető ezen kívül a hatósági szemlélet „háttérbe szorulása” is azzal, hogy az Fgytv. a felügyelőségek feladat- és hatáskörébe utalta a fogyasztóvédelmi tevékenységet ellátó más szervekkel való együttműködést, a civilek számára a szakmai segítség nyújtásának kötelezettségét, a fogyasztói jogokra vonatkozó tájékoztatási tevékenységet, valamint – egyebek mellett – az önkormányzatok fogyasztóvédelmi tevékenységének segítségét és a fogyasztók minőségi kifogásainak intézését is.

A feladat- és hatásköröknél indokolt végezetül szólni a szabályozás két kétségekívül új eleméről,

közelebbről a piacfelügyeleti tevékenységről és a felügyelőségek által igénybe vehető eszközökről. A felügyelőségek hatáskörébe tartozó jogi eszközök vonatkozásában csupán jelzem, hogy az ún. „klasszikus” felügyeleti intézkedések – így a jogsértő magatartás megtiltása, a bírságolás vagy az áru forgalomból való kivonása – mellett kifejezetten a fogyasztói jogérvényesítés erősítése érdekében tette a törvény lehetővé a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, az ügyész és a fogyasztói érdekvédelmet ellátó társadalmi szervezet számára per indítását a fogyasztók jogainak érvényesítése iránt olyan jogszabályba ütköző tevékenység esetén, amely a fogyasztók széles körét érinti vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz. Ez a keresetindítási lehetőség actio popularisnak tekinthető, ennél fogva a fogyasztók érdekeinek általános védelme mellett a generális prevenció kifejtésére is alkalmas. A fogyasztóvédelem szűkebb területe a piacfelügyelet, ami a termékek piacának biztonsági szempontú, állami monitorozását jelenti. Ez a tevékenység megoszlott több szerv, így – egyebek mellett – a Nemzeti Közlekedési Hatóság, a Magyar Bányászati Hivatal, valamint az Országos Tisztifőorvosi Hivatal – között, így a fogyasztóvédelmi hatóságok feladat- és hatáskörébe csupán e tevékenység irányítása és koordinálása került.³⁷

2.7. A FOGYASZTÓVÉDELMI IGAZGATÁS ÁTALAKÍTÁSÁNAK „VÉGNAPJAI”

A fogyasztóvédelem állami intézményrendszerének struktúrájában lényeges változtatásokra került sor 2007-ben, amikor a Kormány a fogyasztóvédelem megerősítése, a fogyasztóvédelmi hatósági tevékenység célzottabbá és hatékonyabbá tétele, a fogyasztói érdekek érvényesülésének fokozott biztosítása, továbbá a fogyasztóvédelem széleskörű társadalmi alapokra helyezése érdekében elfogadta a III. középtávú fogyasztóvédelmi politikát meghatározó 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozatot. A jogalkotó – a „kettős irányítás” időszakában érzékelhető hatékonysági deficitet orvosolandó – a fogyasztóvédelmi hatóságok

vonatkozásában azt az elérendő célt fogalmazta meg, miszerint – többek között az egységes fogyasztóvédelmi szervezetrendszer megteremtése céljából – a fogyasztóvédelmi felügyelőségeket a közigazgatási hivatalok szervezetéből a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szervezetébe kell integrálni.³⁸

A fentiek eredményeképpen 2007. szeptember 1-jétől kezdődően megszűnt a korábbi szervezeti jogállás sajátos irányítási-felügyeleti rendje, és kiépült egy háromszintű struktúra, amelyet – a korábbi Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség átnevezésével és átszervezésével – a központi szinten működő Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (a továbbiakban: NFH), a regionális szinten tevékenykedő igazgatóságok, valamint azok megyei kirendeltségei alkottak. Ezen a szervezeti megoldáson változtatott a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény, amely a korábban regionális illetékességgel működő igazgatóságokat „visszaeztette” a megyei (fővárosi) kormányhivatalok szakigazgatási szerveinek sorába. Az ezzel kialakuló felépítés szerint az NFH szervezetén belül elkülönült a központi hivatal (élén a főigazgatóval), valamint a megyei (fővárosi) fogyasztóvédelmi felügyelőségek (a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveiként).³⁹

Kiemelendő az a lényegi változtatás is, amelynek értelmében a jogalkotó az NFH-t a korábbi szubszidiárius szerepkör helyett általános fogyasztóvédelmi hatósági jogkörrel ruházta fel. Ennek megfelelően minden olyan ügyben az NFH és annak területi szervei jártak el, amelyeket jogszabály nem utalt kifejezetten más szerv feladat- és hatáskörébe. Ezzel összefüggésben annyit érdemes rögzíteni, hogy a hatáskört érintő módosítás nem az NFH kizárólagos részvételének teremti meg a jogszabályi kereteit a fogyasztókat érintő hatósági eljárásokban, ez csupán a feladat- és hatáskörtelepítés alapelveként fogható fel, ami nem zárja ki egyes, speciális fogyasztóvédelmi eljárások lefolytatásának más szervekhez történő telepítését, megköveteli azonban az általános és a speci-

ális fogyasztóvédelmi hatóságok intézményesített együttműködését.⁴⁰

Az Irányelv implementálásánál a jogalkotó válaszul előtt állt, mivel az új törvény hatálya alá tartozó magatartások tekintetében korábban a Gazdasági Versenyhivatal végzett felügyeleti tevékenységet. A megoldandó problémát az a tény jelentette, hogy a versenyhatóság feladata elsődlegesen a piac tisztasága feletti őrökösés, és csak másodlagosan, e tevékenységén keresztül a fogyasztók védelme. Az érintett hatásköröknek kizárólag a GVH-hoz történő telepítése – ahogy erre Fekete Orsolya⁴¹ is utal – aggályos lett volna abból a szempontból is, hogy a Gazdasági Versenyhivatal mint kizárólagos illetékességgel rendelkező autonóm jogállású központi államigazgatási szerv⁴² nem épül ki területi szinten, ezáltal e jogviták rendezése túl távol került volna az érintettektől. Világos volt azonban az is, hogy a versenyhatóságtól – annak kiforrott gyakorlata miatt – nem lett volna ésszerű a hatáskör elvonása. Mindezek folyamánként a jogalkotó hungarikumnak is beillő megoldással oldotta meg a kérdést úgy, hogy mind horizontálisan, mind pedig vertikálisan tagolta a hatáskört. Így minden olyan ügyben a Gazdasági Versenyhivatal jár el, amelyek érdemben érintik a gazdasági versenyt, míg a versenyt érdemben nem érintő eljárások az általa felügyelt szervek esetében a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéhez, minden más ügyben a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósághoz kerültek.⁴³

A fogyasztóvédelmi igazgatás egyik neuralgikus pontja a szankciórendszer. Ezen a területen olyan jogkövetkezmények kiszabására lehetőséget adó rendszer kiépítésének az igénye fogalmazódik meg, amely alkalmas a prevenció és represszió egyidejű realizálására.⁴⁴ Ebből a szempontból a 2008. évi módosítást megelőző szankciórendszert alapvetően az anyagi jogi bírságok (fogyasztóvédelmi, reklámfelügyeleti, minőségvédelmi bírság) jellemezték, amellyel szemben azonban kritikaként fogalmazódott meg egyrészt annak alacsony mértéke, másrészt a legkisebb és legnagyobb összegének meghatározására vonatkozó jogszabályi korlát elmaradása. Ez a rendszer ugyanis azt eredményezte, hogy az alacsony összegű bírságtétele-

ket több vállalkozás egyszerűen „belekalkulálta” a költségeibe, így e szankcionálásnak komoly viszatartó hatása nem volt.⁴⁵

Ezen az állapoton változtatott az Fgytv. 2008. évi módosítása, amely a korábbi anyagi bírságok helyett bevezette a fogyasztóvédelmi bírságot, továbbá a jogalkotó meghatározta a kiszabható bírság legkisebb és legmagasabb összegét, valamint arra is törekedett, hogy a jogalkalmazók számára mérlegelési szempontok meghatározásával támpontokat nyújtson. A szankciórendszerrel összefüggésben továbbá az is kiemelendő, hogy már korábban megfogalmazódott a klaszszikus hatósági eszköztár mellett egyes speciális szankciók preferálása.⁴⁶ Többben ebben a körben az állami pályázatokból történő kizárást vagy éppen a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői pozíciójával való inkompatibilitást említik, amely a fogyasztóvédelem területén álláspontom szerint is alkalmas lenne a hatékonyság fokozására és a vállalkozások jogkövető magatartásának erősítésére. Megállapítható, hogy átláthatóbbá vált a fogyasztóvédelmi hatóság szankcionálási tevékenysége, szigorodtak a korábbi büntetési tételek, így a szabályozás alkalmasabbá vált a prevenció és a represszió realizálására.

3. A TÖRTÉNET VÉGE (ZÁRSZÓ HELYETT)

A fentiekben vázolt rendszer végső átalakításának kezdeti lendületét az ún. háttérintézmények megszüntetése iránti kormányzati törekvés szolgáltatta. Ennek keretében az egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálásával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet értelmében a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság 2016. december 31. napjával jogutódlással megszűnt. A korábbi fogyasztóvédelmi hatóság általános jogutódja a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (később: Innovációs és Technológiai Minisztérium) lett, valamint a másodfokú hatósági ügyekben országos illetékességgel a Pest Me-

gyei Kormányhivatal kapott feladat- és hatáskört. A szabályozás értelmében a miniszterhez kerültek a stratégiai feladatok (pl.: az ellenőrzések szakmai felügyelete, a két fogyasztóvédelmi laboratórium felügyelete). Ezzel egyidejűleg 197 járásban jelent meg fogyasztóvédelmi elsőfokú hatósági feladatkör, így tehát a fogyasztók 2017. január 1-től panaszaiikkal elsősorban a területileg illetékes járási (kerületi) hivatalokhoz fordulhattak.

A téma szempontjából utolsó kardinális változtatás 2020-ban következett be, amikor a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 360/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet 163. § (2) bekezdése módosította a fogyasztóvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendeletet, ezáltal differenciált hatáskör-telepítést valósítva meg a megyei fővárosi kormányhivatalok, Budapest Főváros Kormányhivatala, a Pest Megyei Kormányhivatal, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósága, valamint a fogyasztóvédelemért felelős miniszter között. A részletes hatásköri szabályozást mellőzve indokoltnak érzem jelezni, hogy főszabályként a kormányhivaltal jelölte ki a fogyasztóvédelmi hatósági feladatok ellátására a Kormány. Ezzel alapvető változás (korlátozás) következett be a fogyasztóvédelmi hatósági eljárások jogorvoslati rendszerében, tekintettel arra, hogy a kormányhivatal döntése ellen az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény kizárja a fellebbezést, így az egyetlen igénybe vehető jogorvoslati eszközként a közigazgatási per áll az ügyfelek rendelkezésére.⁴⁷ Összességében megállapítható, hogy a szervezeti átalakítások előkészítették a jogorvoslati rendszer „egyszerűsítését” a gyors és hatékony jogorvoslat biztosítás érdekében, a folyamat hatásainak értékelése azonban meghaladja jelen tanulmány kereteit.

Jegyzetek

- 1 Vö. Joó Imre – Szikora Veronika (2010) A fogyasztóvédelem intézményrendszere, In: Szikora Veronika (szerk.) *Fogyasztóvédelmi Magánjog – Európai Kitekintéssel* (Debrecen: Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesülete) 363.
- 2 Annak, ellenére, hogy a helyi önkormányzatok is az állam(szervezet) részei, a továbbiakban – a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény szóhasználatát alkalmazva – külön szólok az állami szervek és helyi önkormányzatok fogyasztóvédelmi szerepköréről.
- 3 A Magyar Köztársaság Alkotmánya 35. § (1) bekezdés a) pont.
- 4 2008. június 26-tól hatályos Fgytv. 39/A. §.
- 5 Szükséges azonban rögzíteni, hogy – a kezdeti felhatalmazás ellenére – nem került sor a Charta megalkotására és aláírására.
- 6 COM(2020) 696 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0696> (2021. 10. 15).
- 7 Vö. Lövétei István – Boros Anita – Gajdusчек György (2011) Németország közigazgatása, In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula (szerk.) *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (Budapest: Complex Kiadó) 486.
- 8 Vö. Szamel Katalin (2011) Ausztria közigazgatása, In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula (szerk.) *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (Budapest: Complex Kiadó) 526.
- 9 1990 és 2004 között a Gazdasági Minisztérium, 2004 és 2006 között az Ifjúság-, Családügyi- és Szociális Minisztérium, 2006 és 2010 között a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, 2010 után pedig a Nemzetgazdasági Minisztérium, majd a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium volt a terület ágazati főhatósága. A hatályos szabályozás szerint a fogyasztóvédelemért az innovációs és technológiai miniszter felelős.
- 10 Ezt a korszerű kívánalmat juttatja kifejezésre az 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozat rendelkezése is, amely szerint „meg kell erősíteni a fogyasztóvédelmi tevékenységet végző szervek összehangolt működését”.
- 11 Megjegyzem, hogy az alábbiakban vizsgált állam(igazgatás)i szervek mellett hazánkban a népi ellenőrzés rendszere is részt vett a „fogyasztóvédelem igazgatásában”, amelyben a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság és a területi népi ellenőrzési bizottságok fejtettek ki kontrolltevékenységet. Vö. a népi ellenőrzésről szóló 1957. évi VII. törvény 1-5. §-aival.
- 12 Ld. az Állami Kereskedelmi Felügyeletről szóló 1021/1952. (VII. 12.) MT határozat preambulumát.
- 13 Az Állami Kereskedelmi Felügyelőségről szóló 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet I.) 1. §.
- 14 Korm. rendelet I. 3. §.
- 15 Korm. rendelet I. 4. § (1) bekezdés.
- 16 Korm. rendelet I. 6. § (1) bekezdés b) pont.
- 17 Korm. rendelet I. 2. § (3) bekezdés b) pont.
- 18 Az Állami Kereskedelmi Felügyelőség szervezetének módosításáról szóló 43/1969. (XII. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet II.) 3. §.
- 19 Korm. rendelet II. 5. §.
- 20 A kereskedelmi és piacfelügyelőségekről szóló 61/1988. (VII. 22.) MT rendelet (a továbbiakban: MT rendelet) 1. § (1)-(2) bekezdés.
- 21 MT rendelet 5. § (1) bekezdés.
- 22 MT rendelet 2. § (1) bekezdés.
- 23 Példának okáért Angliában vagy Szlovákiában megjelenik a települési önkormányzatok oldalán a fogyasztóvédelem megszervezésének kötelezettsége.
- 24 A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségről szóló 95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet III.) 1. § (1)-(2) bekezdés.
- 25 Korm. rendelet III. 2. §.
- 26 Korm. rendelet III. 2. § g) pont.
- 27 Ezzel összefüggésben lásd a 2192/1995. (VII. 6.) Korm. határozat 2. pontját.
- 28 Vö. 1105/1995. Korm. határozat 1. és 2. pontjával.
- 29 1105/1995. Korm. határozat 2. a) pont.
- 30 A 1105/1995. Korm. határozat 2. c) pontja szerint: „a közigazgatási hivatalon kívül szervezeti önállósággal működő területi államigazgatási szervekről az érintett miniszterek és országos hatáskörű szervek javaslatára a Kormány dönt”.
- 31 Az ellentmondásos helyzet bővebb kifejtéséről lásd Bőszi Endréné Wéber Aranka – Varga Tibor (1997) A Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, mint szakmailag önálló szakigazgatási szerv, *Magyar Közigazgatás*, 47(11), 672-682.
- 32 Vö. Fekete Orsolya (2011) *A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein – kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire* (Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola) 120.

- 33 Az OBH 1822/1997. számú jelentés rámutatott a GVH és az NFH eltérő megközelítésű tevékenységére is, mivel a konkrét ügyben a versenyhatóság már többször elmarasztalta az érintett céget egyes versenyjogi jogsértések miatt, a fogyasztóvédelmi hatóság azonban nem kezdeményezett fogyasztóvédelmi hatósági eljárást.
- 34 Vö. 2145/1996. (VI. 13.) Korm. határozat 1. pontjával.
- 35 Vö. a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szervezetéről, feladat- és hatásköréről, valamint a fogyasztóvédelmi bírság felhasználásáról szóló 89/1998. (V. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet IV.) 1-3. §-aival.
- 36 Korm. rendelet IV. 9. § (1) bekezdés.
- 37 Fekete Orsolya (2011) *A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein – kitekintéssel a rendszer-szintű problémák megoldási lehetőségeire* (Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola) 123-124.
- 38 Erről lásd a 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozat 1. pontját.
- 39 Nem állt meg ezen a ponton a területi államigazgatás „zászlóshajóinak” nevezett kormányhivatali struktúra véglegesítése sem, ennek részleteiről ld. Fazekas Marianna (szerk.) (2019) *Közigazgatási jog. Általános rész I.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 199-200.
- 40 Bár egységes európai fogyasztóvédelmi jogról nem beszélhetünk, számos olyan közösségi norma született, amelyek – a tagállamok fogyasztóvédelmi anyagi jogának közelítéséből kiindulva – érintik a fogyasztóvédelmi feladatokat ellátó állami intézményrendszert is. E normák közé sorolható a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2005. május 11-i 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv), amelyet a magyar jogalkotó az Fgytv. módosítását is eredményező, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvénnyel (a továbbiakban: Fttv.) ültetett át a jogrendszerünkbe, s ami lényegi változásokat eredményezett az NFH működésében.
- 41 Vö. Fekete Orsolya (2011) *A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein – kitekintéssel a rendszer-szintű problémák megoldási lehetőségeire* (Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola) 127.
- 42 Ehhez lásd a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2019. január 1-je előtt hatályos 1. § (2) bekezdés e) pontját és (3) bekezdés c) pontját.
- 43 Fttv. 10. § (1)-(3) bekezdés.
- 44 A fogyasztóvédelmi hatósági eljárás eredményeképpen igénybe vehető hatósági eszközökkel kapcsolatos társadalmi elvárás olvasható ki abból a konkrét ügyben lefolytatott eljárásból is, amelyben az ügyfél nem csupán fogyasztóvédelmi rendelkezés megsértésének, hanem számára kártalanítás megállapítását is kérte a hatóságtól. Természetesen – tekintettel arra, hogy ez polgári bíróság hatáskörébe tartozik – eme intézkedés alkalmazására nem került sor. Erről lásd az OBH 8938/1996. számú jelentését.
- 45 Ezt a jelenséget azonosítja a szankcióelmélettel foglalkozó szakirodalom a „jogsértés ára” kategóriával. Ehhez ld. bővebben Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankció. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2020. 452-453.
- 46 Erre már a Kormány III. közléstávú fogyasztóvédelmi politikájáról szóló 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozat is utalt.
- 47 A bírói út kiépülő rendszeréhez és annak a fellebbezéssel való kapcsolatához ld. F. Rozsnyai Krisztina (2018) *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 53-54.

DOI: 10.54200/kt.v1i2.14

A COVID-19 konzuli igazgatás szervezetrendszerére gyakorolt hatása a repatriálás tanulságai tekintetében

C S A T L Ó S E R Z S É B E T *

Absztrakt: A COVID-19 az élet valamennyi területén érezteti a hatását, olykor szó szerint megbénítva azt. Többek között ez történt a járvány kitörésekor, amikor a kormányok a világ minden táján az államhatárok lezárásával reagáltak a dinamikusan terjedő fertőzésre. 2020. április 17-én a schengeni övezet államai közül 17-en jelezték az Európai Bizottságnak a határelzárás visszaállítását.¹ A bezárkózásnak köszönhetően jött el az uniós konzuli védelmi politika működésének igazi próbája, hiszen ebben az időszakban nagyszámú uniós polgár rekedt olyan harmadik állam területén, ahonnan a hazatérése akadályozott, ha nem lehetetlen volt.² Felmerült a kérdés, hogy vajon miként vizsgázott az Európai Unió által szabályozott konzuli védelmi kooperáció.

A tanulmány a harmadik államokban rekedt uniós polgárok számára a hazaszállításban nyújtott segítség mint konzuli védelmi intézkedés megvalósításának tanulságai alapján vizsgálja a kérdést. Az e tekintetben rendelkezésre álló statisztikai adatok, illetve az azóta történt jogalkotás fényében igyekszik választ adni, továbbá felállítani a prognózist: a repatriálás szempontjából a közös konzuli védelmi politika működőképes, azonban a hatékonysága fejlesztésre szorul, amelynek érdekében az első jogalkotási fejlemények még az események sűrűjében megszülettek.

Kulcsszavak: repatriálás, konzuli védelem, európai közigazgatás, uniós polgári védelmi mechanizmus

1. AZ EURÓPAI UNIÓS KONZULI VÉDELMI POLITIKA CÉLJA

A harmadik államban tartózkodó uniós polgárok konzuli védelem érdekében bármely tagállam külképviseletéhez fordulhatnak, amennyiben a saját államuké nem elérhető. Ez az Európai Unió működéséről szóló szerződésben megjelenő³ jogosítvány, amelyet az EU Alapjogi Chartája⁴ is deklarál. A rendelkezés az uniós polgárság jogintézményét megeremtő 1992-es Maastrichti Szerződés⁵ óta változatlan formában része a Szerződéseknek, a tartalmát pedig a jelenleg hatályos, *a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről szóló 2015/637 tanácsi irányelv* (konzuli védelmi irányelv) tölti meg tartalommal.⁶ A 2018. május 1-jén hatályba lépett rendelkezések többek között arra nézve nyújtanak egy forgatókönyvet a tagállamoknak, hogy harmadik államokban milyen eljárási rend szerint kell biztosítaniuk az uniós polgár – és az őt kísérő nem uniós polgár családtagok – számára, hogy a számukra szükséges, alapvető konzuli segítséget megkaphassák,⁷ és kit terhel(het)nek ennek költségei.⁸ A saját állampolgárral való egyenlő bánásmód biztosítása⁹ mellett a konzuli védelem gyakorlásának és igénybevételének részletszabá-

* Egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közjogi Intézet.

lyait továbbra is a nemzeti jog területeként kezeli az irányelv,¹⁰ így a gyakorlatban ez meglehetősen sokszínű képet mutathat, mondhatni: ahány ház – jelen esetben ország –, annyi szokás.¹¹ Alapjogok, uniós polgárság, külpolitika: ezek csak a fő irányok, amelyek a sikeres közös, uniós konzuli védelmi politika megvalósítása érdekében szükségképpen átfedésbe kerülnek, mégpedig úgy, hogy mindennek szabályozására az EU jogalkotási hatásköre különböző mértékben terjedhet ki. Emiatt van az, hogy a konzuli védelmi irányelv csak felsorolja¹² – „*inter alia*” – azokat a tipikus eseteket, amikor a konzuli védelemhez való hozzájutást biztosítani szükséges valamennyi uniós polgár – és vele utazó, nem uniós polgár családtagja – számára, függetlenül attól, hogy a segítségért, védelemért felkeresett konzulátus vagy nagykövetség államának polgára („saját” állampolgár) vagy sem. Ez a felsorolás tartalmazza a veszélyhelyzet során való segítségnyújtást és a repatriálást (hazaszállítást) is,¹³ ugyanakkor a veszélyhelyzet fogalmát és a konkrét intézkedés kérdését a nemzeti jogra bízza. A járvány kitörésekor ez bizonyult a leggyakoribb konzuli védelmi segítségnek és a leginkább költségigényesnek, amely kapcsán azonnal közvetlen közigazgatási szintű intézkedésre és finanszírozásra került sor. Egy állam külképviseletének konzuli védelmi intézkedései kapcsán sok esetben él az a kép a fejünkben, hogy a nyilvánvaló jogi keretek mellett az egy erősen politikai kapcsolatok által dominált, *ad hoc* jellegű tevékenység, amelynek szolgáltatási jellege van, és a jogi szabályozottság másodlagos; mondhatni – szó szerint – szükség törvényt bont. Ugyanakkor az uniós jog általi átítatottság és az EU általános működési jogelveinek való megfelelés akkor is szabályozási hálót képez a rendszer elemei köré, ha egy olyan, semmihez sem hasonlítható, minden tekintetben határokon átívelő uniós politikáról van szó, mint az uniós polgárok konzuli védelme, ez pedig szükségképpen hatást gyakorol a konzuli igazgatás szervezetre.

2. A KONZULI VÉDELEM HARMADIK ÁLLAMOKBAN VALÓ VÉGREHAJTÁSA AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS KERETÉN BELÜL

A segítségre szoruló uniós polgár számára kifejlesztett védelmi háló hatékonysága érdekében a konzuli védelmi irányelv különbséget tesz a mindennapos segítségnyújtás, illetve a válsághelyzet során felmerülő helyzetek kezelése között, és ennek megfelelően szabályozza a koordináció és együttműködés kereteit. Az uniós jognak megfelelő védelem biztosítása ugyanis végső soron az adott harmadik állambeli helyszínen működő tagállami konzuli hatóságok kezében van, akik szükségképpen együttműködési jogviszony¹⁴ keretében igyekeznek a tagállamot terhelő kötelezettségnek eleget tenni.

2.1. AZ UNIÓS POLGÁRNAK BIZTOSÍTOTT ÁLTALÁNOS KONZULI SEGÍTSÉGNYÚJTÁS

Normál körülmények között a helyszínen elérhető konzuli hatóság(ok)¹⁵ és az állampolgárság szerinti állam illetékes szerve között zajlik az együttműködés a konzuli védelem biztosítása érdekében, amelynek része többek között a személyazonosság ellenőrzése,¹⁶ valamint annak biztosítása, hogy választása szerint az állampolgárság szerinti állam gondoskodhasson a segítségnyújtásról, és csak ennek hiányában járjon el a helyben elérhető – valamely egyéb tagállami – külképviselet.¹⁷

A harmadik állam területén megkeresett tagállam (külképviselete) és a segítséget kereső uniós polgár állampolgársága szerinti tagállam (külképviselete) szorosan együttműködik egymással, amely összetett folyamatot jelent. A *képviselettel nem rendelkező uniós polgár*¹⁸ számára ugyanis biztosítani kell, hogy a saját képviselet hiánya esetén – amely inkább az

elérhetőség lehetőségének hiányát jelenti – *bármely* tagállam diplomáciai vagy konzuli szervéhez forduljon. A megkeresett szervnek pedig kötelessége elsősorban az állampolgárság szerinti tagállam megkeresése, hacsak ezt a sürgősség nem teszi lehetetlenné, és arról is meg kell győződnie, hogy az uniós polgár nem visszaélészerűen gyakorolja az uniós jog által biztosított jogát. Az *in situ* külképviseletek munkamegosztására irányuló megállapodás hiányában ugyanis az uniós polgár dönt, hogy az esetleg több elérhető tagállami képviselő közül melyikhez fordul és melyik nemzeti joga szerinti konzuli védelmi intézkedést veszi igénybe, ami adott esetben a *forum shopping* problémáját is felvetheti. A rendelkezésre álló adatok alapján a saját állam illetékes szerve dönthet úgy, hogy az ügy áttételét kéri, ellenkező esetben az uniós polgárság fennállásának megerősítését követően a megkeresett hatóság köteles olyan módon segíteni a hozzá kérelemmel forduló, ahogyan a saját állampolgárát is segítené,¹⁹ ideértve az uniós polgársággal nem rendelkező, de az uniós polgárt kísérő családtagot is.²⁰ A szolgáltatás nincs ingyen, főszabály szerint visszatérítési nyilatkozatot kell tenni az abban részesülőnek.²¹

2.2. A VÁLSÁGHELYZETI EGYÜTTMŰKÖDÉS SZERVEZETI HÁTTERE

Krízis, veszélyhelyzet, válsághelyzet, katasztrófa – akárhogy nevezzük, a konzuli védelmi irányelv nem ad részletes magyarázatot arra, hogy mi a válsághelyzeti együttműködési rendelkezés ebbéli hatálya, és emiatt a válsághelyzet fennállta akár eltérően is értelmezhető.²² Az irányelv tartalma, valamint a kapcsolódó joganyagok²³ alapján azonban az az általános következtetés vonható le, hogy legtágabb értelemben olyan helyzetekről van szó, amelyeknek eredményeként tömeges mértékben merül fel a konzuli segítség iránti igény egy harmadik állam területén, és ez mind munkaszervezési, mind pedig pénzügyi kihívás elé állítja a jelenlévő külképviselet(ek)et. Az ilyen esetekben előtérbe kerül a válsághelyzeti készség és a válságkezelés jelentősége, és ezek keretén belül a tag-

államok nagykövetségei és konzulátusai nemcsak egymással, de az EU küldöttségeivel is szorosan együtt kell, hogy működjenek, különösen a logisztika terén.²⁴ Ezzel kapcsolatban uniós határozat rögzíti, hogy az Unió küldöttségei – a tagállamok kérésére – segítik a tagállamokat diplomáciai kapcsolataik vonatkozásában és azon feladatuk ellátásában, hogy forrássemleges alapon konzuli védelmet nyújtsanak az uniós polgárok számára harmadik országokban.²⁵

Válsághelyzetben tehát az uniós közvetlen közgazgatási szint is bekapcsolódik a konzuli segítségnyújtás egyes folyamataiba, többszintű igazgatási együttműködéssé alakítva a konzuli védelem intézményi hátterét. Az uniós igazgatási struktúrát azonban nem az államigazgatási hierarchiára jellemző irányításra épülő szervezeti jogi kapcsolat uralja, hanem a koordináció és az együttműködés.²⁶ Ez nemcsak a közvetlen igazgatási szintre, hanem annak közvetett szintjével kapcsolatban, mind horizontális, mind vertikális irányban elsősorban a kooperáció és a koordináció által működésben tartott terület, amelynek eszközrendszere az adott politikára nézve az uniós jogalkotási hatáskörökhöz igazodóan, elsősorban az adott szakpolitika *európaizációjának* szintjétől függ; abszorpció, alkalmazkodás vagy transzformáció valósul-e meg.²⁷ Jelen esetben a szervezet – és a folyamat – centrumába válsághelyzetben a *vezető állam*²⁸ – amennyiben ilyen van – kerül, valamint az Európai Bizottság, illetve az EU önállóan működő, a főképviseelő irányítása alatt álló szerve, az *Európai Külügyi Szolgálat* (a továbbiakban: EKSZ) kap főszerepet.

A *vezető állam* fogalma az adott harmadik országban diplomáciai képvisellel rendelkező azon egy vagy több tagállam, amely vagy amelyek a képvisellel nem rendelkező polgároknak válsághelyzetekben nyújtandó – a konzuli védelmi irányelvvel összhangban álló – támogatás koordinálásáért és irányításáért felel (vagy felelnek)²⁹ a többi érintett tagállam, az EKSZ illetékes szervezeti egységének, valamint annak helyi meghosszabbított karjaként funkcionáló küldöttségei támogatásával. A tagállamok ennek érdekében minden releváns információt átadnak a vezető államnak vagy a se-

gítségnyújtást koordináló tagállam(ok)nak a válsághelyzetben lévő, képvisellel nem rendelkező polgáraikról. Emellett alapvető kötelezettsége az adott harmadik országban képvisellel rendelkező tagállamoknak, hogy a vészhelyzeti terveiket egymás között és az EU küldöttségével is egyeztessék és összehangolják annak biztosítása érdekében, hogy a képvisellel nem rendelkező polgárok válsághelyzet esetén megkapjanak minden szükséges segítséget. A képvisellel rendelkező, illetve nem rendelkező tagállamok, valamint az EU küldöttsége közötti feladatmegosztásnak ugyanis egyértelműnek kell lennie, ez elengedhetetlen a válsághelyzetekre való felkészültség és a válságkezelés megfelelő színvonalának biztosításához, főként a jogi szabályozás keretjellege és a külpolitikai átitatottsága miatt.³⁰ Az illetékes külképviseleteket megfelelően tájékoztatni kell a válsághelyzeti készülségi intézkedésekről, és adott esetben azokba be kell őket vonni. A vezető állam vagy a képvisellel nem rendelkező polgárok támogatását koordináló tagállam(ok) adott esetben igénybe veheti(k) az EKSZ válságkezelési struktúráit és az *uniós polgári védelmi mechanizmust*.³¹ A vezető állam koordinátori és szervezői szerepet vállal elsősorban súlyos konzuli válsághelyzet idején, nem pedig azt, hogy önköltségen és saját infrastruktúrával teljes mértékben egymaga lássa el a felmerülő feladatokat.³² A válsághelyzetek esetében azonban, annak sajátosságaiból adódóan – amikor is jelentős számú polgár igényeire kell gyorsan reagálni – nem lehet szükséges feltétel a visszafizetési nyilatkozat megléte ahhoz, hogy a segítséget nyújtó tagállam költségtérítést kérjen és kapjon a képvisellel nem rendelkező polgár állampolgársága szerinti tagállam(ok)tól. A képvisellel nem rendelkező polgárok állampolgársága szerinti tagállamoknak meg kell téríteniük a felmerült költségeket a segítséget nyújtó tagállamok részére.³³

Az adott területen a vezető állam külképviseletének vezetője elősegíti a helyi együttműködést azon tagállamok között, amelyek további személyzet, pénzügyi források, felszerelés és orvosi segítségnyújtó csoportok tekintetében hozzájárulást tesznek a válságkezelés érdekében, és információáramlást biztosít a tagállamok (jelenlévő külképviseletei) és a közvetlen igazgatási szervek

között.³⁴ Kiemelten fontos felelőssége van az evakuálás megszervezéséért, összehangolásáért és vezetéséért, a többi érintett tagállam támogatásával, és a felmerült költségek *pro rata* megtérítésének igénylése mellett.³⁵ Ez a támogatás azonban nem kikényszeríthető, és a vezető államra vonatkozó előírások *útmutatások*, és nem *hard law* kötelezettségek. Ha egy tagállam nem kíván együttműködni a vezető állammal, attól ugyanúgy fennáll az uniós jog alapján a konzuli védelem nyújtására irányuló kötelezettsége, és elsődlegesen mindig az állam felelőssége az állampolgárai védelme,³⁶ viszont a vezető államtól minden arra jogosult személy konzuli segítségnyújtást igényelhet,³⁷ az evakuálásban azonban nem kötelező résztvenni. A vezető állam felelőssége ugyanis arra terjed ki, hogy egy általa biztonságos helyre menekítse a bajban lévőket, nem arra, hogy mindenkit hazajuttasson.³⁸

Az előbbieken feltárt jogi keretrendszer nyilvánvalóvá teszi a szervezeti háttérben rejlő bizonytalan, instabilitást tartalmazó vonásokat, hiszen a tagállamok szervei ugyan dogmatikai értelemben az Unió szervei, amikor uniós politikát valósítanak meg, de szervezeti értelemben ez konkrét jogi előírások nélkül nem változtat azon a tényen, hogy az uniós szervek irányítási jogkört nem gyakorolnak a tényleges végrehajtói apparátus tekintetében.³⁹ Ehhez pedig külön adalék, hogy az EKSZ maga sem mentes hatásköri-felelősségi tekintetben a bizonytalan, pontosabban nem kellően lehatárolt kérdésektől.⁴⁰ A hatékonyság (és a gyors reakcióképesség) pedig az együttműködési szervezeti csatornák bonyolultságával fordítottan arányos.

Az EU küldöttségei hibrid igazgatási szervekként uniós érdekeket védő diplomáciai feladatok mellett elsősorban kereskedelmi célokat szolgálnak az EKSZ meghosszabbított karjaiként,⁴¹ a diplomáciai kapcsolatokra irányadó nemzetközi jogi keretek között.⁴² Az EU (szervei) konzuli hatáskör ellátására azonban nem kaptak felhatalmazást, azok közvetlenül az uniós polgárokat (és kíséző családtagokat) nem segítik: a tagállami konzuli hatóságok azok, amelyek végrehajtói szerepben ténylegesen a feladatot ellátják. Ugyanakkor, ahogy *Moraru* rávilágított, a tagállamok külképviseleti hálózata csekélyebb, mint az EU küldöttségeinek

száma.⁴³ Valamennyi tagállam mindössze négy EU-n kívüli országban, harmadik államban rendelkezik külképviselettel: az USA, India, Kína és Oroszország területén, és a statisztikát tekintve öt olyan tagállama van az EU-nak, amely a világ országainak több, mint felében tart fent külképviseletet.⁴⁴ Mindez kiegészülve a jogi szabályozottság szintjével nem éppen a hatékony szükséghelyzeti fellépés felé billenti a mérleget.

A szolidaritási klauzula generálisan kötelezi mind magát az EU-t, mind az egyes tagállamokat, hogy egymást segítsék terrorizmus, illetve természeti vagy ember által okozott katasztrófa esetén.⁴⁵ Ugyanakkor a Bizottság támogató hatáskörrel rendelkezik a polgári védelem területén, vagyis a katasztrófák megelőzésében, az azokra való felkészülésben és reagálásban továbbra is a tagállamoké az elsődleges felelősség. Egyes katasztrófák azonban túlterhelhetik bármelyik tagállam reagáló képességét, és a jól koordinált és gyors kölcsönös segítségnyújtás a tagállamok között alapvető cél, amely túllépi a szubszidiaritás és az arányosság tesztjének terheit. Ezért a szolidaritást kiterjesztett módon értelmezik arra is, ha Európa megóvándó polgárai az integráció területén kívül vannak, de ki vannak téve a fent említett kihívásoknak. Ez húzódik meg az uniós polgári védelmi mechanizmus koncepciójában, amely, amikor közös fellépésre van szükség, kiterjeszti a katasztrófák kezelésének, a vonatkozó uniós szabályozásnak a területi hatályát az EU-n kívülre.⁴⁶

Az Európai Bizottság Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága a Bizottság tengerentúli országoknak nyújtott humanitárius segítséggel és polgári védelemmel foglalkozó szervezeti egysége (DG ECHO), a *Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központ* (a továbbiakban: ERCC)⁴⁷ és a küldöttségek által segít a tagállamoknak abban az esetben, ha erejüket meghaladó válsághelyzettel állnak szemben. 2001 óta⁴⁸ ennek intézményesített formája az uniós polgári válságkezelési mechanizmus, amely az ERCC által koordinált együttműködési forma kifejezetten azért, hogy az uniós tagállamok és a részt vevő országok között a polgári védelem területén, az EU-n belüli és kívüli katasztrófák megelőzésének, felkészültségének

és reagálásának javítása eredményesebb legyen.⁴⁹ Amikor egy vezető állam vagy más (tag)állam a mechanizmus aktiválását kéri, az abban résztvevő államok⁵⁰ megteszik a segítségre vonatkozó hozzájárulásukat, amelynek felhasználását az ERCC koordinálja. Az EU intézményi szinten a költségeket meghatározott részben támogathatja, habár egyes esetekben ez a ráta a teljes finanszírozásig is emelkedhet.⁵¹ Az ERCC van így abban a pozícióban, hogy a párhuzamos tevékenységeket kiiktassa, az erőforrásokat optimalizálja, és az esetleges hiátusokat felmérje, és azok pótlására javaslatot tegyen, elsősorban uniós forrásokból.⁵²

3. A 2020-AS HAZAJUTÁST SEGÍTŐ KÖZÖS INTÉZKEDÉSEK, AVAGY A PUDING PRÓBÁJA...

Természetesen a válsághelyzeti konzuli védelmi intézkedések eddig sem voltak példa nélküliek,⁵³ csak a nagyságrend volt teljesen más, mint amivel 2020 tavaszán szembesült a világ. A koronavírus rohamos terjedése következtében egyik napról a másikra hozott állami (ön)védelmi intézkedések következtében számos uniós polgár rekedt harmadik állam területén.

A cél egy ideig a kereskedelmi célú járatokkal való hazatelepítés volt, miután pedig ez a lehetőség már nem állt fenn, aktiválták a polgári védelmi mechanizmust, amelynek égisze alatt különjáratokon, hajóval és repülővel igyekeztek a hazajutást lehetővé tenni. 2020 júniusáig több, mint 590 000 ember juthatott vissza Európába a tagállamok által szervezett járatokon, mintegy 60 000 uniós polgár pedig az uniós polgári védelmi mechanizmus révén.⁵⁴ Az egyes tagállamok által szervezett hazautakra és a bajba jutottak állampolgárságára nézve egységes szempontú statisztika ugyan nincs, az adatokat a tagállamok a *közös veszélyhelyzeti kommunikációs és tájékoztatási rendszeren* (CECIS)⁵⁵ keresztül jelentették.⁵⁶ A Bizottság Németországot emelte ki, lévén a német állam a történelem legnagyobb mértékű repatriálási mozgalmát hajtotta végre több, mint 240 000 harmadik államban rekedt német, és mintegy 7 500 egyéb uniós

polgár érdekében.⁵⁷ A Bizottság 2020 decemberében tette publikussá az EU által koordinált műveletek számadatait, amelyek szerint január és július között 90 060 uniós polgár, és több, mint 10 000 egyéb személy⁵⁸ részesült a hazajutást elősegítő konzuli védelmi intézkedésben 408 járat révén – 360 járat a polgári válságkezelési mechanizmus keretén belül indult.⁵⁹

Összességében elmondható, hogy ugyan előfordultak már válsághelyzetek, de az igazi próba a közös konzuli védelmi politika működésének tesztelésére 2020 első felében következett be, amikor minden harmadik utas más ország állampolgára volt, mint a hazajutását lehetővé tevő repülőgépet biztosító tagállam.⁶⁰ Tekintettel arra, hogy az elmúlt évtizedekben a válsághelyzet fogalmát kimerítő események, helyzetek száma egyre fokozódott,⁶¹ a válsághelyzeti együttműködés fejlesztése folyamatosan napirenden szereplő kérdés kell, hogy legyen. Elég csak a számadatokra tekinteni: a közös, összehangolt fellépés elkerülhetetlen, így a non-stop műveleti koordinálására készenlétben álló ERCC autonómiájának növelése előtérbe kerül. Kérés, illetve a mechanizmus aktiválásának elfogadását követően azonnal mozgásba tud lendülni, hogy erőforrásokat aktiváljon a gyorsabb és következetesebb európai válaszreakció érdekében.⁶² Az aktiválást kérő állam elfogadó nyilatkozata azonban fontos elem: ugyan a résztvevők ingyen vagy részleges térítés mellett is segítséget nyújthatnak, de elvileg a kérelmezőnek kell állnia a költségeket, és a COVID-19 hullám okozta helyzet kezelésében az EU is jelentősen kivette a részét: már 2020 márciusában 45 millió euróval emelte meg a rendelkezésre álló költségvetést, hogy a repatriálások finanszírozhatóak legyenek.⁶³

4. 2020-AS ÉV KÖZVETLEN KÖVETKEZMÉNYEI ÉS TANULSÁGAI A KONZULI IGAZGATÁSRA NÉZVE

Az Európai Bizottság a repatriálás tekintetében a 2020-as évben tanúsított válságkezelési együtt-

működést sikertörténetként könyvelte el,⁶⁴ ugyanakkor az események több szunnyadó kérdést (újra) felszínre hoztak, amelyek közvetlenül-közvetlenül érintik az uniós konzuli védelem igazgatási kérdéseit is.

A konzuli védelem európaizálódásának első lépései során felmerült a küldöttségek esetleges eurokonzulátussá alakítása, amely kétség kívül költség-hatékonyabb és homogén fellépési lehetőséget jelentene,⁶⁵ ez azonban sokáig nem nyert széleskörű támogatottságot, elsősorban a nagyobb külképviseleti kapcsolatrendszerrel rendelkező tagállamok ellenezték a tagállami hatáskörök ilyen módon való csökkentését. Így a küldöttségek a tagállami külképviseletek melletti, szubszidiárius szereppel bíró szervekké váltak, amelyek kérés esetén hozzájárulnak a helyi válságkezelési műveletek sikeréhez. Logisztikai támogatást, különösen irodai és szervezési platformot jelentenek, például a konzuli személyzet és a beavatkozó csoportok ideiglenes elszállásolása, valamint az információcsere megkönnyítése terén.⁶⁶ Az ideiglenes úti okmány⁶⁷ 2019-ben elfogadott, új alapokra helyezett szabályozása a konzuli védelmi irányelvet kiegészítő reform része volt. Ennek keretén belül a küldöttségek szerepe felértékelődött:⁶⁸ a bennük rejlő – közös célt szolgáló – potenciál kiaknázása végett az új irányelv az ideiglenes úti okmány harmadik államban való elfogadtatása terén diplomáciai feladatokkal ruházta fel a küldöttségeket. Ez szervezetenként egy szintugrás volt a korábbi állapothoz képest, amikor a tagállamokat terhelő kötelezettség volt az uniós konzuli védelmi intézkedések elfogadottságához fűződő nemzetközi jogi előfeltételek rendezése. A hatékonyság és a közös cél – ti. ha csak ideiglenes jelleggel kibocsátva, de egy európai uniós útlevéltípus elismertetése – érdekében a Bizottság is számos részletkérdés kapcsán felhatalmazást nyert – erősítve ezzel a pozícióját a végrehajtói apparátus szabályozási joga formájában⁶⁹ – többek között a dokumentum megfelelő, nemzetközi standardokhoz igazodó kialakítása és szabályozása végett.⁷⁰

Emellett nem elhanyagolható az a tény, amely szerint az EU-nak olyan intézményi struktúrája is van, amely állandó szervezeti háttérrel képes biztosítani a válságkezelésnek.⁷¹ A tagállamok körében

végzett, pont a COVID-19 előtti évben publikált felmérés már felhívta a figyelmet a rendszerben rejlő buktatókra: vannak államok, amelyek képesek megbirkózni a saját nemzeti válságkezelési infrastruktúrájukkal a kihívásokkal, és többen felszólaltak az ellen, hogy az uniós válságkezelési mechanizmus túlbürokratizált, ami lassú reakciót eredményez, továbbá a tagállamok irányába irreális elvárásokat támaszt. A mechanizmus önkéntessége nem jelent(het) kötelezettséget, az EU túl sok szervezeti egysége pedig összességében pont a koordinációt teszi bonyolulttá, a szabályozási környezet által felvetett kérdések pedig a legitimitást firtatják.⁷² Egyre több azonban az olyan helyzet, ami nyilvánvalóvá teszi, hogy a közvetlen igazgatási szint bevonása nélkül a tagállamok egyedül nem tudnak reagálni. Például a COVID-19 indukálta tömeges repatriálás is ilyen volt, amikor a költségvetés növelése mellett 2020 márciusában közös konzuli munkacsoportot is felállított az EKSZ és a Bizottság a repatriálás koordinálásában való részvétel végett.⁷³ Emiatt a Bizottság szükségképpen abba az irányba igyekezett elmozdítani a válságkezelési mechanizmust, hogy az hatékony alternatívát jelentsen az egyoldalú fellépésnek, kiküszöbölje a párhuzamos erőforrásokat, és mindig az adott helyzetre nézve tudjon reagálni. A hozzájáruló államok terheinek csökkentése érdekében az ERCC már közvetlenül is kapcsolatba léphet a rászoruló ország nemzeti polgári védelmi hatóságaival, és pénzügyileg is támogathatja a polgári védelmi csoportok és eszközök szállítását az érintett országba.⁷⁴ Az Európai Tanács 2020. március 26-i közös nyilatkozatában ezért előírta a jelenlegi válság összes tanulságainak fényében a reagálási képességek újragondolását, és úgy foglalt állást, hogy elérkezett az idő egy ambiciózusabb és szélesebb körű válságkezelő együttműködési rendszer bevezetésére az EU-n belül.⁷⁵ Mindez pedig a további európaizálódást vetítette előre a szervezeti struktúra – tagállamoktól függetlenné – erősítése útján.⁷⁶ A Bizottság ennek érdekében 2020. június 2-án az uniós polgári védelmi mechanizmusra vonatkozó szabályok módosítását kezdeményezte arra hivatkozva, hogy a tagállamokat egyidejűleg érinti ugyanaz a vészhelyzet, ezért nem tudnak segítséget nyújtani egymásnak, és a nagyméretű válságok kezelésének ebbéli hiá-

nyát az EU sem képes hatékonyan pótolni a meglévő eszközeivel. A javaslatot az Európai Parlament és a Tanács a 2021. május 20-i 2021/836 rendeletével elfogadta és ezzel módosította a mechanizmus jogi keretrendszerét jelentő határozatot.

A kezelhetetlen helyzetekben történő segítségnyújtás céljából 2019-ben létrehozott *rescEU*-képessegek már kifejezetten az extrém időjárási helyzetek miatt előállt válsághelyzetek kezelését célozta ugyanezen okból, és a segítségre szoruló emberek eléréséhez szükséges idő csökkentése érdekében az adminisztratív eljárások hosszú távú racionalizálása és egyszerűsítése volt a motiváció.⁷⁷ Ehhez pedig most a vírushelyzet is csatlakozott: az akut egészségügyi veszélyhelyzetekkel bővült az uniós mechanizmus hatálya.⁷⁸ A tagállamokat a nemzeti struktúráik teljes mértékben történő tiszteletben tartása mellett ösztönözni kell, hogy gondoskodjanak arról, hogy megfelelő felszereléssel rendelkezzenek és fel legyenek készülve a katasztrófákra való reagálásra. Ezzel párhuzamosan a katasztrófákra való közös reagálást igénylő helyzetekben a gyors beavatkozás érdekében az igazgatási folyamatokat lehetőség szerint tovább kell egyszerűsíteni. Mindez a mechanizmus flexibilitásának és autonómabb működésének irányába tolja el a szervezeti hátteret úgy, hogy az *uniós katasztrófavédelmi rezilienciacélon*⁷⁹ keresztül az uniós mechanizmus megerősítésének az uniós szakpolitikákat és alapokat kiegészítenie, nem pedig helyettesítenie kell.⁸⁰ Ezeket a Bizottság a tagállamokkal együttműködve határozza meg és dolgozza ki, majd nem kötelező erejű ajánlasként fogadja el.⁸¹ Az eszköz keretében végrehajtott reformok és beruházások hozzá kell, hogy járuljanak ahhoz is, hogy már meglévő szakpolitikai területeket támogató intézkedések szülessenek, és ne újak alakuljanak ki. Az eszköz keretében nyújtott vissza nem fizetendő pénzügyi támogatás *sui generis* uniós hozzájárulás formáját ölti.⁸² A hatékony megvalósítás pedig az ERCC, a tagállamok, illetve a többi érintett uniós szerv közötti együttműködés gördülékenységére épít.⁸³ Nem váltja fel ugyanakkor az uniós mechanizmusban testet öltő szolidaritás a tagállamok azon *elsődleges felelősségét*, hogy megelőzzék, valamint megfelelően és következetesen tudják kezelni az olyan természetű és nagyságren-

dű katasztrófákat (és azok következményeit), amelyekre észszerűen számítani lehet és fel lehet készülni.⁸⁴ Ezt csak kiegészíti a közös fellépés, illetve figyelembe véve a közelmúltbeli operatív tapasztalatokat, az uniós mechanizmus további megerősítése és különösen az ún. *rescEU* elnevezésű program keretében a gyors végrehajtási folyamat egyszerűsítése érdekében az összes költség teljes mértékben uniós költségvetésből finanszírozható,⁸⁵ ha ez a tagállamok együttes hatékonyságát előmozdítja.⁸⁶ Ennek keretén belül, többek között, a közlekedésre és szállításra kiterjedő intézkedésekre nézve – vizsgálóbizottsági eljárással – végrehajtási jogi aktusokat fogadhat el a Bizottság,⁸⁷ illetve támogathatja a tagállamokat a logisztikai erőforrásokhoz való hozzájutásban.⁸⁸ Ha a katasztrófára reagálás rendkívül sürgős, a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktussal módosíthatja a rendelkezésre álló költségvetési előirányzatokat, de ezzel együtt, az azonnaliság, a szervezeti komplexitás és a szükségképpen flexibilitás triászának megfelelő jogi keretek között maradása érdekében külön rendelkezéseket szenteltek a transzparencia biztosításának.⁸⁹

A válsághelyzeti konzuli igazgatás látképe sok tényező függvénye, többek között az uniós polgári védelmi mechanizmus aktiválásán múlik, amely egyáltalán nem kötelező, ám sok esetben szükségesnek bizonyuló folyamat. Az önkéntesség és a koordináció eszközei a feladatellátás szempontjából szintén újabb flexibilitást hordoznak magukban a szolidáris együttműködés égisze alatt is. Ugyanakkor a megkülönböztetésmentes, egyenlő bánásmód a bajba jutott uniós polgárok esetében felveti annak a kérdését is, hogy mennyiben van helye egyoldalú nemzeti intézkedésnek, amikor közös koordinációval is biztosítható a problémakezelés. Ez utóbbi viszont nemcsak az EU megfelelően rugalmas reagálását tartja szem előtt, hogy hatékonyan tudjon reagálni a kiszámíthatatlan jellegű katasztrófákra, hanem bizonyos fokú kiszámíthatóságot is biztosít.⁹⁰ Ez nem elsősorban a szervezeti – együttműködési – szabályokban, hanem a pénzügyi kérdésekre vonatkozó átláthatósági szabályok fejlesztésén látható. Ez pedig szervezeti-hatásköri szabályokra visszavezető következménnyel bír.

Mindez a konzuli védelmi igazgatás közvetlen szintjének szervezeti tovább-építkezését is közvetlenül érinti, amennyiben konzuli válsághelyzetben kerül sor az uniós mechanizmus aktiválására. A tagállamok és külképviseleti szerveik mint konzuli feladatot végrehajtó apparátus, valamint az uniós mechanizmus a Bizottság potenciális válsághelyzeti aktusaival és a közvetlen igazgatási szervezeti háttere a szorosabb és intézményesebb együttműködés irányába haladnak.

5. ÖSSZEZGÉS

Az egységes Európa koncepciója egy szemvillanás alatt eltűnni látszott a koronavírus- világvárvány okozta határlezárások miatt. A tanulmány ezt igyekezett megvizsgálni és a 2020-as év tanulságai fényében, az általa indukált jogi keretrendszer változását a konzuli védelmi szervezetre vetíteni, és az arra (potenciálisan) gyakorolt hatását megvilágítani. Az alapvető kutatási kérdés az volt, hogy a konzuli védelemmel kapcsolatos együttműködés jól sikerült -e a globális válság első évében, és milyen üzenetet közvetít az európaizáció és a konzuli védelem európai igazgatásának fejlődése szempontjából. Az igazi választ azok az emberek adhatnák, akik megtapasztalták a konzuli intézkedést harmadik államokban, a segítségnyújtás fajtái ugyanis nagyon eltérő természetűek lehetnek, ezért jelen tanulmány csak a hazajutásban való segítségnyújtásról rendelkezésre álló, nyilvános adatok alapján igyekezett levonni az intézményi-eljárási keretekre nézve a következtetéseket. A harmadik államban rekedt uniós polgárok válsághelyzetben történő repatriálása ugyanis azon konzuli intézkedések közé tartozik, amelyet az uniós konzuli védelmi politika olyan kiemelten fontos eszköznnek tekint, amelyet valamennyi uniós polgárnak az egyenlő bánásmód szem előtt tartása mellett, alapjogként szükséges biztosítani. Évéggett az egyébként külpolitikai területen működő, lényegében tagállami hatáskörben hagyott konzuli igazgatás szervezetrendszerét válsághelyzetben kiegészíti az uniós közvetlen közigazgatási szint. A világvárvány kitörésekor pedig soha nem látott méreteket öltött a konzuli segítség, a hazajuttatás iránti igény, így a közvetlen és közvetett igazga-

tási szint kooperációja és megfelelő koordinációja fókuszba került a feladat (repatriálás) időben és költségekben is hatékony végrehajtása kapcsán. Az ugyanis nyilvánvalóvá vált, hogy olyan mértékű fellépés, amire hirtelen szükség volt, együttműködés és uniós pénzügyi források nélkül kivitelezhetetlen; ezt a számadatok egyértelműen bizonyítják.

A 2020 első felére nézve összegzett statisztika egyértelművé teszi azt is, hogy a veszélyhelyzeti konzuli intézkedések során a koordináció és kooperáció szükségképpen egy réteggel bővül, és az uniós polgári védelmi mechanizmusnak, és ezzel együtt az európai közigazgatás közvetlen szintjének szervezeti háttere dominánssá válik. Nyitott kérdés, hogy egy további szervezeti szint a gyorsaság, flexibilitás és hatékonyság metszetében mennyire il-

leszhető rá azokra a szervezeti jogi kötöttségekkel bíró, tagállami hatáskörben lévő igazgatási ágazatokra, amilyen a konzuli igazgatás is. Az uniós jogi rendelkezések részletekbe nem mennek, az együttműködés, szolidaritás és koordináció elveinek megfelelő tagállami hozzáállásra építve igyekeznek célt érni. Nyilvánvalóan egyszerűsödne a helyzet, ha a válsághelyzeti konzuli védelmi intézkedéseket az uniós küldöttségek hatáskörébe adnák, viszont erről egyelőre továbbra sincs szó. Ugyanakkor az a koordinációs és finanszírozási infrastruktúra, amelyet a közvetlen szint ilyen esetekben jelent a jövőben – és a potenciálisan növekvő igény az igénybevételére – hosszabb távon mindenképpen a további európaizáció irányába fogja eltolni a szervezeti hátteret, amely egyes konzuli feladatok uniós szintre központosításához vezethet.

Jegyzetek

- 1 Sabbati, Giulio – Dumbrava, Costica (2020) The impact of coronavirus on Schengen borders. European Parliament, PE 649.347 - April 2020. A listát lásd: Temporary Reintroduction of Border Control. *Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT)* https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en (2021.08.28.). Az utazási korlátozásokról szóló statisztikát lásd: Piccoli, Lorenzo et al. (2020) International travel restrictions in response to the COVID-19 outbreak dataset. EUI Research Data, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. <https://cadmus.eui.eu//handle/1814/68359> (2021.08.28.).
- 2 Moraru, Madalina Bianca (2021) Effective consular protection of unrepresented EU citizens in third countries during the COVID-19 pandemic: law and policy. *Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT)* https://globalcit.eu/wp-content/uploads/2021/02/Moraru_Consular_Brief.pdf (2021.08.28.) 1.
- 3 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012.10.26., 47-390. 20. cikk (2) c) pont; 23. cikk.
- 4 Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 326. 2012.10.26. 391-407. 46. cikk; A Brexit uniós polgárságra gyakorolt hatásáról: Eksteen, Riaan (2020) Diplomatic and Consular Protection with Special Reference to Article 46 of the EU Charter of Fundamental Rights. *Laws*, 9(4) 8-10.
- 5 Treaty on European Union. OJ C 191, 29.7.1992. 1-112. [Maastrichti Szerződés] 8c cikk.
- 6 A Tanács 2015. április 20-i (EU) 2015/637 irányelve a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 106. 2015.4.24. 1-13. [Konzuli védelmi irányelv]
- 7 Konzuli védelmi irányelv 1-8. cikk; illetve 2. fejezet.
- 8 Konzuli védelmi irányelv 3. fejezet.
- 9 Poptcheva, Eva Maria (2014) *Consular Protection Abroad: A Union Citizenship Fundamental Right?* (Brussels: PIE Peter Lang) 171-173.
- 10 Csatlós Erzsébet (2019) *A konzuli védelem európai közigazgatása: az együttműködések szervezeti és eljárásjoga az uniós polgár konzuli védelemhez való jogának tükrében.* (Szeged: Iurisperitus) [a továbbiakban: Csatlós (2019a)] 81.
- 11 Kozłowski, Krzysztof (2020) Pending the Implementation of Article 23 TFEU and Article 35 TEU – Still Incomplete Right of EU Citizens to Diplomatic and Consular Protection, *Studia Iuridica Lublinensia*, 29(5) 153-163.
- 12 Konzuli védelmi irányelv 9. cikk. A 2. cikk szerinti konzuli védelem – többek között – az alábbi helyzetekben nyújtandó segítséget foglalhatja magában: a) letartóztatás vagy fogva tartás; b) bűncselekmény áldozatává válás; c) súlyos baleset vagy súlyos betegség; d) haláleset; e) segítségnyújtás és hazaszállítás vészhelyzet esetén; f) ideiglenes úti okmány szükségessége a 96/409/KKBP határozatban foglaltak szerint.

- 13 Konzuli védelmi irányelv 9. cikk f) pontja szó szerint megismétli az ezen irányelv által 2018. május 1-jén felváltott, az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről szóló, a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 95/553/EK határozat 5. cikkének (e) pontját. (1995. december 19.) HL L 314. 1995.12.28. 73.
- 14 Csatlós Erzsébet (2017) Konzuli hatósági együttműködések az Európai Unió égíse alatt. *Eljárásjogi Szemle*, 2(2) 23-28.
- 15 Konzuli védelmi irányelv 7. cikk (3).
- 16 Konzuli védelmi irányelv 8. cikk.
- 17 Konzuli védelmi irányelv 3. cikk.
- 18 A képviselet nélküli uniós polgár jelenti mindazon, az EU tagállamok bármelyikének állampolgárságával rendelkező személyt, akinek az állampolgárság szerinti államának egyáltalán nincs az adott harmadik állam területén külképviselete, és azt is, akinek számára – az adott helyzetben és időben – nincs elérhető olyan külképviselete, amely olyan helyzetben lenne, hogy biztosítani tudja számára a szükséges konzuli segítséget. Lásd: Konzuli védelmi irányelv 4. és 6. cikk. Ez utóbbi rendelkezés az uniós polgár hatékony védelme érdekében született rugalmasságot biztosító klauzula, és nem a legjobb nemzeti jog szerinti szolgáltatás igénybevételét célzó rendelkezés. Csatlós, Erzsébet (2019) EU ETD: Towards a New Chapter in EU Citizens' Rights and a Better Administrative Cooperation. *International Law Review*, 10(2) 70; 72-74.
- 19 Konzuli védelmi irányelv 10. cikk.
- 20 A családtagot megillető járulékos konzuli védelemhez való jog tárgyalása túlmutat jelen tanulmány keretein, arról bővebben: Csatlós (2019a) 111-118.
- 21 Konzuli védelmi irányelv 14. cikk., I. melléklet.
- 22 Becánics Adrienn (2018) A konzuli védelem „európaizálódása” - válsághelyzetekben biztosított segítségnyújtás az uniós polgárok számára. *Jog, állam, politika*, 10(2) 150-151.
- 23 Konzuli védelmi irányelv, (28). Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1313/2013/EU határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról. HL L 347 2013.12.20. 924. például a katasztrófáról beszél, ezalatt értendő minden olyan helyzet, amelynek a személyekre, a környezetre, vagy a tulajdonra – beleértve a kulturális örökséget is – súlyos hatása van vagy lehet (4. cikk 1.).
- 24 Konzuli védelmi irányelv, 11. cikk, vö. az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326. 2012.10.26. 13-390. 35. cikk.
- 25 A Tanács 2010. július 26-i 2010/427/EU határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról. HL L 201. 2010.8.3. 30-40. 5. cikk (10).
- 26 Vincze Attila – Chronowski Nóra (2018) *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Harmadik átdolgozott, bővített kiadás. (Budapest: HVG-ORAC) 609-610. Ehhez lásd még: Torma András – Ritó Evelin (2021) Az EU intézményrendszer és működés XXI. századi sajátosságai magyar közjogi nézőpontból. *KözigazgatásTudomány*, 1(1) 107-113.; Csatlós (2019a) 123-127.
- 27 Gerencsér Balázs Szabolcs (szerk.): *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog*. (Budapest: Pázmány Press) 121-122.
- 28 Az a tagállam, amely a vezető állam tisztségét be kívánja tölteni egy harmadik országban, a COREU hálózaton keresztül értesíti a többi tagállamot. Ha 30 napon belül nincs ellenvetés egy másik tagállam részéről, vagy ha a COREU hálózaton keresztül nem mond le a feladatról, a tagállamot az érintett harmadik ország vezető államává nyilvánítják. Ha nincs egy területen vezető állam, *ad hoc* jelleggel is vállalható a feladat, továbbá a vezető állami tisztségről bármikor lemondhat egy tagállam. European Union guidelines on the implementation of the consular Lead State concept. OJ C 317, 12.12.2008. [Vezető államra vonatkozó iránymutatás] 6-8. 1.
- 29 Konzuli védelmi irányelv, (23).
- 30 Lásd: Gross, Eva (2011) *The Europeanisation of National Foreign Policy. Continuity and Change in European Crisis management*. (Basingstoke: Palgrave Macmillan) 171-172.
- 31 Konzuli védelmi irányelv, (20)-(22), 13. cikk.
- 32 Vezető államra vonatkozó iránymutatás, 2.1. (b).
- 33 Konzuli védelmi irányelv, (28); 15. cikk. A segítséget nyújtó tagállam maga dönt arról, hogy kéri-e és milyen formában a felmerült költségek megtérítését. A segítséget nyújtó tagállam és a képviselettel nem rendelkező polgár állampolgársága szerinti tagállam számára lehetővé kell tenni, hogy megállapodhassanak a költségek adott határidőn belüli megtérítésének részletes szabályairól. Olyan válsághelyzet esetén, amely jelentős számú uniós polgárt érint vagy érinthetett hátrányosan, és amennyiben a segítséget nyújtó tagállam ezt kéri, a képviselettel nem rendelkező polgárok állampolgársága szerinti tagállamok arányosan is megtéríthetik a költségeket, úgy, hogy a felmerült költségek teljes összegét elosztják a segítségben részesített polgárok számával.
- 34 Vezető államra vonatkozó iránymutatás, 4.

- 35 Vezető államra vonatkozó iránymutatás, 5.2.-5.4.
- 36 Vezető államra vonatkozó iránymutatás, 5.1.
- 37 Vezető államra vonatkozó iránymutatás, 3.1.
- 38 Vezető államra vonatkozó iránymutatás, 2.3.
- 39 Lásd: Csatlós (2019a) 118-119. Csatlós Erzsébet (2018) A konzuli védelem európai közigazgatási szervezete. *Pro Futuro*, 8(1), 61-64.
- 40 Erről részletesen: Carta, Caterina-Duke, Simon (2015) Inside the European External Action Service's Institutional Sinews: an Institutional and Organisational Analysis. In: Rosa Balfour - Caterina Cara and Kristi Raik (szerk) *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* (Farnham: Ashgate) 64-70.
- 41 Helly, Damien et al. (2014) A closer look into EU's external action frontline. Framing the challenges ahead for EU Delegations. European Centre for Development and Policy Management, *Briefing Note*, no. 62. <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/BN-62-EU-External-Action-Challenges-EU-Delegations-2014.pdf> (2021.08.28.) 4.; Antoniadis, Antonis – Schütze, Robert – Spaventa, Eleanor (2011) *The European Union and Global Emergencies. A Law and Policy Analysis*. (Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing) 255.
- 42 Kuijper, Pieter Jan et al. (2015) *The Law of EU External Relations. Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*. (Oxford: Oxford University Press) 40-41.
- 43 EU in the World. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en#collapse-c0d930fe3146658e5c2c-9b3f82d8c9c6 (2021.08.28.).
- 44 Az Európai Bizottság honlapján közzétett adatok alapján (European Commission (ec.europa.eu/consularprotection/content/home_en) lásd: Moraru (2021) 1.
- 45 EUMSZ 222. cikk (szolidaritási klauzula) (1) Ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve, ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az Unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek fel. Az Unió minden rendelkezésére álló eszközt, ideértve a tagállamok által rendelkezésre bocsátott katonai erőforrásokat is, mozgósít annak érdekében, hogy: (...) b) természeti vagy ember okozta katasztrófa esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson. (2) Amennyiben egy tagállamot terrortámadás ér, illetve, ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, e tagállam politikai vezetésének kérésére a többi tagállam segítséget nyújt számára. E célból a tagállamok a Tanács keretében egyeztetnek egymással. (3) E szolidaritási klauzulának az Unió általi végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat – a Bizottság és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének együttes javaslata alapján – a Tanács határozatban állapítja meg. (...) Az Unió és tagállamai eredményes fellépésének biztosítása érdekében az Európai Tanács rendszeresen értékeli az Uniót fenyegető veszélyeket. [kiemelés a szerzőtől]
- 46 Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1313/2013/EU határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról EGT-vonatkozású szöveg. OJ L 347 20.12.2013. 924. [utoljára 2021. május 20-án módosított, egységes szerkezetbe foglalt szövegváltozat: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013D1313-20210101> (2021.08.28.) UPVM határozat] (4).
- 47 *Emergency Response Coordination Centre*; brüsszeli székhelyű kommunikációs és koordinációs központ a polgári védelem szereplői számára. A 2020-as év folyamán 102 alkalommal aktiválták rajta keresztül az uniós polgári védelmi mechanizmust, amelynek több, mint kétharmadára COVID-19 vírussal összefüggésben volt szükség. Emergency Response Coordination Centre (ERCC). https://ec.europa.eu/echo/sites/default/files/activations_2020.jpg (2021.08.28.).
- 48 A közösségi polgári védelmi mechanizmust eredetileg a Tanács 2001. október 23-i 2001/792/EK, Euratom határozata a polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások terén a fokozott együttműködés előmozdítását segítő közösségi eljárás kialakításáról [HL L 297, 15/11/2001. 7-11], illetve a Tanács 2007. november 8-i 2007/779/EK, Euratom határozata a közösségi Polgári Védelmi Mechanizmus kialakításáról (EGT-vonatkozású szöveg) [HL L 314, 1.12.2007. 9-19] hívta életre, de a koncepció története ennél régebbre nyúlik vissza, l. Wendling, Cécile (2009) *The European Union Response to Emergencies. A Sociological Neo-Institutionalist Approach*. European University Institute, Florence, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11315/2009_Wendling.pdf?sequence=2&isAllowed=y (2021.08.28.) 98.
- 49 UPVM határozat, 2. cikk; az Európai Parlament és a Tanács 2019. március 13-i (EU) 2019/420 határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról. HL L 77I 20.3.2019. 1-15. [UPVM módosítás (2019)] Parker, Charles F. – Persson, Thomas – Widmalm, Sten (2019) The Effectiveness of National and EU-level Civil Protection Systems: Evidence from 17 Member States. *Journal of European Public Policy*, 26(9) 1313-1314.

- 50 Az uniós mechanizmus nyitva áll (a) az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) azon országai előtt – az EGT-megállapodásban rögzített feltételekkel összhangban –, amelyek tagjai az Európai Gazdasági Térségnek (EGT), és meghatározott feltételek esetén más európai országok előtt; (b) csatlakozó országok, tagjelöltországok és potenciális tagjelöltek előtt, a szóban forgó országok uniós programokban való részvételének a vonatkozó keretmegállapodásokban és társulási tanácsi határozatokban vagy hasonló megállapodásokban meghatározott általános alapelvei és általános feltételei szerint. Nemzetközi vagy regionális szervezetek is együttműködhetnek az uniós mechanizmus keretében végzett tevékenységekben, amennyiben az e szervezetek és az Unió közötti vonatkozó kétoldalú vagy többoldalú megállapodások ezt lehetővé teszik. UPVM határozat, 28. cikk.
- 51 UPVM határozat, 23. cikk.
- 52 UPVM határozat, 12. cikk; Emergency Response Coordination Centre (ERCC). European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Facts & Figures Last updated 15/01/2021. https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en (2021.08.28.).
- 53 Már jóval a Lisszaboni Szerződésre épített jelenlegi irányelvi szabályozást megelőzően is láthattunk erre példákat Libanon (2006), Csád (2008) vagy Grúzia (2008) esetében: Faro, Sebastiano–Moraru, Madalina (2012) Comparative Analysis of Legislation and Practice on Consular Protection and Assistance of the 27 EU Countries, In: Sebastiano Faro– Mario P. Chiti – Erich Schweighofer (szerk.): *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*. (Napoli: Editoriale Scientifica) 259. Ugyanakkor az uniós polgárok védelmére vonatkozó teljes hiátust és annak következményeit taglalta Larik a szomáliai partoknál való kalózok elleni védelmi művelet kapcsán: Larik, Joris (2011) Operation Atalanta and the Protection of EU Citizens: Civis Europaeus Unheeded? *Perspectives on Federalism*, 3(2) 50-59.
- 54 Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad. EEAS homepage 07/06/2020. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76203/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_enb (2021.07.28.) Ugyanitt olvasható egy összefoglaló arról, hogy az EU milyen tevékenységet végzett a határain kívül, harmadik államokban.
- 55 A közös veszélyhelyzeti kommunikációs és tájékoztatási rendszer egy webes riasztási és értesítési alkalmazás. Integrált platform biztosít riasztások és értesítések részére. Elbez, Regis- Alevantis, Tacis (2004) The Role of CECIS – Common Emergency Communication and Information System. Proceedings ISCRAM, Brussels, May 3-4 2004. http://idl.iscram.org/files/elbez/2004/105_ELbez+Alevantis2004.pdf (2021.07.28.).
- 56 European solidarity in bringing people home. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_en#european-solidarity-in-bringing-people-home (2021.07.28.).
- 57 Germany Carries Out the Largest Repatriation Process in Its History. SchengenVisaInfo.com, May 11, 2020. <https://www.schengenvisa.info.com/news/germany-carries-out-the-largest-repatriation-process-in-its-history/> (2021.07.28.).
- 58 Az uniós polgári védelmi mechanizmusban résztvevő nem EU-tagállam 874 polgárát (40 izlandi, 13 montenegrói, 18 észak-macedón, 600 norvég, 54 szerb, 149 török állampolgárt), valamint 2652 főt az Egyesült Királyság részéről. Summary table - repatriation flights under the Union Civil Protection Mechanism. 3 December 2020 – final. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/summary_tables_of_repatriation_flights_3_december_2020.pdf (2021.08.28.) 14.
- 59 Summary table - repatriation flights under the Union Civil Protection Mechanism. 3 December 2020 – final. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/summary_tables_of_repatriation_flights_3_december_2020.pdf (2021.08.28.).
- 60 European solidarity in bringing people home. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_en#european-solidarity-in-bringing-people-home (2021.08.28.).
- 61 Frisell, Eva Hagström – Oredsson, Maria (2006) *Building Crisis Management Capacity in the EU*. FOI – Swedish Defence Research Agency, Stockholm. 13-14.
- 62 UPVM határozat, 7. cikk.
- 63 Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad. EEAS homepage. 07/06/2020. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76203/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_enb (2021.08.28.).
- 64 Summary of the success story of repatriation. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76203/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_enb (2021.08.28.).
- 65 Csatlós (2019a) 147-148.
- 66 Konzuli védelmi irányelv, 11. cikk.
- 67 A Tanács 2019. június 18-i (EU) 2019/997 irányelve az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 163., 2019.6.20., 1-12. [ETD irányelv]

- 68 Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document, Proposal for a Council Directive establishing an EU Emergency Travel Document and repealing Decision 96/409/CFSP, Brussels, 31.05.2018. SWD(2018) 273. 21.; Emergency Travel Document (ETD) – Presidency reflection paper, COCON 14, CFSP/PESC 523, COTRA 13, 11955/15, Brussels, 17 September 2015. 4., Lequesne, Christian (2015) At the Centre of Coordination: Staff, Resources and Procedures in the European External Action Service and in the Delegations. In: Rosa Balfour – Catherine Carta – Kristi Raik (szerk.): *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* (Farnham: Ashgate), 48-49. Csatlós, Erzsébet: The EU ETD Directive and the Development of EU Administrative Procedural Law Theoretical Remarks. *Jogelméleti Szemle*, 2021/1. 10.
- 69 Zdobnoh, Dimitri (2018) Competition between Articles 290 and 291 TFEU: what are these two articles about? In: Eljalill Tauschinsky – Wolfgang Weiss: (szerk): *The Legislative Choice between Delegated and Implementing Acts in EU Law. Walking a Labyrinth*. (Cheltenham: Edgar Elgar) 69-71.
- 70 A harmadik országokban működő uniós küldöttségek az egységes uniós úti okmány formátumáról és annak minden későbbi módosításáról értesítik a harmadik országok illetékes hatóságait, jelentést tesznek annak harmadik országok általi elfogadásáról, és elő kell mozdítaniuk annak használatának sikerét. Az erre a célra használt mintákat egy tagállamnak a Bizottság támogatásával kell eljuttatnia az Európai Külügyi Szolgálatához, amelyen keresztül a küldöttségek rendelkezésére áll. ETD irányelv, (19) és 13.3. cikk.
- 71 Lindström, Madelene (2009) EU Consular Cooperation in Crisis Situations. In: Stefan Olsson (szerk.): *Crisis Management in the European Union. Springer, Cooperation in the Face of Emergencies*. (Heidelberg: Springer) 111-119.
- 72 Widmalm, Sten – Parker, Charles F. – Persson, Thomas (2019) *Civil Protection Cooperation in the European Union. How Trust and Administrative Culture Matter for Crisis Management*. (Cham: Palgrave Macmillan) 65-66.
- 73 Joint statement of the Members of the European Council. Brussels, 26 March 2020. <https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf> (2021.08.28.) 5-6. 21-22. pont.
- 74 Emergency Response Coordination Centre (ERCC). European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Facts & Figures Last updated 15/01/2021. https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en (2021.08.28.).
- 75 Joint statement of the Members of the European Council. Brussels, 26 March 2020. <https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf> (2021.08.28.) 6.
- 76 Ebben az összefüggésben lásd: Morsut, Claudia – Kruke, Bjørn Ivar (2020) Europeanisation of Civil Protection: the Cases of Italy and Norway. *International Public Management Review*, 20(1) 23-37.
- 77 A rescEU olyan kezelhetetlen helyzetekben való segítségnyújtás céljából jött létre, amelyekben a tagállami szinten meglévő és a tagállamok által az európai polgári védelmi eszköztár céljára előzetesen rendelkezésre bocsátott képességek összessége az adott körülmények között nem elegendő. A rescEU-képességeknek azoknak a tagállamoknak kell otthont adnia, amelyek megszerzik, bérlik vagy lízingelik e képességeket. Közös közbeszerzés esetén azoknak a tagállamoknak kell otthont adnia a rescEU-képességeknek, amelyek nevében e képességeket beszerzték. A rescEU-képességek az ERCC-n keresztül benyújtott segítségnyújtás iránti kérelmet követően vehetők igénybe az uniós mechanizmus keretében végzett reagálási műveletekre. A telepítésükről és leszerelésükről szóló határozatot, továbbá az egymással ütköző kérelmek esetén meghozandó összes határozatot a Bizottság hozza meg, szoros koordinációban a kérelmező tagállammal és a képességet tulajdonló, bérlő vagy lízingelő tagállammal. Az a tagállam felelős a reagálási műveletek irányításáért, amelynek területén a rescEU-képességeket telepítik. Az Unión kívüli telepítés esetén a rescEU-képességeknek otthont adó tagállamok felelősek annak biztosításáért, hogy a szóban forgó képességek maradéktalanul beépüljenek a reagálás egészébe. A rescEU-képességeket kizárólag akkor lehet nemzeti célokra használni, amikor nem használják őket vagy nincs rájuk szükség az uniós mechanizmus valamely reagálási műveletéhez. Lásd: UPVM módosítás (2019) 7. pont UPVM határozat 12. cikk.
- 78 Az Európai Parlament és a Tanács 2020. május 20-i (EU) 2021/836 rendelete az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 185, 26.5.2021, 1-22. [UPVM módosítás (2021)] 1. pont. UCPM határozat, 1. cikk.
- 79 Az uniós katasztrófavédelmi rezilienciacélok a polgári védelem területén meghatározott, nem kötelező erejű célkitűzések, amelyek célja, hogy a megelőzési és felkészültségi intézkedések támogatása révén javítsák az Unió és tagállamai képességét arra, hogy ellenálljanak a több országot érintő, határokon áttérjedő hatásokat okozó vagy azok kiváltására alkalmas katasztrófa hatásainak. UPVM módosítás (2021), 2. pont; UCPM határozat, 4a. cikk.
- 80 UPVM módosítás (2021), (10).
- 81 UPVM módosítás (2021), (5).

82 Az Európai Parlament és a Tanács 2021. február 12-i (EU) 2021/241 rendelete a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról. OJ L 57, 18.2.2021. 17-75. (8)-(9); (17)-(18). A rendelet megvalósításakor a Magyarország részére nyújtott források felhasználására a Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve végrehajtásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 413/2021. (VII. 13.) Korm. rendeletet kell alkalmazni.

83 UPVM módosítás (2021), (17).

84 UPVM módosítás (2021), 1. pont; UCPM határozat, 1. cikk (3).

85 UPVM módosítás (2021), (30).

86 UPVM módosítás (2021), 21. pont, UCPM határozat, 23. cikk (4).

87 UPVM módosítás (2021), 10. pont; UCPM határozat, 12. cikk (2), 3; 3a; 3b.

88 UPVM módosítás (2021), 15. pont; UCPM határozat, 18. cikk.

89 UPVM módosítás (2021), 18. pont; UCPM határozat, 20a cikk. A módosítási javaslat szerint uniós polgári védelmi mechanizmus számára a 2021-től 2027-ig tartó időszak tekintetében elkülönített teljes költségvetés összege folyó áron kifejezve 3 455 902 000 EUR. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg) Brüsszel, 2.6.2020 COM(2020) 220 final 4. pont. A UPVM módosítás (2021) 16. pontja az uniós mechanizmus 2021. január 1. és 2027. december 31. közötti időszakban történő végrehajtását szolgáló pénzügyi keretösszegként folyó áron 1 263 000 000 EUR-t határozott meg.

90 UPVM módosítás (2021), (42).

DOI: 10.54200/kt.v1i2.15

Gondolatok a szervezeti jog hasznáról

F A Z E K A S M A R I A N N A * – N A G Y M A R I A N N A **

Absztrakt: A tanulmány a magyar közigazgatási szervezetrendszerre vonatkozó jogi szabályozás fejlődésének ívét mutatja be a rendszerváltozástól napjainkig. Azt vizsgálja, hogy a központi és területi államigazgatási rendszer közigazgatási jogi szabályozására hogyan hatott a politikai kormányzás fogalmának megjelenése és megerősödése a magyar kormányzati munkában. A tanulmány felvázolja a témában leginkább meghatározó reformelképzelések célkitűzéseit, azok hatását a közigazgatási jogi szabályozásra. A szerzők a központi hivatal példáján mutatják be, hogyan gyengült a szervezeti jog garanciális szerepe a közigazgatási szervezetrendszer meghatározásában és irányításában, és értékelik, hogy ennek a folyamatnak milyen hatása van az egyes közigazgatási szervtípusok egymáshoz való viszonyára, a közigazgatás személyzetének helyzetére és a közigazgatásba vetett bizalom alakulására.

Kulcsszavak: államigazgatási szervezetrendszer, közigazgatási szervezeti jog, központi hivatal, politikai kormányzás, közigazgatási reformok

I. A SZERVEZETI JOG A SZAKMAISÁGTÓL A POLITIKAI KORMÁNYZÁSIG

Szakmánk egyik legnagyobb előnye és egyben hátránya is, hogy a közigazgatás, mint vizsgálati tárgy folyton változik, olyan, mint a higany. Bár azt hisszük, hogy vannak olyan elemei, amelyek stabilak, vagy legalábbis kevésbé cseppfolyósak, mint a többi, gyakran csalatkoznunk kell. A legmarkánsabban ezt az oktatás során tapasztaljuk, mert a hallgatók mindig valamilyen fix pontra,

állandó keretrendszerre vágnak. Sokszor magunk is érezzük, hogy nehéz olyan fix pontot adni, amiből aztán majd az új nemzedék kifordítja a világot. A közigazgatási szervezetrendszer ebből a szempontból különösen csaloéka. Hiszen szervezetrendszer mindig volt, mindig lesz, enélkül a közigazgatás nem tudná ellátni a feladatait, de ma már gyakran szembesülünk azzal a problémával, hogy nemhogy tanévenként, de gyakran féléven belül is újra kell gondolnunk a szervezeti jogi tananyagot, és meg kell próbálni a szervezeti jogot is olyan absztrakciós szinten tanítani, amely ellenáll a gyakori változtatásoknak. Ez többnyire sikertelen célkitűzés. Ha mégis sikerül, a következő nehéz feladat az, hogy megértessük a hallgatókkal, hogy a szervezeti jog kereteit a valóság sokszor a jogalkotói célhoz képest igen komoly kihívások elé állítja.

A közigazgatási szervezetrendszert sokféle szempontból lehet vizsgálni: *szervezetelméleti, igazgatástudományi, politológiai, szociológiai* stb. szempontból. Ebben a cikkben mi a *közigazgatási jogi szabályozás* néhány problémájára szeretnénk felhívni a figyelmet. A közigazgatási jogi szabályozás az utolsó lépése a szervezetalakításnak, egyfajta zárókő, amely egyben tartja a politikai célkitűzéseket. Ha a zárókő rossz, az építmény összeomolhat, vagy legalábbis ingatag. Ezt látjuk a rendszerváltozás óta folyamatosan: a zárókövet faragjuk újra és újra.

Ha az utolsó évtized szervezetalakítási folyamatait értékelni akarjuk, nem lehet eltekinteni attól, hogy a rendszerváltozáskor kialakult állapot-

* Habilitált egyetemi docens, ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

** Egyetemi tanár, ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

hoz hasonlítsuk, illetve rögzíteni kell azt is, hogy az értékelés a jelenlegi helyzetre vonatkozik, de elvileg könnyen lehet, hogy mire ez a folyóirat-szám megjelenik, jelentős módosulások következnek be a rendszerben. A polgári átalakulás folyamatában számos minta, modell állt a magyar jogalkotás előtt,¹ ezek jelentősen befolyásolták a magyar szabályozást. Hasonló utat járt be és nagyon hasonló eredményre jutott a rendszerváltó országok többsége.² A közigazgatási szervezetrendszer szabályozását alapvetően az az igény határozta meg, hogy kizárják az állam működéséből a direkt pártirányítást, megteremtsék annak a jogállami garanciáit, hogy nemcsak a közigazgatási szervezetrendszer, hanem az egész államszervezet előre rögzített jogszabályi keretek között, a direkt politikai befolyástól mentesen végezze a tevékenységét.

A rendszerváltozás során kialakult rendszer elsődleges jellemzője volt, hogy szétvált az államigazgatási és az önkormányzati rendszer, és a központi közigazgatást egy jórészt a Nemzeti Kerekasztalon kialakított, egyensúlyra törekvő szervezeti modell jellemezte. Ennek ikonikus példája volt a kormányzati döntéselőkészítés egyeztetésre törekvő folyamata, vagy a helyi-területi önkormányzatok és az államigazgatás viszonyának szabályozása. Ha megnézzük a rendszerváltozás jogalkotását, sehol nem találunk a *közigazgatási szervezetrendszert, mint rendszert* definiáló törvényt, vagy egyéb jogalkotási aktust, épp elég terhet jelentett a jogalkotóknak és a kormánynak a módosított Alkotmány kereteit kitöltő megfelelő törvények, kormányrendeletek megalkotása. A rendszer alapvető kereteit az Alkotmány határozta meg, de ez értelemszerűen az egész államszervezetre vonatkozott, és ezen keretek között szabályozta az alapvető közigazgatási szervtípusokat. A korábbiaktól eltérően sem elég idő, sem pedig megfelelő politikai konszenzus, és sokszor kellő jogalkotási szaktudás sem állt a kormányzat rendelkezésére, hogy olyan rendszerként kezelje a közigazgatási szervezetrendszert, amelyben minden elem egyenlően és megfelelően cizelláltan kidolgozott. Emellett sürgős jogalkotási teherként nehezedett a jogalkotóra, hogy nem csupán a szervezetrendszer átalakítása volt elengedhetetlen, hanem a

közigazgatás működési módjait és személyzeti rendszerét is a jogállami követelményeknek megfelelően kellett szabályozni, tehát a közigazgatási szervezet és működés folyamatosan önmagát alakította. Nyilvánvaló volt, hogy súlyozni kellett: az önkormányzati rendszerhez szükség volt önkormányzati törvényre, az államigazgatási szervezetrendszer azonban nem alapozta meg semmilyen *rendszeralkotó jogszabály*. Csak az egyes elemeit szabályozták a politikai (koalíciós) alkuknak megfelelően, leginkább azzal a célkitűzéssel, hogy még csak véletlenül se hasonlítsanak a szervek a korábbi rendszerre. Az önkormányzati rendszer szabályozásáról, annak korabeli nóvumáról és az önkormányzatok alapjogi meghatározottságán alapuló szabályozásról könyvtárnyi irodalom született, ennek felidézésére e tanulmány keretei szűkösek. A szervezeti jog szempontjából azonban éppen a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény mutatta, hogy a szocialista időszakhoz képest mennyire kemény korlátokat jelentett az alkotmányos beágyazottság és az Ötv. szabályrendszere. Bizonyos értelemben ez igaz volt az államigazgatási szervezetrendszer szabályozó jogszabályokra is, de ezek rendeltetésüknél fogva mobilisabbak voltak. Az ebben az időben született államigazgatási szervezetrendszer alakító jogszabályok jellemzője, hogy akkor is tudottan, de gyakran utólag is igazolhatóan *ágazati érdekeket* tükröztek, szinte minden ágazat sikeresen megharcolt a saját dekoncentrált szervezeteiért. Ezek a dekoncentrált szervek túlzottan tagolttá tették az államigazgatási szervezetrendszert, de mindenképpen javukra írható, hogy a reszortérdekeket nagy szakmai tudással védtek, és gyakran más ágazatok ellenére érvényesítették. Ez természetesen azzal járt, hogy – amellett, hogy a településcentrikus önkormányzati rendszerre telepítették az államigazgatási feladatok túlnyomó többségét –, a maradék hatáskörökben az egyes ágazatokat „önjáró” szervezetek képviselték. Az ágazati központi és dekoncentrált szervezeteket többnyire az ágazati törvényekben statuálták, és a korábbi szocialista irányítási modelleket tagadva részletes, *az irányító és az irányított jogait részletező szabályozások voltak jellemzőek. A szervezetrendszer egyes elemeinek jogosítványait rögzítő szabályok tehát felértékelődtek, a közigazgatási szervezeti jog nem csu-*

pán új rendet stabilizált, hanem a szervezeti jogban új technikát is alkalmazott az új renchez. Kereteket, garanciákat, eszközöket statuált. Ugyancsak jellemzője volt az első kormányzati ciklus közigazgatási szervezetrendszerének, hogy az államigazgatási szervezetrendszer központi és területi szinten is rendkívül heterogén volt. Ad hoc megoldások jellemezték a Kormány mellett működő konzultatív testületeket, a minisztériumok mellett számos országos hatáskörű szerv, minisztériumi hivatal és központi hivatal működött. Mégis elmondható, hogy a szervezeti jog egyfajta kagylóhéjként védte az újonnan kialakult struktúrákat, de a jogi szabályozásból egyidejűleg az is kitűnt, hogy nem kristályosodott ki az államigazgatási szervek egyes típusainak tényleges funkciója, és más államigazgatási szervektől való elhatárolásának ismérvei. Valójában tehát a szervezeti jog a szocializmus szervezeteinek szabályozatlanságához képest volt előrelépés: *egyáltalán a szervezeti jog léte valamilyes garanciát jelentett.*

Az első kormányzati ciklust követően azonban hamar kiütköztek a korábbi sürgősségi megoldások és a tapasztalatlanság hibái, és először a szakirodalomban, de ezzel párhuzamosan a politikai szcénában megjelentek a rendszer korrekációjára irányuló elképzelések.³ A szakmai koncepciók középpontjában elsősorban a központi közigazgatási szervek álltak, leginkább a Kormány helye, funkciói, eszközrendszere, valamint a nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek struktúrájának egyszerűsítése. A 2010-et megelőző időszakból markánsan kiemelkedett három koherens, a szervezetrendszert, ha nem is egészében, de annak több elemét érintő koncepció: *Verebélyi Imre,*⁴ *Kilényi Géza*⁵ és *Sárközy Tamás*⁶ nevével fémjelezve. Verebélyi és Sárközy koncepciója elsősorban a központi igazgatásra fókuszáló, szervezetcentrikus megközelítés volt, a Kilényi-féle koncepció azonban abból a szempontból különbözött az előzőektől, hogy bár nevében egy közigazgatási szervezeti törvény előkészítésére irányult, de nemcsak szervezeti, hanem működési elemeket is tartalmazott (pl.: az irányítás, a felügyelet vagy a közigazgatási szankció szabályozási kérdései is felmerültek ebben a koncepcióban). Verebélyi Imre és Kilényi Géza több évtizedes közigazgatá-

si elméleti és gyakorlati tapasztalattal felvértezve fogalmazta meg az elképzeléseit, Sárközy Tamás – bár 2004/2005-ben kormányzati szervezeti reform kormánybiztosaként tevékenykedett –, magánjogászként mégiscsak kívülálló⁷ volt a közigazgatási jogban. A három koncepció nagyon sok közös elemet tartalmazott, hiszen ugyanaz volt elemzésük tárgya. Mindháromban közös cél volt a kormányzati munka hatékonyságának növelése (de egyik sem definiálta, mit jelent a hatékonyság a közigazgatásban), a racionalizálás, a Kormány konzultatív szerveire vonatkozó szabályozás egyértelműsítése, a központi közigazgatási szintek és szervezettípusok egyszerűsítése, a területi államigazgatás „áramvonalasítása” és egyszerűsítése. Ezeken kívül számos, a közigazgatási szervezetrendszer vagy az államszervezet egyes elemeit középpontba helyező kutatás és reformprogram indult. A teljesség igénye nélkül a legfontosabbak: az IDEA-program, amely az önkormányzati rendszer fejlesztését, a kistérségi és regionális átalakítást tűzte ki célul; a közszolgálat megreformálására és a közigazgatási teljesítménymérésre irányuló számos kísérlet; az elektronikus közigazgatás kialakítására és a közigazgatási szervezetrendszert elektronikus működésre alkalmassá tevő reformprogramok, és külön kiemelendő, mert – mint később látni fogjuk – minden közigazgatási szervezeti átalakítást érintettek a Pénzügyminisztérium vezényletével folyó, az államháztartási reformokkal, a közszektor új típusú finanszírozásával és a közpénzek elosztásával kapcsolatos programok.

Lényegében majdnem mindegyik koncepció azt a célt tűzte maga elé, hogy erősítse a Kormány pozícióját a közigazgatáson belül, vagyis a mai kifejezéssel a „*politikai kormányzás*” jogi keretrendszerét teremtsen meg.⁸ (Azért csak majdnem mindegyik, mert a regionalizációs kísérleteknek van egy ellentétes olvasatuk is.) Ahogyan Pesti és szerzőtársai rámutatnak, „[a] »*politikai kormányzás*« fogalmát a második Gyurcsány-kormány használta először magára vonatkoztatva, és 2012-től a második (majd harmadik) Orbán-kormány is nyíltan hangoztatja. Ennek lényege, hogy a választásokon győztes, kormányt alakító politikai erő(k) – azon belül is mindenekelőtt a miniszterelnök és háttérapparátusa – politikai akaratának és céljainak követ-

kezetes érvényesítése, ami együtt jár a közigazgatási apparátus átpolitizálásával, befolyásának jelentős korlátozásával.”⁹ Ebből a megfogalmazásból úgy tűnik, mintha a politikai kormányzás iránti igény az ezredfordulót követően került volna be a közpolitikai és közjogi gondolkodásba, valójában azonban már a ’90-es években felfedezhetjük a gyökereit. Éppen azokban a politikai és szakmai törekvésekben, amelyek megpróbálták korrigálni a rendszerváltozás közjogi berendezkedésének hibáit, hiányosságait. Más kérdés, hogy a Horn-kormány politikai megfontolásokból – elsősorban azért, hogy még a látszatát is kerülje, hogy direkt politikai befolyással bír az államapparátusra, és ezzel magára vegye és kiszélesítse az MSZMP utódpárt támadási felületet –, igyekezett szakmai síkra terelni a kérdést. Az első Orbán-kormány azonban már a politikai kormányzás jegyében és céljából erősítette meg a Miniszterelnöki Hivatalt és hozta létre az ún. referatúra rendszert.¹⁰ Azok az intézményi válaszok, amelyek az evolutív rendszerváltozás során kialakultak, a 2000-es évekre szintre minden területen korrekcióra szorultak. Ennek csak részben volt oka és magyarázata hazánk európai uniós csatlakozására való felkészülés, majd a csatlakozás. Legalább ennyire az állt a változtatási igények mögött, hogy a hazai politikára és közigazgatásra is hatott az a nemzetközi tendencia, amelyet a *government–governance* váltással szoktak leírni. A hatékonysági vizsgálatok és reformok elméleti hátterét 2000-es évek elején virágzó New Public Management irányzatok adták, amelyek a versenyszféra elveit kívánták a közigazgatásban viszont látni.¹¹ A 2010-es választások után a közigazgatási reformelképzeléseket tartalmazó Jó Állam Programok különböző verziói viszont a kormányzat erősítését tűzték ki célul.

II. A SZERVEZETI JOG

ERODÁLÓDÁSÁNAK PÉLDÁJA – A KÖZPONTI HIVATALOK

A politikai kormányzás és a szervezeti jog kapcsolata többretegű. Egyrészt kézenfekvőnek tűnik az az összefüggés, hogy minél inkább jellemző

egy kormányzatra a politikai kormányzás, annál kisebb a súlya, jelentősége a szervezeti jognak, másrészt viszont a szervezeti jog nem csupán a közigazgatási szervezeten belüli viszonyokat szabályozza, hanem a közigazgatás és az államszervezet egymáshoz való viszonyát is, tehát garanciát jelent a közigazgatás számára is. Ezt a kettős folyamatot azonban nem mindig tudta helyi értékén kezelni a magyar közigazgatási jogalkotás, és közigazgatás hatékonysági problémáit folyamatos szervezeti változtatásokkal kívánták megoldani. Anélkül azonban, hogy végig vennénk a rendszerváltozás óta működő kormányok szervezetrendszerre vonatkozó összes reformelképzelését, a teljesség igénye nélkül a központi hivatalok példájával érzékeltetnénk, hogyan „üresedik ki” a közigazgatási szervezeti jogi szabályozás e szelete.

Az államigazgatási szervezetrendszert, mint rendszert szabályozó kodifikációs igények előkészítésére Kilényi Géza vezetésével a kétezres évek elején alakult egy kutató- és jogszabályelőkészítő csoport. Ez a projekt az önkormányzati törvényhez hasonlóan kívánta kodifikálni a közigazgatási szervezetrendszer addig nem kodifikált kereteit, sőt ezen is túllépve a közigazgatási jog egyes alapintézményeit. Az előkészítő munka eredményeit az érdeklődő szakmai közösség a Magyar Közigazgatás c. folyóirat hasábjain követhette. A munka eredményeként végül a célokhoz képest korlátozott tematikájú törvényt fogadott el az Országgyűlés. Megszületett a 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Ksztv.), amelynek célja az indokolása szerint, „[h]ogy – egységesen határozva meg a Kormányra, a központi kormányzati szervezetre és az állami vezetőkre vonatkozó alapvető rendelkezéseket – a modern kormányzati szervezet kódexe legyen. A központi államigazgatási szervek körének meghatározása, irányításuk és vezetési módjuk általános jellegű szabályozása megfelelő kereteket ad ahhoz, hogy a Kormány szervezetalkítási szabadságának érvényesülése mellett olyan átlátható központi kormányzati szervezet jöjjön létre, amely biztosítja a különböző államigazgatási feladatok hatékony ellátására alkalmas szervezeti kereteket.” Ebben a törvényben definiálta a jogalkotó a központi ál-

llamigazgatási szervek fajtáit, az irányítás és a vezetés jogosítványait (szubszidiáriusan), valamint a kormányzati felsővezetés jogállását. Ez utóbbinak volt előzménye, majd számos folytatása is, de ezzel mélyebben itt nem foglalkozunk.

Témánk szempontjából fontosabb a nem minisztériumi jogállású központi államigazgatási szervek új rendszerének kialakítása és törvényi rögzítése. Ennek egyik vonulata volt a megszabadulás a szakirodalomban okkal sokat bírált „országos hatáskörű szerv” gyűjtőfogalmától, melynek helyébe a kormányhivatal és a központi hivatal szervtípusok intézményesítése lépett. A minisztériumi szint alatti hivatali típusú szervek rendszere hosszú múltra tekintett vissza. Ezek egy része egyetlen tárca kompetenciájába sem sorolható, vagy éppen a miniszteri közvetlen függéstől megszabadítandó közigazgatási feladatokat valósított meg. Ezek lettek a Ksztv. eredeti elnevezésével a kormányhivatalok.¹² A dekoncentrált szervezetrendszer központi szintjén a központi hivatali szervtípus is szinte minden ágazatban megjelent, feladatkörük elsősorban az egyedi hatósági jogalkalmazás, a hatósági felügyelet és ellenőrzés, a (hatósági) nyilvántartások vezetése, a területi államigazgatási szervek szakmai irányítása, a közszolgáltatás-szervezés, valamint annak a központi irányítása, és az ún. kormányzati háttértevékenység: döntéselőkészítés, információgyűjtés, szakmai alkalmazott kutatások végzése volt. Ezzel jelentős terhet vettek le a minisztériumokról, és lehetővé tették, hogy a miniszteriális apparátus a stratégiaalkotással, szakpolitika alakításával foglalkozzon. A központi hivatalokban az adott ágazat legprofesszionálisabb, legrégebbi szakmai múlttal és igen magas lojalitással rendelkező szakemberei dolgoztak. Olyan szakemberek, akik elkötelezettek voltak a környezetvédelem, a közegészségügy, a szociális igazgatás, az agrárium vagy a műemlékvédelem stb. iránt. Ezt a szakmai tudást megszerezni, naprakészen tartani nem egyszerű és nem is lehet rövid idő alatt pótolni. A központi hivatalokban felgyűlt szakmai tudás egyfajta „ágazati trezor” volt, amihez bármikor fordulhatott a miniszter, vagy a minisztériumi felsővezetés. Kétségtelen, hogy hátránya is volt az ágazati lojalitásnak: az összkormányzati érdekek érvényesítése

nehézkés, ha a központi hivatalok a saját szakmai szempontjaikat kérlelhetetlenül védik.

A központi hivatalok helyzetét több, egymástól nem független, egymásra is ható tényező gyengítette, és több kormány is belefogott ezek számának csökkentésébe.¹³ 2010 után a rájuk vonatkozó szabályozás a Ksztv.-ben lényegében változatlan maradt, és tartalmilag ezt vette át a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) is, a központi hivatalok száma azonban számottevően lecsökkent és szerepük visszaszorult. A változásokat előidéző tényezők mindegyike a politikai kormányzást erősítette.

Az egyik tényező a *miniszteri feladat- és hatáskörök szabályozása*. Mivel a központi hivatalok az irányító miniszterek feladat- és hatáskörébe tartozó feladatokat látnak el, az egyes miniszterek érdekeltek voltak a saját központi hivataluk, hivatalaik védelmében. A 2010-et követő kormányzatokban jóval kevesebb miniszter jóval nagyobb portfóliókkal dolgozik. Ez akár indokolhatná is a központi hivatalok megerősödését, hiszen a minisztériumok kevesebb energiával rendelkeznek a szakigazgatási feladatok megoldására, az egyedi ügyek intézésére. Ugyanakkor, ha megnézzük az utóbbi néhány év jogalkotását, azt tapasztaljuk, hogy a miniszterek feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet a leggyakrabban, akár hetente módosított jogszabály, amely akkor is felveti a bizonytalanságot, ha az elmúlt másfél évben a járványhelyzet sok lépést indokolhat. Ha azonban a központi hivatalokat érintő irányítási hatáskörök különböző miniszterek között oszlanak meg, vagy időlegesen ide-oda csoportosítják az irányítói jogköröket, akkor a jogintézmény és a szervezetirányítás lényege elvész.

A második tényező a *területi államigazgatás* átalakításával függ össze. A fővárosi, megyei kormányhivataloknak, mint a kormány területi államigazgatási szerveinek a megerősítése, és a francia prefektusi rendszerre hasonlító átalakítása szintén direkt hatással volt a központi hivatalok helyzetére. Annak, hogy a fővárosi, megyei kormányhivatalok több lépcsőben a már említett politikai kormányzás zászlóshajóivá váltak, első lépcsője a

területi államigazgatási szerveknek e hivatalokba integrálása, majd pedig a kormányhivatalon belül a szakigazgatási szervek önállóságának megszüntetése volt. Mindkettő gyengítette a központi hivatalokat. A központi hivatalok a területi szervek integrálásával elveszítették a saját alárendelt területi szerveiket, a szakigazgatási szervek főosztálya degradálása pedig megnehezítette a korábban már említett ágazati szakmai szempontok érvényesítését. Ezzel párhuzamosan folyamatosan gyengültek az ágazati minisztereknek a szakmai irányítási jogosítványai is a fővárosi, megyei kormányhivatalokat illetően.

A harmadik tényező, mondhatni folytonos narratíva, mióta közigazgatási szervezetrendszerrel beszélünk, az állandó kényszer annak bizonyítására, hogy egyszerűbb, olcsóbb, átláthatóbb közigazgatást teremt a mindenkori kormány. A *közigazgatási szervezetrendszer egyszerűsítésére* irányuló igény egyidős a közigazgatással. Minden politikai erő zászlajára tűzi, könnyen kommunikálható, társadalmi igény mindig van rá. Kétségtelenül igaz az is, hogy a magyar közigazgatási szervezetrendszer központi szinten jelenleg is sokszereplős, összevetve azzal, hogy a területi államigazgatásban alig maradt önálló szerv, mert a kormányhivatal „kisgömböc módjára” beolvasztotta a korábbi ágazati dekoncentrált szervek többségét.¹⁴

A bürokrácia elleni harc jelszavával meghirdetett, a központi hivatalok e további átalakításának tételesjogi megjelenése a 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat volt, mely a központi hivatalok és költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szólt. Ez a kormányhatározat alapozta meg a központi hivatal, mint szervtípus súlyának jelentős csökkenését. Mert ugyan a Ksztv.-ben, majd a Kit.-ben külön típusként továbbra is megmaradt, de elveszítette azokat az előnyeiket, amelyek miatt létrehozták. 2017. január 1-től az egyszerűsítés jegyében számos központi hivatalt az irányító minisztériumba olvasztottak be, másokat a fővárosi, megyei kormányhivatalokba integráltak, és ezzel a területi igazgatás részeivé váltak, még ha az illetékességüket akár az egész országra vagy országrészre is kiterjesztették. Más-

részt ezek a beolvasztott szervek elvesztették az ágazati kötődésüket, még akkor is, ha ugyanazon emberek, ugyanazon íróasztal mellett ugyanazt a munkát végezték a szervezeti átalakulás után is. A megmaradó központi hivatalokra vonatkozó szabályrendszer is cseppfolyósabbá vált, hiszen ma különböző szabályok vonatkoznak a kormányrendelettel és a törvénnyel létrehozott központi hivatalokra, az utóbbinál kitüntetett szerepe van a politikai felsővezetők közé tartozó államtitkárnak, és tovább szűkült a területi szervek létrehozásának lehetősége. Vagyis bár úgy tűnik, mintha a központi hivatalra vonatkozó jogalkotás csupán pontosított volna, valójában a szervezeti jog keretei között kiüresedni látszik a jogintézmény.

A „kicsi és olcsó állam” víziójának jegyében az államháztartási reformok is befolyásolták a közigazgatási szervezeti átalakításokat. Ezek egyértelmű és közvetlen célja mindig is a költségvetési megtakarítás volt. Ezek közül a közigazgatási szervezeti rendszert alkotó önálló közigazgatási szervek számát befolyásoló lényeges rendelkezés az volt, hogy az Áht. 2015. január 1-től hatályos módosítása¹⁵ értelmében a 100 főnél kisebb központi költségvetési szervek – szűk kivételtől eltekintve – nem rendelkezhetnek gazdasági szervezettel, tehát költségvetési és vagyongazdálkodásuk minden műveletét az irányító szervük, vagy az irányító által kijelölt ún. középírányító szerv gazdasági szervezete végzi. Ennek a költségvetési takarékosági szemléletnek lett az egyik következménye, hogy a fővárosi, megyei kormányhivatalok létrehozásával párhuzamosan, azokban az ágazatokban, amelyekben a területi szerveket nem integrálták a kormányhivatalokba, visszatért a központi szint és a területi államigazgatási szervek kapcsolata a „klasszikus” dekoncentrált szervezeti felépítéshez, azaz a területi szervek önállósága megszűnt. Ez a szervek egy részénél azzal járt, hogy a jogszabályban biztosított önálló közigazgatási jogi feladat- és hatáskörüket is elveszítették, és a központ kihelyezett területi egységeként működnek tovább (ld. KSH). Másik részüknek megmaradt ugyan a közigazgatási – elsősorban hatósági – jogköre, de megszűnt az önálló költségvetési szerv mivolta, és ezzel a polgári jogi személyisége is. Tehát költségvetési gazdálkodási és személyzeti igazgatási

szempontból egységes jogalannya olvadtak össze a központi irányító szervükkel.¹⁶

A közigazgatási szervezeti jog dogmatikai fejlődése szempontjából legalább ilyen lényeges azonban az a szabályozási munkamegosztás a közigazgatási és a pénzügyi jog között, ami a magyar jogrendszerben évtizedek alatt, a szocialista államigazgatási rendszer kialakulásától kezdődően formálódott. Ennek lényege, hogy a közigazgatási jogban fellelhető, elméletileg és más jogrendszerekben ismert szervezettípusok és a közöttük lévő jogviszonyok differenciált szabályozása helyébe a pénzügyi jog által intézményesített „kölségvetési szerv” mindent felölelő és egyúttal egyneműsítő fogalma lépett. A szabályozás mára odáig jutott el, hogy a közigazgatás intézményrendszerében a hierarchikus irányítási, felügyeleti jogviszonyok generális szabályozása is az Áht.-ba került.¹⁷ Ez a pénzügyi jogi szempontból fontos egységesítést szab a közigazgatási szervezeti jog önálló fejlődésének és az újonnan megjelenő szervezettípusok kimunkálásának.¹⁸

A fenti tényezők által generált szervezeti változások a közigazgatás hétköznapi működésében együtt jártak a hatósági hatáskörök sokszori átcsoportosításával. A területi államigazgatási szervek önállóságának megszüntetése és egy szervbe vonása a központi irányító szervezettel látszólag nem érintette a hatásköröket. Mégis – elsősorban a munkáltatói jogkörök átrendezése – *e szervek hatósági ügyintézésében illuzórikussá tette a fokozatok megtartásának elvét és ennek révén a hatáskörelvonás tilalmának teljeskörű érvényesülését.* A fővárosi, megyei kormányhivatalokat illetően 2015-ben a szakigazgatási szervek önálló közigazgatási jogi jogalanyiségének megszüntetésével minden hatósági hatáskör a járási hivatalvezető, illetőleg a megyei kormány megbízott hatáskörébe került. A 2017 januárjáról bevezetett hatásköri leosztás mellett, hogy a központi hivatali hatáskörök egy részét a megyei, fővárosi kormányhivatalokba vitte le, az elsőfokú hatásköröket jórészt a járási hivatalokra telepítette, még ha azzal a kényszermegoldással is, hogy ezek közül a bonyolultabb, nagyobb szakmai tudást igénylő ügyfajtákat a megyei kormányhivatal székhelyén lévő járási

hivatalok, mint kiemelt járási hivatalok kapták meg. 2020-ban azután a kiemelt járási hivatali hatáskörök mind megszűntek, és számos további ügyfajtában is a fővárosi, megyei kormányhivatalok nyerték el az elsőfokú hatáskört. Mindez azzal járt, hogy az államigazgatási szervezetrendszerben lényegében feleslegessé vált az Áe. óta létező ügyféli jogorvoslat, a fellebbezés.¹⁹ Ennek konzekvenciáit vonta le az Ákr. amikor a rendes jogorvoslatot kivételes jogvédelmi eszközzé tette, amikor az általános szabályok közül is kikerült a tömeges ügyintézését végző járási hivatalok elsőfokú határozatai elleni fellebbezés lehetősége.²⁰ Hasonlóképpen sokat veszített jelentőségéből a felügyeleti intézkedés, különösen a központi államigazgatási szervek és a fővárosi, megyei kormányhivatalok vonatkozásában. Külön elemzés tárgya lehet az, hogy a szervezeti jogi és hatásköri szabályozás ilyenén átrendezése következtében az általános, de továbbra is rendkívüli jogorvoslat, a közigazgatási per mennyiben tudja átvenni az igazán hatékony jogorvoslat szerepét, vagy mennyiben retenti el a bonyolultabb, hosszadalmasabb bírói út a jogorvoslat kezdeményezésétől az ügyfeleket.²¹

III. KONKLÚZIÓK

A fentiekben jobbra a Kormány alárendeltségébe tartozó államigazgatási szervezetrendszer többszöri belső átalakulásával foglalkoztunk. Felvetődik a kérdés, miért kell ezt egyáltalán jogi kérdésként felfognunk? Létezhet-e a jognak jogvédelmi funkciója fogalmilag politikai szempontok alapján felépülő szervezetrendszerben? Bármelyik kormányzati rendszert tekintjük, a végrehajtó hatalom csúcsszervének széleskörű szervezetalakítási jogosítványokkal is kell rendelkeznie a kormányzati politika megvalósítása érdekében.²² Ezért a kormány (prezidenciális rendszerekben az államfő) alárendeltségébe tartozó szervezetrendszerben az egyes szervek egymás közötti kapcsolatában a külső hatékony jogvédelem, a bírósághoz fordulás lehetősége kizárt. Egyedül a közszolgálatban álló egyént védik alanyi jogi jogosultságot teremtő közszolgálati (vagy munkajogi) szabályok a munkáltatóval szemben, és ezek érvényesítéséhez biztosított számukra a bírói út. Ezt az alapve-

tő meghatározottságot tudomásul véve mégis van jelentősége a szervezeti jog fogalomrendszerének, és a rugalmas alakíthatóság és a viszonylagos stabilitás egyensúlyának.²³

A szervezeti jog kiüresedésének ugyanis nagyon komoly hatása van a közigazgatásba vetett bizalomra. Az írásunkban részletesebben vizsgált központi hivatalok is például miniszter – tehát politikus – irányítása alatt állnak, de a szervezeti elkülönülés, a központi hivatal szakmai vezetése és a rájuk telepített hatáskörök elég bizalmi tőkét jelenthetnek a polgárok számára, hogy elfogadják a hivatal által hozott közigazgatási döntéseket. Ha ezek a hatáskörök de iure és de facto politikai vezetőik hatásköreivé válnak – pl.: közvetlenül a miniszterhez vagy a megyei kormány megbízotthoz kerülnek –, a szakmaiságba vetett bizalom gyengül, hiszen sokkal nagyobb tere lehet a közvetlen kormányzati befolyásnak. Ennek következményei jól érzékelhetőek például a környezetvédelem vagy a műemlékvédelem területén.

Ahogy röviden jeleztük, a szervezeti összevonások és a hatáskörök centralizációja elvezethet a közigazgatás legkiterjedtebb közhatalmi tevékenység-

gében, a hatósági jogalkalmazásban ahhoz is, hogy a formálisan biztosított jogorvoslati jogosultság a valóságban kevésbé működik, mert a valóban hatékony jogvédelmet biztosító közigazgatási pert kevesen akarják és tudják igénybe venni.²⁴

A fenti külső hatásokon túl nem hanyagolható el a szervezeti változtatások „végtelenített kísérleteinek”²⁵ a közigazgatási szervezetrendszerben dolgozóakra gyakorolt hatása sem. A fenti szervezeti változásokkal párhuzamosan a Kttv. hatályba lépése óta, az elmúlt tíz évben háromszor került átalakításra a közszolgálati jogviszonyokra vonatkozó szabályozás. Maga a Kttv. legalább 70-szer módosult, de a 2019. január 1-jén hatályba lépett Kit.-nél is 24 időállapotot és szövegváltozatot ad meg a Complex jogtár. Márpedig ha a közszolgálatban dolgozók a permanens átszervezések következtében állandó, nagyfokú bizonytalanságnak vannak kitéve, ez akár jelentősen is ronthatja a közigazgatás hatékony működését. Hogy szakmánk unalomig idézett klasszikusával zárjuk írásunkat, már Max Weber is a hatékony bürokrácia kritériumai között sorolta fel a szabályozottság, a „rögzített hatáskörök” és a szakmaiság elveit.

Jegyzetek

- 1 Verebélyi Imre (2020) A rendszerváltozás, a reform, a racionalizálás jellemzői és szakaszai, In: Verebélyi Imre (szerk.) *Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi igazgatásban (1989-1994)* (Budapest: Dialóg Campus).
- 2 Halász Iván – Szabó Zsolt (2021) *Alkotmány és kormányzás Kelet-Európában* (Budapest: Gondolat Kiadó -Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete).
- 3 Ennek értékeléséről lásd Fazekas János (2006) Milyen legyen a központi közigazgatás? Reformtervek Magyarországon a rendszerváltozás után, *Themis; az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának elektronikus folyóirata*, 4(2); Pesti Sándor – Farkas Anikó – Franczel Richárd (2015) A Kormány működési és szervezeti rendje, In: Körösi András (szerk.) *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris-MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet).
- 4 Verebélyi Imre (1996) A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete, *Magyar Közigazgatás*, 46(4); Verebélyi Imre (1997) A nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek reformja, *Magyar Közigazgatás*, 47(12).
- 5 Kilényi Géza (2004) A közigazgatásra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási szervezeti törvényben, *Magyar Közigazgatás*, 54(7).
- 6 Sárközy Tamás (2006) *Államszervezetünk potenciazavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására* (Budapest: HVG-ORAC).
- 7 Ezen az sem változtatott, hogy a rendszerváltozás előtt Sárközy Tamás a Kulcsár Kálmán vezette Igazságügyi Minisztériumban miniszterhelyettesi funkciót töltött be, illetve deregulációért felelős kormánybiztos is volt. Elméleti munkássága a gazdasági jog, a magánjog területére koncentráldott.
- 8 Azért csak majdnem mindegyik, mert a regionalizációs kísérleteknek van egy ellentétes olvasatuk is.
- 9 Pesti Sándor – Farkas Anikó – Franczel Richárd (2015) A Kormány működési és szervezeti rendje, In: Körösi András (szerk.)

A magyar politikai rendszer – negyedszázad után (Budapest: Osiris-MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet) 109.

10 Pesti Sándor – Farkas Anikó – Franczel Richárd (2015) A Kormány működési és szervezeti rendje, In: Körösenyi András (szerk.) *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris-MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet) 114.

11 Ennek elemei különösen 2006-2008 között, a Gyurcsány-kormány privatizációs és liberalizációs, valamint közigazgatási személyzeti politikájában jelentek meg.

12 A közigazgatási szervezeti jog helyzetét is példázza e hivatalok közös gyűjtőnévének a sorsa. Közismert, hogy 2010-ben ugyanazzal a névvel hozták létre a megyei és fővárosi kormányhivatalokat, és két kormányzati ciklust követően lett új elnevezése a Ksztv. (majd Kit.) szerinti, központi szinten működő kormányhivataloknak.

13 Például 2006-ban a Kormány megalakulása után röviddel létrehozták az első Államreform Bizottságot, kormánybiztosi vezetéssel (az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyi kérdésekről szóló 1061/2006. (VI. 15.) Korm. határozat), majd elfogadták az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozatot. Ez utóbbi – ahol csak lehetséges volt – ágazatonként egyetlen központi hivatalba javasolta integrálni a korábbi hivatali rendszert, illetve irányt vett a területi államigazgatási szervek regionalizációjára. A központi és területi szerveket érintő jogszabályi változásokról 2006 decemberében döntött a Kormány, és ezek 2007. január 1-jével léptek hatályba.

14 2010-ben 58 központi államigazgatási szerv volt, ez mostanra csak 45-re csökkent. Ezzel szemben a területi államigazgatási szervek száma – a rendvédelmi szerveket nem számítva – 2010-ben még 292 volt, most pedig 102. Ez utóbbi még mindig soknak tűnik, de ebből 20 a megyei, fővárosi kormányhivatalok száma, 60 tankerület működik, van 10 nemzeti park igazgatóság, a fennmaradó 12 vízügyi igazgatóságot a pedig a jogi szabályozás nem is tekinti közigazgatási szerveknek. Ez utóbbiakról ld. a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 4-6. §-ait.

15 Ld. az Áht. 10. §-ának a 2014. évi XCIX. törvénnyel módosított 10. § (4) bekezdését és a beiktatott (4a)-(4b) bekezdéseit.

16 Ezek közül a NAV és a Magyar Államkincstár a legjelentősebbek, mert ezek a legkiterjedtebb és a legtöbb személyt foglalkoztató közigazgatási szervek.

17 Ez alól a Kit. hatálya alá tartozó központi államigazgatási szervek és a megyei, fővárosi kormányhivatalok jelentenek kivételt, ahol az irányítási jogosítványegyüttest a Ksztv.-re való visszahivatkozással határozták meg. Az Áht. generális jellegét a már hivatkozott, 2015. január 1-től hatályos módosításáról szóló 2014. évi XCIX. törvény indokolása is hangsúlyozza, amikor azt emeli ki, hogy a módosítás végre „egységesen, valamennyi költségvetési szervre kiterjedően állapítja meg a hierarchikus irányítás, felügyelet hatásköreit, ezáltal megszüntetve a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény és az Áht. szerinti irányítási, felügyeleti hatáskörök között a joggyakorlatban kialakult értelmezési nehézségeket.” (Ld. a 13-19., a 306. és a 326. §-hoz fűzött részletes indokolást). A folyamatról ld. részletesebben Fazekas Marianna (2011) A közigazgatási szervezeti jog, mint „végtelenített kísérletek sorozata”, In: Gerencsér, Balázs; Takács, Péter (szerk.) *Ratio legis, ratio iuris: liber amicorum: studia A. Tamás septuagenario dedicata: ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából* (Budapest: Szent István Társulat) 365-373.

18 Terjedelmi okokból erre nem tudunk kitérni, de ennek legékeesebb példája az intézet-közintézet mint szervtípus sorsa a magyar jogrendszerben. A közintézet – egy rövid, 2008 és 2010 közötti feléledést leszámítva – teljesen eltűnt a tételes jogból, az újonnan létrehozott, közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok által fenntartott és önálló jogi személynek minősülő felsőoktatási intézmények közjogi szervezeti besorolására pedig kísérlet sem történt.

19 Ld. erről Rozsnyai Krisztina (2020) Ügyféli jogosultságok a hatósági eljárásban – több vagy kevesebb?, *Közjogi Szemle*, 13(2), 11-16.

20 Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról 2019. évi CXXVII. törvény 200. §-a.

21 Sajnos erről egyelőre nem állnak rendelkezésre értékelhető statisztikai adatok. Az egyébként pontos és részletesen elemzett bírósági statisztikában a 2020. év adatai már megtalálhatók, de a Kp.-t érintő 2020. április 1-jén hatályba lépett hatásköri változások miatt nem vehetők össze a közigazgatási perek 2020. évi érkeztetési adatai a korábbiakkal, mert a statisztika a nyolc kijelölt törvényszékhez „érkezett” ügyként veszi számba a megszűnt közigazgatási és munkaügyi bíróságoktól e törvényszékekhez áttett, de be nem fejezett ügyeket is. Ld.: https://birosag.hu/sites/default/files/2021-04/ugyforgalom_2020.ev.pdf (2021. 09. 17.).

- 22 Fazekas János (2021) A kormányzati tevékenység fogalmának jogtudományi problémái, In: Peres, Zsuzsanna; Pál, Gábor (szerk.) *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum* (Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó) 207-217.
- 23 A rugalmasság és a stabilitás szervezeti jogi dilemmáiról ld. Fazekas János (2019) A közigazgatási szervezetalkítás általános kérdései, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Közigazgatási jog. Általános rész I. IV. átdolgozott és bővített kiadás* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 100-105.
- 24 Ennek igazolása vagy cáfolata a hatósági és bírósági statisztikák mélyreható elemzését igényelné, melynek jelenlegi nehézségeiről a 17. jegyzetben röviden szóltunk. Egyetlen adatsort azonban talán érdemes itt bemutatni a 2020. II. félévi, a Miniszterelnökség által irányított és közzétett hatósági statisztikákból. 2020. II. félévében a megyei kormányhivatalok valamivel több, mint 3,6 millió elsőfokú határozatot hoztak. Az érdemi döntésekkel szembeni közigazgatási perekben a bíróságok összesen 2242 ügyben jártak el, és ezek közül 1642 esetben visszautasították a keresetlevelet, azaz meg sem indult a közigazgatási per. Ld. <https://kormany.hu/miniszterelnokseg/orszagos-statisztikai-adatfelveteli-program> (2021. 09. 17.).
- 25 Ez a jellemzés Tamás Andrástól származik, aki a közigazgatási szervezeti jogról írott tankönyvében írta le ezt: „Ténylegesen a közigazgatási szervezeti jog végtelenített kísérletek sorozataként is értelmezhető, ...” – Tamás András: (2007) *Magyar közigazgatási szervezeti jog I.* (Budapest: Szent István Társulat), Budapest, 2007. 104.

DOI: 10.54200/kt.v1i2.16

Integrációs folyamatok a területi államigazgatási szervezetben, a fővárosi és megyei kormányhivatalok

GYURITA RITA*

Absztrakt: A területi államigazgatási szervezetben jelentős mértékű integrációs folyamatok zajlottak 2010-2020 között, létrejöttek a fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban az absztraktban: kormányhivatal), mint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei. Az integrációs folyamat során 2011-ben, 2015-ben, majd 2017-ben számos különös hatáskörű területi államigazgatási szervet integráltak a kormányhivatalba. A kormányhivatal átvette szervei integráció nélkül több központi államigazgatási szerv, illetve területi államigazgatási szerve, vagy szervezeti egysége, valamint a helyi önkormányzatok szervei államigazgatási feladat- és hatáskörei egy részét. Ennek eredményeként egyrészt a területi államigazgatási szervezet korábbi széttagoltsága jelentős mértékben csökkent, másrészt a feladat- és hatáskörgyakorlás átrendeződött, a kormányhivatal feladat- és hatásköre folyamatosan bővült, míg a helyi önkormányzatok szervei által ellátott államigazgatási feladatok csökkentek, harmadrészt a kormányhivatali belső szervezet és hatáskörgyakorlás egyszerűsödött, letisztult. A magyar területi államigazgatási szervezet általános jellemzői alapján az integráció után közelít a nemzetközi modellek közül a francia modellhez, azonban a vegyes modell egyes jellemzőit is hordozza.

Kulcsszavak: dekoncentráció, integráció, kormányhivatal, területi államigazgatási szervezet

BEVEZETŐ

A tanulmány elemzi, rendszerezi és értékeli a területi államigazgatási szervezetben 2010-2020 között zajlott integrációs folyamatokat, valamint az általános hatáskörű fővárosi és megyei kormányhivatalok létrejöttét, jogi szabályozását, jogállását, szervezeti felépítését, vezetését, irányítását és feladatait. Ezt követően pedig a jövőre vonatkozóan a területi államigazgatási szervezet továbbfejlesztésével, felülvizsgálatával kapcsolatos javaslatok kerülnek megfogalmazásra. A tanulmány nem elemzi részletesen az egyes különös (ágazati) hatáskörű területi államigazgatási szerveket, valamint a megyei (területi) önkormányzatokat.

A kutatás során feldolgozásra, elemzésre és értékelésre kerültek a főbb jogforrások, stratégiai dokumentumok, statisztikai adatok. A leíró (elemző) mellett az összehasonlító módszer is alkalmazásra került, egyrészt az egyes időszakok (szakaszok), másrészt a kialakult magyar rendszer nemzetközi modellekkel való összehasonlítása során.

* Egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék; főigazgató, Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal.

1. ELŐZMÉNYEK (AZ INTEGRÁCIÓT MEGELŐZŐ HELYZETKÉP)

A rendszerváltást követően kialakult területi közigazgatási szervezet két alrendszere: a) a területi államigazgatási szervezet, valamint b) a megyei (területi) önkormányzatok. A közigazgatási szervezet középszintjén elhelyezkedő területi államigazgatási szervezet szerveit, valamint azok feladat- és hatásköreit tekintve megállapítható, hogy egy széttagolt szervezetrendszer jött létre és működött 2010-ig. A területi államigazgatási szervezet problémái kapcsán Balázs István rámutatott: „A rendszerváltás közigazgatási értelemben is kontra-hatásokra épül, a korábbi állapotok ellentétét hozza ki.” Rámutatott, hogy egyrészt erős települési szintet alakítottak ki, melyben a jegyzők államigazgatási feladat- és hatásköre széles körű volt, másrészt a megyei önkormányzat a korábbi erős megyei szinthez képest gyengült, de fennmaradt, harmadrészt az ágazatok a helyi befolyásolás elkerülése végett az államigazgatási feladatok ellátására számos dekoncentrált szervet hoztak létre, melyek felett 1996-ig koordináció és ellenőrzés sem érvényesült.¹

2010. évben működött általános hatáskörű (koncentrált) államigazgatási szerv: a regionális államigazgatási hivatal (2009-2010. augusztus 31.), majd a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal (2010. szeptember 1. - 2010. december 31.). Egy-egy központi államigazgatási szervnek alárendelve területi szinten egy vagy több különös hatáskörű területi (dekoncentrált) államigazgatási szerv (területi igazságügyi hivatal, regionális egészségbiztosítási pénztár stb.) működött önállóan vagy valamely központi államigazgatási szerv területi szervezeti egységeként, melyek jogi szabályozásuk, jogállásuk, illetékességük, belső szervezeti felépítésük, feladataik stb. tekintetében differenciált rendszert képeztek.² A területi államigazgatási szervek illetékességüket tekintve a) megyei (megyei földhivatal, megyei mezőgazdasági szakigazgatási hivatal stb.), b)

regionális (ÁNTSZ regionális intézete, regionális munkaügyi felügyelőség stb.) vagy c) sajátos területi (ún. területközi) illetékességgel (nemzeti park igazgatóság, bányakapitányság stb.) működtek.³ A szervek egy része önálló jogi személyiséggel rendelkező költségvetési szerv (fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok stb.), másik része a központi államigazgatási szerv önálló jogi személyiséggel nem rendelkező területi szerve vagy szervezeti egysége volt. A területi államigazgatási szervek egy részének voltak önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező további területi szervezeti egységei is (körzeti, kistérségi, illetve más megyei szint alatti alsó-középszintű kirendeltség, ügyfélszolgálat stb.).⁴

Az elmélet képviselői többször rámutattak a széttagolt szervezetrendszer problémáira, számos javaslatot, alternatívát megfogalmaztak a területi közigazgatási szervezet átalakítására, reformjára, a feladat- és hatáskörök felülvizsgálatára, megjelentek az integrációra vonatkozó javaslatok is.⁵ Az integrációs kísérletek nem tudták megállítani a dezintegrációs folyamatokat 2010-ig.⁶ Példának okáért a megyei (fővárosi) fogyasztóvédelmi felügyelőségek 1997. január 1-jétől egy ideig a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal integrált szerveiként működtek,⁷ majd 2007. szeptember 1. napjával kiváltak a közigazgatási hivatal szervezeti keretei közül.

Kiemelendő a 2010 előtti időszakból a 2007. évi regionális átszervezés, amely a területi államigazgatási szervezet számos szervét érintette. Egy-egy régió belül az azonos hatáskörű területi államigazgatási szerveket összevonták egy szervbe. Ennek eredményeként az egy régióba tartozó általános hatáskörű, fővárosi és megyei illetékességű közigazgatási hivatalok összevonásából regionális közigazgatási hivatalok jöttek létre. Egy-egy régió belül a megyei illetékességgel rendelkező dekoncentrált államigazgatási szervek is összevonásra kerültek egy-egy szervbe (megyei egészségbiztosítási pénztárakból regionális egészségbiztosítási pénztárak, megyei munkaügyi központokból regionális munkaügyi központok lettek stb.), de ezeket a különös hatáskörű regionális működési területtel rendelkező államigazgatási szerveket

nem integrálták az általános hatáskörű szervbe. A regionális átszervezés nem érintett minden területi szervet (kimaradtak a regionális átszervezésből a földhivatalok stb.).

Végül szükséges kitérni az általános hatáskörű területi szerv létrejöttére, illetve a jogutód szerveire. A jogszabályok még nem nevesítették általános hatáskörű szervként a köztársasági megbízott hivatalát, de voltak feladatai, jogkörei a többi területi államigazgatási szervvel kapcsolatban, egyrészt a régió területén működő más államigazgatási szervek tevékenységének összehangolása, másrészt az előzetes véleményezési jogkör a centrális alárendeltségű területi államigazgatási szervek illetékességi területének kijelölése, valamint helyi szervének megszüntetése előtt stb.⁸ Az Ötv. novella alapján a köztársasági megbízott és hivatala jogutódja a fővárosi és megyei közigazgatási hivatal (a továbbiakban e cím alatt: közigazgatási hivatal) volt, melyet kezdetben a jogszabályok szintén nem nevesítettek általános hatáskörű szervként.⁹ A közigazgatási hivatal vezetőjének feladatai között is szerepelt azonban a) közigazgatási hivatal és az illetékességi területén működő más államigazgatási szervek tevékenységének összehangolása igazgatásszervezési szempontból és b) a véleményezési jogkör (kivéve fegyveres erők, rendőrség, nemzetbiztonsági szolgálat, büntetés-végrehajtási szerv, valamint vám- és pénzügyőrség – e szervek voltak a kivételek a köztársasági megbízott esetén is).¹⁰

Jelentős változások következtek be 1997. január 1-jétől a közigazgatási hivatalok jogállását, szervezetét, vezetését, illetve 1997. július 1-jétől a hivatalvezető feladatait tekintve.¹¹ A közigazgatási hivatal jogállását illetően a belügyminiszter szervezeti és részben szakmai irányítása alatt álló, centrális alárendeltségű területi államigazgatási szervből a Kormány területi államigazgatási szerve lett (1997-2006). A feladatai között szerepelt a területi államigazgatási szervek tekintetében a) koordináció, b) ellenőrzési és c) véleményezési jogkör gyakorlása (az utóbbi két jogkör nem terjedt ki az adó- és pénzügyi ellenőrzési hivatal megyei és fővárosi szerveire). Megjelentek a közigazgatási hivatalban a szakigazgatási

szervek is, melyeknek szervei önállósága nem volt, de hatásköri (szakmai) önállósággal rendelkeztek, ugyanis a jogszabályban meghatározott hatáskörükben önállóan jártak el. A szakigazgatási szervek száma elenyésző volt abban az időszakban, illetve egészen 2010-ig, a közigazgatási hivatal szakigazgatási szervei a) a fogyasztóvédelmi felügyelőség és b) a szociális és gyámhivatal (először gyámhivatal) voltak.

Korábban már említésre került, hogy a területi államigazgatási szervek jelentős részének regionális átszervezése érintette a közigazgatási hivatalokat is, 2007. január 1. napjától a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok jogutódaiként 7 regionális közigazgatási hivatal jött létre (2007-2008).¹² Az Alkotmánybíróság két határozatban is kimondta, illetve megerősítette (2007, 2008), hogy a helyi önkormányzatok tekintetében törvényességi ellenőrzési jogkört gyakorló közigazgatási hivatalok regionális átszervezése alkotmányos.¹³ Az Alkotmánybíróság a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatban rámutatott a következőkre: „A helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés az önkormányzati alapjogok szabad gyakorlása korlátozásának lehetőségét is magában rejti, ezért a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szerv hatáskörét 2/3-os törvény kell, hogy szabályozza. A 2/3-os törvényben szabályozott önkormányzati alapjogok védelmének szervezeti garanciájaként, az Ötv. hozta létre a törvényességi ellenőrzést gyakorlására jogosult szervet magát is.”¹⁴

Az Ötv. módosítására nem került sor 2010-ig, ezért a Kormány döntött a regionális közigazgatási hivatalok általános jogutódaiként – a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése kivételével – regionális államigazgatási hivatalok létrehozásáról 2009. január 1-jétől.¹⁵ Ez a döntés azt eredményezte, hogy a törvényességi ellenőrzés alkotmányellenesen szünetelt.¹⁶ A regionális közigazgatási hivatal, majd a regionális államigazgatási hivatal területi államigazgatási szervek, dekoncentrált szervek tekintetében gyakorolt koordinációs, ellenőrzési és véleményezési jogköre megegyezett a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokéval.

2. AZ INTEGRÁCIÓS FOLYAMATOK A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEZETBEN 2010-2020 KÖZÖTT, A FŐVÁROSI ÉS MEGYEI KORMÁNYHIVATALOK LÉTREJÖTTE

A területi államigazgatási szervezet átalakítása, illetve az integráció szakaszosan zajlott 2010-2020 között. A továbbiakban az egyes szakaszok jelentősebb, nagyobb volumenű feladat- és hatásköri, valamint szervezeti változásai kerülnek elemzésre, értékelésre.

2.1. A FŐVÁROSI ÉS MEGYEI KÖZIGAZGATÁSI HIVATALOK ISMÉTELT LÉTREHOZÁSA (2010)

Az országgyűlési képviselők 2010. évi általános választását követően az Országgyűlés módosította az Ötv.-t, megteremtve ezáltal a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok (a továbbiakban: közigazgatási hivatalok) létrehozatalának lehetőségét, továbbá felhatalmazást kapott a Kormány, hogy a közigazgatási hivatalok működésének részletes szabályait rendeletben határozza meg.¹⁷

A közigazgatási hivatalok a regionális államigazgatási hivatalok megszűnésével, azok jogutódaként jöttek létre újra 2010. szeptember 1-jével.¹⁸

A közigazgatási hivatal jogállását tekintve a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve volt, megyei, illetve fővárosi illetékességgel működött. A közigazgatási hivatal belső szervezeti felépítése kapcsán megállapítható, hogy a) hivatalvezető által vezetett szervezeti egységekből és b) önálló hatáskörrel rendelkező ágazati szakigazgatási szervekből állt: ba) a szociális és

gyámhivatal, bb) az állami főépítész és bc) az építésfelügyelet. A közigazgatási hivatal vezetőjét a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezte ki és mentette fel, a kinevezés a hivatal vezetésére határozott időre, a Kormány megbízatásának idejére szólt. A hivatalvezető szakmai munkáját igazgatási hivatalvezető-helyettesként főtitkár segítette, akit a hivatalvezető javaslatára a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter nevezett ki és mentett fel, a kinevezés határozatlan időre szólt. A szakigazgatási szerv vezetőjét az ágazati miniszter egyetértésével a közigazgatási hivatal vezetője nevezte ki és mentette fel. A közigazgatási hivatal felett osztott irányítás érvényesült, a szervezeti irányítás a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter hatásköre volt. A szakmai (ágazati) irányítást mind a hivatalvezető vezetése alatt álló szervezeti egységek, mind az ágazati szakigazgatási szervek hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatok tekintetében a hatáskörrel rendelkező ágazati miniszterek gyakorolták. A közigazgatási hivatal vezetőjének főbb feladatai között is szerepelt: a) a koordináció és b) az ellenőrzés, valamint c) a véleményezési jogkör a területi államigazgatási szervek tekintetében. Az átalakítás megkezdésének eredménye, hogy 2010. év őszétől egyrészt a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve ismét megyei, fővárosi illetékességgel működött, másrészt visszaállt a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés.

2.2. A FŐVÁROSI ÉS MEGYEI KORMÁNYHIVATALOK LÉTREJÖTTE, INTEGRÁCIÓ A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEZETBEN

2010. év második felében elkezdődött az integráció előkészítése, a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről szóló 1191/2010. (IX. 14.) Korm.

határozat (a továbbiakban: Korm. határozat1) 1.) pontja rögzítette az integráció szükségességét: „A Kormány szükségesnek tartja az integrált területi államigazgatási szervezetrendszer megvalósítását a hatékonyabb, takarékosabb, átláthatóbb és ellenőrizhetőbb államigazgatási működés feltételeinek megteremtése érdekében.” A Korm. határozat1 3.) pontja meghatározta az integrálandó területi államigazgatási szervek körét:

- a) Területi Igazságügyi Hivatalok,
- b) Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalok,
- c) Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei,
- d) Földhivatalok,
- e) Regionális Egészségbiztosítási Pénztárak,
- f) Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságok,
- g) Regionális Munkaügyi Központok,
- h) Regionális Munkaügyi Felügyelőségek,
- i) Regionális Munkavédelmi Felügyelőségek,
- j) Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Regionális Felügyelőségei,
- k) Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Regionális Irodái,
- l) Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Regionális Intézetei,
- m) Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóságai,
- n) Nemzeti Közlekedési Hatóság Regionális Igazgatóságai,
- o) ktatási Hivatal Regionális Igazgatóságai.

A kormányhivatalok szabályozása kapcsán megállapítható, hogy az Országgyűlés 2010-ben elfogadta a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvényt (a továbbiakban: Khtv.), és ennek alapján 2011. január 1-jétől létrejöttek a fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban: kormányhivatalok) a közigazgatási hivatalok bázisán mint a közigazgatási hivatalok általános jogutódjai.¹⁹ A Khtv. általános indokolása a kormányhivatalok létrehozása kapcsán rámutat: „A Kormány kiemelt célkitűzése a közigazgatás hatékonyságának növelése, amelynek egyik hangsúlyos eleme az ed-

digieknél összefogottabban, ellenőrzöttebben és költségtakarékosan működő területi államigazgatás megteremtése, ezáltal a Kormány területi feladatellátása hatékonyságának és eredményességének megvalósítása. (...) A létrejövő fővárosi és megyei kormányhivatalokban elsősorban a funkcionális feladatellátás egységesül, az integrálásra kerülő szervek szakmai autonómiája és az ágazati szakmai irányítás érintetlenül hagyásával. (...) A törvény szabályozza a kormányhivatal jogállását mint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervét, mely egyaránt jelent államigazgatási feladatot ellátó, irányító, ellenőrző szerepkört és a Kormány kormányzási feladataiban történő részvételt.” A Khtv. intézményesítette a kormányhivatalt, valamint szabályozta jogállását, szervezetét, irányítását és fő feladatait. Továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet1) szabályozta először részletesen a kormányhivatal irányítását, feladatait stb.

Az integrációs célkitűzés megvalósulásának eredményességét mutatja, hogy a fentebb meghatározott területi államigazgatási szervek közül csak egy, nevezetesen a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltsége nem került integrálásra.²⁰ Megjegyzendő, hogy a széttagoltság jelentősen csökkent, de nem szűnt meg, hiszen több dekoncentrált szerv integrációjára nem került sor (nemzeti park igazgatóságok, bányakapitányságok stb.).²¹ Az integrált területi államigazgatási szervek jogutódlásának részletes szabályairól a Korm. rendelet1 rendelkezett, ennek alapján 2011. január 1-jén:

- a) a megyei illetékességű költségvetési szerv egyesítés (összeolvadás) révén szűnt meg, és vált 2011. január 1-jén a székhelye szerinti kormányhivatal szakigazgatási szervévé,
- b) a regionális illetékességű költségvetési szerv szétválasztással (különválással) szűnt meg – oly módon, hogy a korábbi illetékességi területén működő szervezet megyei szintre tagozódott –, és így vált összeolvadással 2011. január 1-jén a kormányhivatal szakigazgatási szervévé,
- c) a központi államigazgatási szerv önálló jogi személyiséggel nem rendelkező területi szerve

vagy szervezeti egysége a központi államigazgatási szerv alapító okiratának módosításával, és az ezzel egyidejű kormányhivatal alapító okiratában foglaltak szerint vált 2011. január 1-jén a kormányhivatal szakigazgatási szervévé.

A közigazgatási hivatal és az integrációban érintett államigazgatási szervek megállapodást kötöttek. A megállapodások rögzítették a feladat- és hatáskörök és az ahhoz kapcsolódó jogviszonyok tekintetében a jogutódlás egyes kérdéseit, a feladatellátáshoz kapcsolódó vagyoni jogok, ingó- és ingatlanállomány térítésmentesen került átadásra a jogutód kormányhivatal részére, ha kormányrendelet eltérően nem rendelkezett.

A kormányhivatalok létrejöttével, illetve az akkor megvalósult integrációval kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy a szervek, szervezeti egységek integrálása horizontális és működési, funkcionális integrációt jelentett.²² A kormányhivatalokban a funkcionális, a szervi működést szolgáló – nem szakmai feladatellátáshoz kötődő – belső igazgatási feladatellátás összevonásra került, illetve egységesült: a) a humánpolitikai és humánerőforrás-gazdálkodási, b) a költségvetési gazdálkodási, c) a pénzügyi és számviteli, d) az üzemeltetési, eszköz- és vagyongazdálkodási, e) a beszerzési, f) a szabályozási és iratkezelési, g) az ellenőrzési, h) a koordinációs, i) a jogi (peres képviselői), j) a saját szervi működést szolgáló informatikai üzemeltetési és rendszerfenntartási, k) a kommunikációs és nemzetközi kapcsolatok lebonyolítására szolgáló feladatok ellátása.

Az integrálásra került különös hatáskörű területi államigazgatási szervek szakmai önállósága (hatásköri önállósága) megmaradt, vagyis egyedi ügyben a kormányhivatal, illetve annak vezetője utasítási joggal nem rendelkezett. Másrészt az ágazati (központi államigazgatási szerv általi) szakmai irányítás is megmaradt az integrált szakigazgatási szervek felett.

A kormányhivatalba nem integrált államigazgatási szervek két csoportra oszlottak a) a kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartozó szervek, valamint b) a kormányhivatal koordiná-

ós és ellenőrzési (a Nemzeti Adó- és Vámhivatal [a továbbiakban: NAV] területi szervei) vagy csak ellenőrzési jogköréből (a rendvédelmi szervek) kivett szervek. Hangsúlyozandó azonban, hogy a szervek is együttműködésre kötelesek feladataik ellátása során egymással és a kormányhivatallal.

A Magyar Programban is rögzítésre kerültek az integráció megvalósulásával, illetve a kormányhivatalok létrejötte kapcsán egyebek mellett az alábbiak: „A mintegy 30 dekoncentrált államigazgatási szervből 15, a kormányhivatalok szervezetebe integrálódott szakigazgatási szervként, 10 szervezet pedig a kormányhivatalok ellenőrzési, koordinációs és véleményezési jogkörébe került, további 5 szervezet esetén a kormányhivatalok csak koordinációs jogkört gyakorolnak.”²³

A kormányhivatal belső szervezeti struktúrája kezdetben (2011-2012) két részre volt bontható:

- a) törzshivatal (a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből állt),
- b) ágazati szakigazgatási szervek.

A kormányhivatal szervezeti egységeként 17 szakigazgatási szerv kezdte meg működését 2011-ben. A szakigazgatási szervek száma nem egyezik a kormányhatározatban meghatározott szakigazgatási szervek számával. Ennek okai, hogy a) az Oktatási Hivatal Regionális Igazgatósága nem szakigazgatási szerv lett, hanem a törzshivatal főosztálya, b) a Regionális Munkaügyi Felügyelőségből és a Regionális Munkavédelmi Felügyelőségből egy szakigazgatási szerv lett, c) a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei nem kerültek integrálásra, d) a Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalból pedig mérete és szerteágazó feladatai miatt 4 szakigazgatási szerv jött létre, e) a közigazgatási hivatalnak már voltak szakigazgatási szervei. A szakigazgatási szerveket a Korm. rendelet1 határozta meg az alábbiak szerint:

- a) a szociális és gyámhivatal,
- b) az építésügyi hivatal,
- c) az igazságügyi szolgálat,
- d) a növény- és talajvédelmi igazgatóság,
- e) az erdészeti igazgatóság,

- f) a földművelésügyi igazgatóság,
- g) az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóság,
- h) a földhivatal,
- i) az egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerv,
- j) a nyugdíjbiztosítási igazgatóság,
- k) a munkaügyi központ,
- l) a munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv,
- m) a fogyasztóvédelmi felügyelőség,
- n) a kulturális örökségvédelmi iroda,
- o) a népegészségügyi szakigazgatási szerv,
- p) a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóság,
- q) a közlekedési felügyelőség.²⁴

A szakigazgatási szervek illetékességi területe nem minden szakigazgatási szerv esetében egyezett meg a kormányhivatal illetékességi területével (pl.: az erdészeti igazgatóság, a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóság illetékességi területe több megyére terjedt ki), ezért nem rendelkezett minden kormányhivatal a fentebb felsorolt szakigazgatási szervekkel maradéktalanul. A szakigazgatási szervek önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező, a megyei szintnél alacsonyabb szintű szervezeti egységgel is rendelkezhetek 2011. január 1. - 2012. december 31. között, megjegyzendő, hogy nem volt minden szakigazgatási szervnek önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége.

Végül a belső szervezeti felépítés kapcsán megemlítendő, hogy a kormányhivatal szervezeti keretén belül (a törzshivatalban) 2011-ben megkezdte működését a 29 kormányablak (integrált ügyfélszolgálati irodák).²⁵

2012. évben területi államigazgatási szerveket nem integráltak a kormányhivatalba, de további feladat- és hatásköröket telepítettek a kormányhivatalhoz, illetve a kormány megbízotthoz jellemzően a helyi önkormányzatoktól, illetve a jegyzőktől. Itt megjegyzendő, hogy az Országgyűlés elfogadta a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Möt.), mely 2012. január 1-jétől szakaszosan lépett hatályba. Az Möt. fenntartot-

ta a megyei (területi) önkormányzatot, de feladatai jelentősen csökkentek, illetve átalakultak. Az Möt. a megyei önkormányzat feladataiként a területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat határozta meg. Egyrészt kiemelendők a megyei önkormányzatok konszolidációjával kapcsolatban a megyei önkormányzati intézmények és a fővárosi önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek a Magyar Állam által történő átvételéhez kapcsolódó feladatok, hiszen az átadás-átvételi bizottság vezetője a kormány megbízott volt és a tagok között szerepelt egyebek mellett a főigazgató, majd a megyei intézményfenntartó központokkal kapcsolatban a kormány megbízott középírányító szerepköre 2012. december 31-ig.²⁶ Ennek okán a megyei önkormányzatok intézményfenntartó feladatai megszűntek, ezek nagyobb részét átmenetileg a megyei intézményfenntartó központok (a továbbiakban: MIK) vették át. A kormányhivatalra nem telepítettek intézményfenntartó feladatokat, illetve a MIK nem vált a kormányhivatal szervezeti egységévé, átmeneti megoldás volt az intézményfenntartás tekintetében, hiszen 2013-tól az intézményfenntartás tovább alakult, a MIK pedig megszűnt.²⁷

Másrészt a 2012. évtől a védelmi igazgatás, a védelmi feladatellátás rendszerében is változások következtek be. A megyei védelmi bizottság elnöke a kormány megbízott lett, ezt a feladatot korábban a megyei közgyűlés elnöke látta el. A védelmi feladatok ellátására a védelmi bizottság titkársága jött létre önálló osztály jogállású szervezeti egységként a kormányhivatal törzshivatalában, de a megyei védelmi bizottság nem vált a kormányhivatal szervezeti egységévé. Már itt megjegyzendő, hogy a helyi védelmi bizottság elnöke pedig a járási hivatal vezetője lett 2013. január 1-jétől, ezt a feladatot korábban a polgármesterek látták el.²⁸ Harmadrészt, a települési önkormányzat jegyzője helyett a kormányhivatal (törzshivatal) lett az általános szabálysértési hatóság 2012. április 15. napjától, de csak rövid időre, hiszen a szabálysértési hatáskör 2013. január 1. napjával átkerült a járási hivatalhoz (járási törzshivatalhoz).²⁹ Végül 2012 őszén a kormány megbízott újabb feladatot kapott, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások kapcsán koor-

dinációs feladatkört, az ehhez kapcsolódó jogszabályokat a Korm. rendelet1 részletesen szabályozta.³⁰

Kormányhivatali belső szervezeti változások is történtek a szakigazgatási szervek tekintetében. 2012. július 1-jén létrejött a rehabilitációs szakigazgatási szerv³¹ a megváltozott munkaképességű személyek ellátásával, rehabilitációjával kapcsolatos más feladatok ellátására, a szakigazgatási szerv feladatai ellátásához a munkaügyi központ és a nyugdíjbiztosítási igazgatóság (szakigazgatási szervek), valamint a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal területi szervei státuszaiból kapott státuszokat. A szakigazgatási szervek körét érintő változás volt, hogy a kulturális örökségvédelmi iroda mint szakigazgatási szerv 2013. január 1-jével megszűnt, a feladatait a meglévő építésügyi hivatal (szakigazgatási szerv) vette át, mely ezen időponttól kezdve építésügyi és örökségvédelmi hivatalként működött.³²

2.3. A JÁRÁSI (KERÜLETI) HIVATALOK LÉTREJÖTTE, A JEGYZŐ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADAT- ÉS HATÁSKÖREINEK RÉSZBENI ÁTADÁSA

A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításának harmadik jelentős szakasza a járások, valamint a járási hivatalok, a fővárosban pedig kerületi hivatalok (a továbbiakban együtt: járási hivatalok) kialakítása. A járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat 1.) pontja szerint: „A Kormány szükségesnek tartja a járás mint az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egysége kialakítását a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése érdekében.” Ezt követően az Országgyűlés elfogadta a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt, továbbá megjelent a végre-

hajtásról rendelkező, a járási (fővárosi kerületi) hivatalok kialakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 174/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet, illetve a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet.

A járás a területi és a települési szint közötti legalacsonyabb szintű területi egység, az ún. alsó-középszint. A járások átfedésmentesen és a megyék határaihoz illeszkedve lefedik az ország egész területét. A megyékben 175 járási hivatal, valamint a fővárosban 23 kerületi hivatal a kormányhivatalok kirendeltségeiként működött 2013. január 1-jétől, melyek elsősorban a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatokat látták el.³³ A járási hivatalok, illetve a járások kialakítása kapcsán megállapítható, hogy a szakmai előkészítés során tett javaslattól is eltérően jóval több járás jött létre, mint amennyi a tanácsi rendszerben volt, 1950-ben 140, majd 1983-ban (a járási rendszer megszűntetésekor) 83 járás működött, ehhez képest 2013-ban összesen 198 járási és kerületi hivatal jött létre.³⁴

A járási hivatalok létrejöttével egyrészt a szakigazgatási szervek önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező, a megyei szintnél alacsonyabb szintű szervezeti egységei a járási hivatal szervezetébe integrálódtak. Másrészt, a járási hivatalokba integráltak a járás területén működő jegyzők államigazgatási feladat- és hatáskörének jelentős részét. A járási hivatalhoz átkerült államigazgatási feladat- és hatáskörök: a) okmányirodai feladatok (lakcímnnyilvántartás, útlevél-igazgatás, gépjármű-nyilvántartás), b) egyes gyám- és gyermekvédelmi ügyek, c) egyes szociális igazgatási ügyek, d) családtámogatási ügyek, e) köznevelési feladatok, f) menedékjogi ügyek, g) egyéni vállalkozói tevékenység engedélyezés, h) egyes kommunális típusú ügyek (pl.: temető engedélyezés), i) egyes állategészségügyi feladatok (pl.: cirkuszi menaszéria, állatotthon engedélyezés), j) a fővárosi és megyei kormányhivatalok által már korábban átvett szabálysértési feladatok, k) a helyi védelmi bizottságok vezetése, l) egyes vízügyi, környezetvédelmi hatáskörök.³⁵ Ezzel az államigazgatási feladat- és hatáskörök önkormányzatokra törté-

nő átruházásának folyamata megállításra, illetve visszafordításra került azzal a célkitűzéssel, hogy az államigazgatási feladatokat területi szinten a kormányhivatalok, illetve a járási hivatalai látják el a jövőben. Megjegyzendő, hogy a fenti feladat- és hatáskörök egy részét egyébként sem látta el minden jegyző, hanem jogszabályban kijelölt jegyzők több településre kiterjedő illetékességgel (pl.: okmányirodai feladatok).

A jegyzőnél maradtak az alábbi feladat- és hatáskörök: a) birtokvédelmi eljárás, b) hagyatéki eljárás, c) anyakönyvi eljárás, d) adóigazgatás és adóvégrehajtás, e) egyes építésügyi igazgatási feladatok, f) kereskedelmi engedélyezés, g) a helyi önkormányzati rendeletalkotáshoz kötött szociális ellátások, h) gyermekvédelmi támogatások, i) egyes környezetvédelmi hatáskörök.³⁶

Az átvett államigazgatási feladatok ellátását biztosító települési önkormányzati vagyoni és vagyoni értékű jog – a feladat ellátásának időtartamára – az állam ingyenes használatába került, a használati jogot a kormányhivatal gyakorolta. Továbbá a kormányhivatal foglalkoztatotti állományába kerültek a települési önkormányzati hivataloknál az átvett államigazgatási feladatok ellátók álláshelyei, valamint arányos számú köztisztviselő, amennyiben megfeleltek a képesítési feltételeknek.³⁷

A kormányhivatal belső szervezeti struktúrája három részre bontható ettől az időponttól:

- a) törzshivatal (a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből áll),
- b) ágazati szakigazgatási szervek (a továbbiakban: szakigazgatási szervek) és
- c) a megyékben járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalok (a továbbiakban: járási hivatalok).

A törzshivatal főosztályokból és önálló osztály jogállású szervezeti egységekből (pl.: kormány megbízotti kabinet, védelmi bizottság titkársága) állt. A főosztály egységes vagy osztályokra tagozódhat, osztályokra tagozódás esetén legalább két osztályt kellett létrehozni. A törzshivatali főosztályoknak két csoportja a szakmai felada-

tokat ellátó főosztályok (pl.: hatósági főosztály, törvényességi felügyeleti főosztály) és a funkcionális feladatokat ellátó főosztályok (pl.: pénzügyi főosztály, humánpolitikai főosztály). A szakmai főosztályok látták el a kormányhivatal, illetve a kormány megbízott hatáskörébe utalt szakmai feladatokat, a funkcionális főosztályok pedig a korábban már részletezett funkcionális feladatokat. Megjegyzendő, hogy az egyes kormányhivatalok törzshivatalainak szervezeti felépítése részben eltérhetett egymástól a főosztályok és osztályok tekintetében.

A szakigazgatási szervek ba) főosztályokból és bb) önálló osztály jogállású szervezeti egységekből állhattak, de voltak olyan szakigazgatási szervek (jellemzően a kisebb létszámúak), ahol nem jöttek létre főosztályok, illetve osztályok.

A járási hivatalok önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei a kormányhivatalnak, költségvetési és működési önállósággal nem rendelkeznek. A járási hivatalok alapvetően a megyei szakigazgatási szervek helyi szerveiből (körzeti, kistérségi kirendeltségeiből, ügyfélszolgálatából, irodáiból), valamint az okmányirodákból és a városi gyámhivatalokból (utóbbi kettő a települési önkormányzat hivatala részét képezte korábban) jöttek létre. A járási hivatal belső szervezeti felépítését tekintve ca) járási törzshivatalból és cb) járási szakigazgatási szervekből állt. A járási hivatal járási szakigazgatási szerveinek száma kevesebb volt, mint a kormányhivatal szakigazgatási szerveinek száma: a) a járási gyámhivatal, b) a járási építésügyi hivatal vagy a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal, c) a járási hivatal állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szakigazgatási szerve, d) a járási földhivatal, e) a járási hivatal munkaügyi kirendeltsége, f) a járási népegészségügyi intézet.³⁸ Megjegyzendő, hogy nem rendelkezett minden járási hivatal mindegyik típusú szakigazgatási szervvel. A járási hivatalok a belső szervezeti felépítésük, területük, lakosság számuk alapján differenciált képet mutattak.³⁹

Az okmányirodák (a járási hivatal törzshivatalának szervezeti egységei) bázisán létrejött új kormányablakok már a járási hivatal integrált ügyfélszolgálatáiként működnek, ahol az ügyfelek elindíthatják vagy elintézhetik államigazgatási ügyeiket. A kormányablakok főbb ügykörtípusai,

jogkörei: a) az ügyféli kérelmek (beadványok) átvétele és továbbítása, b) a tájékoztatásnyújtás az ügyfelek részére, c) a hatósági szolgáltatások nyújtása, d) a kormányablak által azonnal vagy jogszabályban meghatározott ügyintézési határidőn belül történő ügyintézés, valamint e) a hivatalból intézendő ügyek.⁴⁰

A kormányablakok száma folyamatos növekedett és ezzel párhuzamosan a kormányablakokban intézhető ügykörök száma jelentősen bővült több lépcsőben 2014. évtől.⁴¹ A járások kialakításának elvei között megfogalmazódott, hogy a meglévő ügyintézési helyszíneket lehetőség szerint fenn kell tartani, lehetőség volt a járási hivatali kirendeltség (a járási hivatal ügyintézését biztosító helyszíne) felállítására vagy települési ügysegédi szolgáltatás nyújtására a járásba tartozó településeken.⁴²

Össességében megállapítható, hogy 2010 és 2014 között egyrészt az integráció okán a területi államigazgatási szervezet szétagoltsága csökkent, másrészt az államigazgatási feladat- és hatásköröket széles körben az általános hatáskörű területi államigazgatási szervekhez telepítették, az önkormányzatok átruházott államigazgatási feladatai jelentős mértékben csökkentek, az államigazgatási feladatellátás települési szint helyett egyre inkább a területi szint felé tolódott.

2.4. KÜLSŐ, VALAMINT A KORMÁNYHIVATALT ÉRINTŐ BELSŐ INTEGRÁCIÓ (2015)

A 2015. évi integráció előkészítése kapcsán kiemelő egyrészt az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat, mely a reform területeit a következők szerint jelölte meg: a) állami humántőke reformja, b) állami szolgáltatások reformja, c) állami ügyintézés reformja (egyebek mellett a kormányablakok országos hálózatának kiépítése), d) a területi közigazgatás átalakításának folytatása, e) a jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálata. A reformmal érintett területek egyike a területi közigazgatás 2010-ben

megkezdett átalakításának folytatása volt, egyrészt a szakigazgatási szervek működési és szervezeti kereteinek hatékonyabbá tétele, másrészt az újabb külső integrációt, vagyis a kormányhivatali szervezetrendszeren kívül eső, területi államigazgatási szervek kormányhivatalba történő integrálása (ide nem értve a rendvédelmi és az adóigazgatási szerveket).⁴³ Ezt követően 2014. év végén a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről szóló 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat2) meghatározta azoknak a szerveknek, illetve feladatoknak a körét, amelyeket a külső integráció érintett:

- a) a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségek,
- b) a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal bányakapitányságai,
- c) a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK) megyei igazgatóságainak családtámogatási és szociális ellátási, valamint lakáscélú állami támogatással összefüggő feladatai,
- d) a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH) anyakönyvezéssel összefüggő feladatai,
- e) az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: OEP) területi hivatalainak baleseti megtérítéssel, valamint a keresőképeség vagy keresőképtelenség vizsgálatával összefüggő feladatai.

A Korm. határozat2 emellett arról is rendelkezett, hogy a kormányhivatalokat érintően elő kell készíteni a) a szakhatósági eljárások szabályozását, b) az egységes kormányhivatali szervezeti működést megeremtő törvénymódosításokat.

Ki kell térni röviden a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. (a továbbiakban: Stratégia) dokumentumra is, mely a területi államigazgatási szervezet átalakítása érdekében tervezett beavatkozásokat, beavatkozási területeket a következőkben jelölte meg:

- a) a területi államigazgatási intézményrendszer szervezeti megerősítése (külső integráció), valamint

- b) átfogó integrációja (belső integráció),
- c) ideális járás kialakítása,
- d) kormányablakok fejlesztése,
- e) közfeladatok határ menti rendszerének feltérképezése, kialakítása európai területi társulások támogatásával, valamint a transznacionális együttműködések bővítése.⁴⁴

A kormányhivatalba nem integrált területi szervek három csoportja: a) rendvédelmi szervek, b) hatósági igazgatási vagy vagyonkezelési feladatot ellátó szervek (nemzeti park igazgatóságok, vízügyi igazgatóságok, bányakapitányságok stb.), c) az intézményfenntartással foglalkozó szervek.⁴⁵ A külső integráció kapcsán a Stratégia megállapította, hogy a hatósági igazgatási vagy vagyonkezelési feladatot ellátó szervek integrálhatóak a kormányhivatalokba, nem lehet akadály a integrációnak, hogy sajátos (ún. területközi) illetékességgel rendelkezik egy-egy szerv. Az intézményfenntartással foglalkozó területi államigazgatási szervek, illetve szervezeti egységek integrálását nem tartotta szükségesnek az ellátott feladatok specialitása és a jelentős forrásigények miatt. A belső integráció kapcsán a Stratégia rögzítette, hogy egyrészt vannak párhuzamosságok a jelenlegi kormányhivatali rendszeren belül, másrészt vannak olyan szakmai feladatok, amelyek hatékonyabban és eredményesebben működtethetők egy szervezeti egység által.

A kormányhatározatokat követően az Országgyűlés elfogadta az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvényt, valamint a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VIII. törvényt. A külső integráció eredményeként egyrészt újabb két szerv, illetve szervezeti egység (a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek, valamint b) a területi bányakapitányságok) beolvadt a kormányhivatalba. Másrészt a kormányhivatalok feladat- és hatásköröket vettek át a MÁK megyei igazgatóságaitól, valamint az OEP-től és a BÁH-tól 2015. április 1. napjától. Az utóbbi 3 szerv esetében feladatkörök kerültek átadásra a kormányhivataloknak, a feladat ellátásához szükséges személyi, dologi és infrastrukturális

feltételek biztosítása mellett.⁴⁶ A külső integrációval párhuzamosan belső szervezeti, valamint hatásköri változás, ún. belső integráció is zajlott. A kormányhivatal 2015. március 31. napjáig önálló hatáskörrel rendelkező szervezeti egységeként működő szakigazgatási szervek, illetve a kormányhivatal kirendeltségeiként működő járási hivatalok járási szakigazgatási szervei megszűntek, a hatáskörgyakorlás egységesítésre került. A kormányhivatal belső struktúrájának ismételtelen két pillére lett:

- a) a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységek (főosztályok (osztályokra tagozódik) és önálló osztályok), valamint
- b) járási hivatalok.⁴⁷

Az integráció érintette mind a szakigazgatási szerveket, mind a törzshivatal főosztályait, a kormányhivatalon belül kettő vagy több szakigazgatási szervet, illetve annak szervezeti egységeit, valamint kettő vagy több főosztályt vontak össze egy-egy szervezeti egységgé. A megyei szint főosztályokra, a főosztályok pedig osztályokra tagozódtak, a járási hivatalok pedig egységesen osztályokra tagozódtak. A feladat- és hatáskörök jogszabályban meghatározott címzettje a fővárosi és megyei kormányhivatal (a hatáskörgyakorló a kormány megbízott), valamint a járási hivatalok (a hatáskörgyakorló a járási hivatalvezető). Tehát a kirendeltségként működő járási hivatalokon kívül a további szervezeti egységek nem rendelkeznek önálló hatáskörrel a kormányhivatalon belül. A belső integráció okán megszűnt a kormányhivatalon belül a szakhatósági eljárás. A kormányhivatal egyes szervezeti egységei az egyes, a kormányhivatal által lefolytatott hatósági eljárásokban nem szakhatóságként működtek közre.⁴⁸

Végül 2015. év kapcsán megjegyzendő, hogy a szociális ellátásokról és szolgáltatásokról szóló 1993. évi III. törvény ellátásokra vonatkozó szabályai jelentős mértékben módosultak, átalakult a szociális ellátások rendszere, melynek két lényeges eleme: a) az állam és az önkormányzat segítségével kapcsolatos feladat- és hatáskörei elválasztásra kerültek, b) átalakult a finanszírozás rendszere.

2015. március 1. napjától a jegyző az aktív korúak ellátásának megállapítására vonatkozó hatáskörét (foglalkoztatást helyettesítő támogatás, valamint egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás [új ellátási forma], a korábbi rendszeres szociális segélyre jogosultak egy része vált erre jogosulttá) átadta a járási hivataloknak.

A külső és belső integráció mellett folytatódott a hatáskör átvétel a települési önkormányzati jegyzőktől is.⁴⁹

2.5. TOVÁBBI KÜLSŐ INTEGRÁCIÓ, VALAMINT A JÁRÁSI HIVATALOK MEGERŐSÍTÉSE (2017)

2017. évben egyrészt külső integrációra került sor, másrészt ún. hatáskör-racionalizáció keretében központi államigazgatási szervek kormányhivataloknak, a kormányhivatalok pedig az önálló hatáskörrel rendelkező járási hivataloknak adtak át feladat- és hatásköröket. A feladat- és hatáskörváltásról rendelkező jogforrások közül kiemelendő a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítéséről, valamint az ehhez szükséges hatáskör-racionalizálásról szóló 1959/2015. (XII. 23.) Korm. határozat, valamint a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat. Ezt követően az Országgyűlés elfogadta a központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint egyes költségvetési szervek feladatainak átadásáról szóló 2016. évi CIV. törvényt. A hatáskör-racionalizáció nem érintette a nemzetbiztonsági, a rendvédelmi és az intézményfenntartói feladatokat ellátó szerveket.

A külső integráció okán 2017. évben kormányhivatalba integráltak újabb két szervet, illetve szervezeti egységet:

- a) a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalok kirendeltségeit, valamint
- b) Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalok területi szervezeti egységeit.

Az államigazgatás szervezet központi szintjét érintő változások (melyek nem képezik tárgyát a tanulmánynak) okán egyes központi államigazgatási szervek első-, illetve másodfokú hatáskört adtak át a) minden kormányhivatalnak, vagy b) egy kormányhivatalnak országos illetékességgel (pl.: Budapest Főváros Kormányhivatala, Pest Megyei Kormányhivatal). A kormányhivatal kirendeltségeiként működő járási hivatalok is megerősítésre kerültek, a kormányhivatali feladat- és hatáskörök differenciált módon átadásra kerültek a járási hivataloknak az alábbiak szerint:

- a) minden járási hivatalnak (közoktatási, fogyasztóvédelmi, jogi segítségnyújtási stb.),
- b) több, de nem minden járási hivatalnak (népegészségügyi, élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi stb.),
- c) kizárólag a megyeszékhely járási hivatalnak átadott (családtámogatás, egészségbiztosítás, rehabilitációs igazgatás, szociális igazgatás/lakástámogatás, vadászati-halászati igazgatás, földművelésügy, növény- és talajvédelem, vetőmag-felügyelet, környezet- és természetvédelem, közlekedési-útügyi igazgatás, mérésügyi, műszaki biztonsági igazgatás, munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzési) feladat- és hatáskörök.

A b) pontban meghatározott hatáskörökben több járásra kiterjedő illetékességgel a kijelölt járási hivatalok, míg a c) pontban meghatározott feladat- és hatáskörökben kizárólag a megyeszékhely járási hivatalok jártak el, annak ellenére, hogy alapvetően járási illetékességgel létrehozott szervezeti egységek voltak. A megyeszékhely járási hivatalok kiemelt járási hivatalokká váltak. A feladat- és hatáskör újraosztást követően a járási hivatalok vezetői továbbra is elsőfokú hatáskört, a megyei kormányhivaltalt vezető kormány megbízott pedig első- és másodfokú, illetve felügyeleti jogkört is gyakorolt. A kormányhivatal hatáskörébe tartozó hatósági ügyekben az elsőfokú döntés

ellen bírósági felülvizsgálatnak volt helye, és a járási hivatal hatáskörébe tartozó ügyek egy részében is kizárt volt a fellebbezés és közvetlen bírósági felülvizsgálatnak volt helye. Tehát a hatósági ügyekben már ekkor elindult az ún. egyfokúsítás. A belső szervezeti struktúra változása kapcsán kiemelendő, hogy a járási hivatalok közül a kiemelt járási hivatal sokrétű feladat- és hatásköre okán főosztályokra tagozódhatott, a főosztályok pedig osztályokra.

2.6. A KORMÁNYHIVATALT ÉRINTŐ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRVÁLTOZÁSOK (2020)

Az Országgyűlés elfogadta a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CX. törvényt (a továbbiakban: Módtv.), ami megalapozta a 2020. évi feladat- és hatáskör át- és visszarendezést a) a kormányhivatal és a külső szervek, valamint b) a kormányhivatal és a járási hivatalok között. A változások 2020. évben három szakaszban zajlottak. 2020. január 1-jén a kormányhivatalok feladat- és hatásköröket adtak át a) jegyzőknek, b) központi, illetve területi államigazgatási szerveknek, c) kamaráknak, d) egyéb szerveknek.

Ezt követően 2020. március 1. napján a szabálysértési hatáskörök, amelyeket a járási hivatalok gyakoroltak, átkerültek egy szabálysértési tényállás kivételével a rendőrséghez. A jegyző pedig átadta építésügyi igazgatási feladat- és hatáskörét a kormányhivatalnak, ezáltal az építésügyi igazgatási feladatok ellátása egységesült. A Módtv. általános indokolása rámutat a hatáskörváltás okaira: „(...) a törvényjavaslat számos kormányhivatali feladat- és hatáskör a jelenleginél hatékonyabb ellátására is javaslatot tesz. Ezek közül kiemelendő a szabálysértési feladatok ellátása, amelyet jelenleg a járási (fővárosi kerületi) hivatalok látnak el. Ugyanakkor az állampolgárok által

elkövetett kisebb súlyú szabályszegések esetében nagyobb súlyt adna az állam eljárásának, ha a járási hivatalok helyett a rendőrség kerülne kijelölésre általános szabálysértési hatóságként. (...) Az osztott hatáskörű elsőfokú építésügyi hatósági rendszer megszüntetésre kerül, (...) általános építésügyi hatósági hatáskör kormányhivatali szervezetrendszerbe kerül integrálásra. Az átalakítás célja a hatósági szervezetrendszer egyszerűsítése, az adminisztratív terhek csökkentése, a hatásköri átfedések, ütközések kiküszöbölése.”

Emellett 2020. március 1. napjával a kormányhivatalon belül újabb szervezeti, valamint feladat- és hatásköri változások következtek be, ugyanis a járási hivatalok jellemzően az egész megyére vagy több járásra kiterjedő illetékességgel ellátott feladataikat átadták („visszaadták”) a kormányhivatalnak.⁵⁰ A járási hivatalok jellemzően nem látnak el megyei illetékességgel feladatokat, a megyeszékhely járás kiemelt szerepköre is megszűnt. A járási hivatalok általában egy, kivételesen több járásra kiterjedő vagy országos illetékességgel gyakorolnak feladat- és hatáskört, a megyei kormányhivatalok pedig jellemzően megyei, kivételesen több megyére kiterjedő vagy országos illetékességgel látnak el feladat- és hatásköröket. A 2020. évi hatáskörváltás kapcsán létrejött belső szervezeti struktúra a következő cím alatt kerül elemzésre.

Végül 2020. július 1. napján a kormányhivatal járási hivatalai az egyéni vállalkozói tevékenységgel összefüggő feladat- és hatáskört adták át a NAV megyei adó- és vámigazgatóságainak, a hatósági ellenőrzési feladatok a járási hivatalnál maradtak.

3. A FŐVÁROSI ÉS MEGYEI KORMÁNYHIVATAL

A kormányhivatalok jelenlegi szabályozása kapcsán megállapítható, hogy 2012. január 1. napja óta az Alaptörvény rögzíti, hogy a kormányhivatal jogállását tekintve a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve.⁵¹ Megállapítható az is, hogy a Khtv. szabályai gyakorlatilag áteme-

lésre kerültek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénybe (a továbbiakban: Kit.) 2019. január 1. napjától. A Kit. rendelkezik arról is, hogy a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve területi kormányzati igazgatási szerv.⁵² A szabályozás kapcsán megjegyzendő, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet2), a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 3/2020. (II. 28.) MvM utasítás, valamint a kormányhivatalok ügyrendjei szabályozzák részletesen a szervezetet és működést, valamint a feladatellátást. A kormányhivatalok az illetékességet tekintve megyei (területi) illetékességgel (működési területtel) rendelkeznek, kivéve a fővárosi kormányhivatal, melynek illetékessége Budapest főváros területére terjed ki. A Korm. rendelet2 eltérő illetékességi területet is megállapíthat egyes államigazgatási feladatok ellátása tekintetében, ennek okán egyes feladatokat több megyére kiterjedő (pl.: erdészeti hatósági és igazgatási feladatok) illetékességgel vagy kivételesen országos illetékességgel lát el a kormányhivatal.⁵³ A kormányhivatal belső szervezeti struktúráját tekintve két pilléren alapul:

- a) a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységek (megyei szint), valamint
- b) a járási hivatalok.

A kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységek: aa) a főosztályok, ab) a főosztály jogállású szervezeti egységek (Kormány megbízotti Kabinet, Állami Főépítési Iroda), ac) az önálló jogállású osztályok (Főigazgatói Titkárság, Védelmi Bizottság Titkársága, Belső Ellenőrzési Osztály), továbbá d) a járási hivatalok (a kormányhivatal kirendeltségei). A főosztályok, továbbá a járási hivatalok osztályokra tagozódnak, az osztályok már nem önálló szervezeti egységek.

A kormányhivatal vezetése kapcsán megállapítható, hogy a kormányhivalt a kormány megbízott vezeti, aki politikai vezetőnek minősül. A kormány megbízott a feladatainak ellátásáért és hatásköreinek gyakorlásáért egyrészt a miniszter-

elnöknek politikai, másrészt a kormányhivatalok irányítására kormányrendeletben kijelölt miniszternek szakmai felelősséggel tartozik. A kormány megbízottat a kormányhivatal irányítására kormányrendeletben kijelölt miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel, a megbízatás határozott időre szól. Ha a kormány megbízott megbízatása a miniszterelnök megbízatásával szűnik meg, akkor az új Kormány megalakulásáig gyakorolja a hatáskörét.

A kormányhivatal hivatali szervezetét főigazgató vezeti. A főigazgató a kormány megbízott általános helyettese, szakmai felsővezető, akit a kormány megbízott javaslatára a miniszter nevez ki és ment fel. Az igazgató a főigazgató munkáját általános helyettesként segíti, szakmai vezetőnek minősül, akit a főigazgató javaslatára a kormány megbízott nevez ki és ment fel. A járási hivatalvezető szintén szakmai vezetőnek minősül, akit a kormány megbízott javaslatára a miniszter nevez ki és ment fel. A kormányhivatal további szakmai vezetői a főosztályvezetők és az osztályvezetők. A főigazgató, az igazgató, a járási hivatalvezetők és a további szakmai vezetők határozatlan időre kinevezett kormánytisztviselők, a Kit. szabályozza a jogállásukat.

A kormányhivatal irányítása kapcsán megállapítható, hogy a kormányhivatalokat osztott irányítás jellemzi, megkülönböztethető a) a szervei, valamint b) a szakmai irányítás. A Kormány – a kormányhivatal irányítására rendeletben kijelölt – miniszter (a Miniszterelnökséget vezető miniszter) útján, tehát közvetve irányítja a kormányhivalt. A kormányhivatal szervei irányítását tehát a Miniszterelnökséget vezető miniszter gyakorolja, a szakmai irányításban pedig az adott ágazatban – kormányrendelet alapján – feladatkörrel rendelkező miniszterek működnek közre (az agrárágazatot érintően az agrárminiszter, a szociális, a gyermekvédelmi és gyámügyi, az egészségügyi, az oktatásügyi ágazatot érintően az emberi erőforrások minisztere stb.).

A kormányhivatal feladat- és hatáskörei folyamatosan bővültek, ezért szerteágazóak, a közigazgatási szervezeten belül és kívül is rendelkezik fel-

adatkörrel. A feladatok az alábbi főbb csoportokra bonthatóak:

a) Államigazgatási hatósági hatáskörök gyakorlása: Egyrészt a kormányhivatal elsőfokú államigazgatási hatósági jogkört gyakorol a törvény és kormányrendelet által hatáskörébe utalt ügyekben (családtámogatási, építésügyi, fogyasztóvédelmi, munkaügyi, munkavédelmi, népegészségügyi, nyugdíjbiztosítási ügyek stb.). Másrészt a kormányhivatal jogorvoslati, illetve felügyeleti jogkört gyakorol, gyakorolja az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (a továbbiakban: Ákr.) a felügyeleti szervre ruházott jogköröket (fellebbezés elbírálása, felügyeleti eljárás stb.), ha a) a járási hivatal vagy b) a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosban a kerületi önkormányzat jegyzője, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző, a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője, valamint a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke államigazgatási hatáskörben jár el.

b) A törvényességi felügyelet gyakorlása: A kormányhivatal törvényességi felügyeletet gyakorol a) a helyi önkormányzatok, b) a nemzetiségi önkormányzatok, c) a térségi fejlesztési tanácsok felett. A felügyelet szervezeti felügyelet, melynek célja az objektív jogvédelem, a tárgyi jogrend védelme. A szerv működésének, döntéshozatali eljárásainak, döntéseinek, feladatellátási kötelezettségének törvényességi szempontú kontrollja. A felügyeleti eszközök utólagos beavatkozást biztosítanak jogszabálysértés esetén. Megjegyzendő, hogy a kormányhivatal törvényességi ellenőrzést gyakorolt a helyi önkormányzatok felett 2011. december 31-ig. A törvényességi felügyelet – a törvényességi ellenőrzéshez képest – erősebb befolyást, kontrollt jelent, egyrészt magába foglalja a korábbi törvényességi ellenőrzés tárgyköreit, valamint eszközeit, másrészt a tárgykörök és az eszközök részben módosultak, illetve bővültek, ennek okán a közvetlen (direkt) beavatkozás lehetősége (aktuspótlás, rendelet- és határozatpótlás) is megjelent. Továbbá a bíróság hatásköre is bővült, a korábbi aktusfelülvizsgálat mellett új eszközként

megjelenik a kötelezés mulasztás esetén és az aktuspótlás elrendelése.⁵⁴

c) A területi államigazgatási feladatok összehangolása, illetve a területi államigazgatási szervekkel kapcsolatos feladat- és hatáskörök: A Kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok végrehajtását. A Kit. és a Korm. rendelet² részletesen szabályozza a feladat- és hatásköröket. A központi államigazgatási szervek területi szervei, továbbá a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervek és személyek államigazgatási jogkörükben eljárva, illetve az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően – szervezeti és szakmai önállóságuk megtartásával –, a kormányhivatal ca) koordinációs (kivéve az állami adó- és vámhatóság), cb) ellenőrzési és cc) véleményezési (kivéve a rendvédelmi szervek, valamint az állami adó- és vámhatóság) jogkörébe tartoznak.

ca) A koordinációs jogkörben ellátott koordinációs feladatok közül kiemelendő a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának területi összehangolása. A fővárosi és megyei államigazgatási kollégium (a továbbiakban: Kollégium) a kormányhivatal koordinációs feladatait elősegítő állandó fórum. A Kollégium vezetője a kormány megbízott. A kormány megbízott a kormányhivatal koordinációs feladatainak elősegítésére szükség esetén fővárosi, megyei koordinációs értekezletet is összehívhat.

cb) A kormányhivatal az ellenőrzési jogkörében ellátott ellenőrzési feladat- és hatáskörében egyebek mellett ellenőrzi a) a területi szervek vezetőinek a kormánytisztviselői és a közalkalmazotti jogviszonnyal kapcsolatos munkáltatói intézkedései törvényességét, illetve jogszabályban meghatározottak szerint kormányzati szolgálati ellenőrzést végez, b) a területi szervek tevékenységében az Ákr. megfelelő alkalmazását, c) az ügyiratkezelésről, valamint az ügyiratkezeléssel összefüggésben kezelt adatok nyilvántartásáról és védelméről, a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló jogszabályok megfelelő alkalmazását.

cc) A kormányhivatal véleményezi a területi szervek vezetőinek kinevezését és felmentését, létrehozásukra, átszervezésükre, valamint jogállásuk

és illetékességi területük módosítására vonatkozó előterjesztést, foglalkoztatottjai létszámára és költségvetésének a megállapítására vonatkozó előterjesztést, javaslatokat.

cd) Végül a kormányhivatal – a rendvédelmi szervek, valamint az állami adó- és vámhatóság kivételével – a Kormánynak alárendelt szervek bármely területi szervétől, valamint a polgármestertől és a jegyzőtől az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően, valamint a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervtől és személytől bármely döntést bekérhet, a szerv intézkedéséről tájékoztatást kérhet, illetve – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – az iratokba betekinthez.

d) Ügyfélszolgálat működtetése: A kormányhivatal a járási hivatalokban integrált ügyfélszolgálatot (kormányablak) működtet, melyek száma folyamatosan bővül (jelenleg 307 kormányablak működik), ezáltal az ügyfeleknek lehetőségük van lakóhelyükhöz közeli ügyintézésre. A kormányhivatalok mobilizált kormányablak ügyfélszolgálatot is működtethetnek (ún. kormányablakbusz), mely kitelepül a településekre és így helyben elérhető az ügyfélszolgálat. Továbbá a kormányhivatal a járási hivatalokban gépjármű ügyintézési pontot is működtethet. A kormányablakok ügypont típusait, illetve jogköreit (Ld. 2.3. alcím alatt.) jelenleg a Korm. rendelet² szabályozza.

e) A kormányhivatal ellátja a jogszabályban meghatározott egyéb feladatokat (képzési, továbbképzési feladatok, jogszabályban meghatározott nyilvántartások vezetése, hatósági ellenőrzés stb.).

4. ÖSSZEZÉS, JAVASLATOK

A 2010-2020 között lezajlott integrációs folyamatok, feladat- és hatásköri, valamint szervezeti változások okán a magyar területi államigazgatási szervezet közelít a francia prefektusi modellhez, de általános jellemzői alapján megállapítható, hogy a vegyes modell több jellemzőjét is mutatja.⁵⁵ Ennek okai, hogy egyrészt a magyar területi államigazgatási szervezetben jelen van az általános hatáskörű területi államigazgatási szerv, de

abba nem integráltak minden különös hatáskörű területi államigazgatási szervet. Másrészt a nem integrált területi államigazgatási szervek egy része felett a kormányhivatal nem gyakorol koordinációs és ellenőrzési jogkört, illetve nem irányítja vagy felügyeli azokat, így azokra nincs befolyása.

Hoffman István rámutat a modellek felvázolása során, hogy a magyar vegyes modell az integrációt követően „erősen közeledett a francia modellhez”.⁵⁶ Horváth M. Tamás és Józsa Zoltán az egyes modellek elemzését követően megállapítja, hogy „modellértékű megoldásról” nem is lehet beszélni, mivel az országok területi államigazgatási szervezete, feladatai országonként változnak, és eltérő sajátosságokat mutatnak.⁵⁷

Az integráció első szakasza (2011) rövid előkészítést követően, gyorsan került végrehajtásra, nagy volumenű volt (15 területi szervet érintett). A második (2015) és a harmadik (2017) szakasz azonban már kisebb volumenű volt, de ezek eredményeként is további 4 területi államigazgatási szerv, illetve szervezeti egysége került beolvasztásra, valamint 3 szerv adott át feladatokat. A Stratégiában integrálható szervként megjelölt szervek egyelőre nem kerültek maradéktalanul integrálásra az általános hatáskörű szervbe.

A területi államigazgatási szervezetben 2010 után is megjelentek dezintegrációs törekvések, illetve államigazgatási feladatok ellátására új területi szerveket hoztak létre (pl.: Klebelsberg Intézményfenntartó Központ tankerületei, valamint a szociális és gyermekvédelmi igazgatóságok létrehozása).⁵⁸ Hangsúlyozandó, hogy a 2010 utáni dezintegrációs törekvések nem állították meg az integrációs folyamatokat, illetve az integráció eredményeként kialakult szervezetet nem bontották le.

A területi államigazgatási szervek jelenleg a hatáskör szerint továbbra is két csoportra oszthatóak (Vö. 1 fejezet.):

- a) általános hatáskörű (fővárosi és megyei kormányhivatal),
- b) különös hatáskörű (vízügyi igazgatóságok, MÁK területi igazgatóságai stb.) szervek.

A területi szervek jelenleg az illetékesség (a jellemző működési terület) szerint négy csoportra oszthatóak (Vö. 1 fejezet.):

- a) megyei illetékességgel (megyei kormányhivatalok, NAV megyei adó- és vámigazgatóságai stb.),
- b) regionális illetékességgel (Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság regionális igazgatóságai stb.),
- c) sajátos (területközi) illetékességgel (vízügyi igazgatóságok stb.), valamint
- d) járási illetékességgel (járási hivatalok) működő szervek.

A területi államigazgatási szervek jellemző tevékenységei a) hatósági tevékenység (hatósági jogalkalmazás, valamint hatósági felügyelet és ellenőrzés), b) ügyfélszolgálati tevékenység az a) ponthoz kapcsolódva, c) közszolgáltatások szervezése (intézményfenntartás), d) állami vagyon kezelése, e) döntés-előkészítés, f) materiális tevékenység (szolgáltatások nyújtása [pl. laborvizsgálat, védőoltások] stb.).⁵⁹

A jellemző tevékenységük alapján az alábbi csoportokra oszthatóak a nem integrált területi szervek:

- a) pénzügyi igazgatás szervei (NAV területi szervei, valamint a MÁK területi igazgatóságai),
- b) intézményfenntartó szervek (Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság megyei kirendeltségei, tankerületi központok),
- c) egyéb sajátos illetékességgel, feladatkörrel rendelkező szervek (vízügyi igazgatóságok, nemzeti park igazgatóságok),⁶⁰
- d) rendvédelmi szervek (megyei rendőr-főkapitányság, megyei katasztrófavédelmi igazgatóság stb.).

A kormányhivatal koordinálja, ellenőrzi a nem integrált területi szerveket az alábbi kivételekkel: a) nem érvényesül a koordinációs és ellenőrzési jogkör (NAV területi szervei), b) nem érvényesül ellenőrzési jogkör (rendvédelmi szervek).

Az integrációs folyamatok eredményeként egyrészt a területi államigazgatási szervezet korábbi

széttagoltsága jelentős mértékben csökkent. Másrészt a feladat- és hatáskörgyakorlás jelentősen átrendeződött területi szinten, illetve települési szint helyett egyre inkább területi szintre, a kormányhivatal feladat- és hatásköre nagymértékben és folyamatosan bővült, ezzel párhuzamosan a helyi önkormányzatok, illetve szerveik által ellátott átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök csökkentek. Harmadrészt a kormányhivatal belső szervezeti struktúrája is többször változott, napjainkra letisztult, egyszerűsödött. A területi államigazgatási feladat- és hatáskörgyakorlás átláthatóbbá vált, az esetleges párhuzamosságok megszüntetésre kerültek. Átláthatóak, valamint alapvetően egységes belső szervezeti felépítésűek a kormányhivatalok (kivéve Budapest Főváros Kormányhivatala, továbbá Pest Megyei Kormányhivatal az országos illetékességgel ellátott feladat- és hatáskörök, illetve egyéb sajátos jellemzőik miatt). A területi feladatellátás hatékonyságának és eredményességének garanciáját jelentik a 10 éve működő kormányhivatalok, illetve az általuk ellátott feladatmennyiség, amelyet egyebek mellett az OSAP statisztikák igazolnak (OSAP 1229 – Hatósági statisztika, OSAP 1622 – Önkormányzati törvényességi felügyeleti statisztika).⁶¹

A területi államigazgatási szervezet esetleges ismételt felülvizsgálata során – a Stratégiában részben már megjelölt – egyes beavatkozási területeken az alábbi kérdésekre lehetne figyelemmel lenni.

a) A további külső integráció, valamint a koordinációs, az ellenőrzési és a véleményezési jogkör kiterjesztése:

aa) A Stratégiában foglaltakkal egyetértve a hatósági igazgatási vagy vagyonkezelési feladatokat ellátó szervek integrálhatóak az általános hatáskörű szervbe, ha nincs az ágazati miniszternek az integráció ellen nyomós szakmai, vagy törvényességi ellenérve.

ab) A nem integrált területi szerveknek van-e olyan hatósági igazgatási (pl.: a vízügyi hatósági feladatok) vagy vagyonkezelési feladata egyéb feladatai mellett, amelyek szervi integráció nélkül átadásra kerülhetnek a személyi, tárgyi, dologi feltételekkel a kormányhivatalnak.

ac) Koordinációs, ellenőrzési, illetve véleményezési jogkör kiterjesztése a koordinációs, illetve ellenőrzési, véleményezési jogkörből kivont szervekre.

b) A járási hivatalok és a települési önkormányzatok jegyzői közötti hatáskörmegosztás felülvizsgálata, további feladat- és hatáskör átcsoportosítás:

ba) Eldöntendő kérdés továbbra is, hogy a jegyzőnek marad-e átruházott államigazgatási feladat- és hatásköre hosszabb távon.

bb) Amennyiben marad, akkor van-e még olyan feladat- és hatáskör, amit átad a kormányhivatalnak, illetve járási hivatalainak.

c) További belső integráció: a járási hivatalok feladatai és belső szervezeti felépítése áttekintése. Felülvizsgálható a jelenleg minden járási hivatal által ellátandó feladatok köre (általános járási hatósági, szociális és gyámügyi, egyszerűsített hatósági ellenőrzési feladatok). Ugyanis a járási

hivatalok mérete, feladatellátása, belső szervezeti felépítése változatos képet mutat, a feladatok egy részét minden járás hivatal ellátja, míg a feladatok másik részét (élelmiszerlánc-biztonság, népegészségügy stb.) nem látja el minden járási hivatal.⁶² Megfontolandó a minden járási hivatal által ellátott feladatok áttekintése és részbeni összevonása, kivéve a kormányablak (és okmányirodai) feladatokat. A kialakított kormányablak rendszert minden járásban működtetni kell, hogy az ügyfelek egységes színvonalú és könnyen elérhető ügyindításhoz, ügyintézéshez való joga ne csorbuljon.

d) Végül a területi szinten esetlegesen jelentkező új feladatokat kormányhivatalra vagy kivételesen a nem integrált területi szervre lehetne telepíteni, de központi államigazgatási szerv új területi szerve vagy területi szervezeti egysége létrehozása kerülendő, mert az az integrációs folyamatok által elért eredmények ellen hat. Továbbá kerülendő a kormányhivatal feladatainak kiszervezése, amennyiben nincs valós, megalapozott szakmai indok, érv az ágazat részéről.

Jegyzetek

- 1 Balázs István (2006) A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái, *Magyar Közigazgatás*, 56(2), 72.
- 2 Varga Zs. András (2012) Az államigazgatás területi és helyi szervei, In: Varga Zs. András (szerk.) *Általános Közigazgatási Jog (az Alaptörvény rendszerében)* (Budapest: Dialóg Campus) 295-296.
- 3 Ld. a 2010. évi állapotnak megfelelően a területi államigazgatási szervezet szerveinek felsorolását dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó) 69-74.
- 4 Ld. az alsó-középszinten lévő szervezeti egységek felsorolását dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó) 69-74.
- 5 Ld. részletesen a javaslatokat több tanulmányban Balázs István - Bércesi Ferenc (szerk.) (2006) *A területi államigazgatás reformja* (Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet).
- 6 Ivancsics Imre - Virág Rudolf (2006) Javaslat a jelenleg működő területi államigazgatási szervek szervezeti átalakítására, integrációjára, feladat- és profiltisztítására, In: Balázs István - Bércesi Ferenc (szerk.) *A területi államigazgatás reformja*. (Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet) 49-56.
- 7 A területi államigazgatási szervek reformjának végrehajtásáról szóló 1094/1996. (VIII. 30.) Korm. határozat 3. pontja.
- 8 A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 98. §, továbbá a köztársasági megbízott egyes feladatairól szóló 77/1992. (IV. 30.) Korm. rendelet tartalmazta a köztársasági megbízott feladataira vonatkozó részletes szabályokat.
- 9 Ötv. 103. § (3) bekezdés, beiktatta a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Ötv. novella) 57. §-a. Hatályos 1994. XII. 11-től.
- 10 Ld. a fővárosi és a megyei közigazgatási hivatalokról szóló 161/1994. (XII. 2.) Korm. rendeletet.
- 11 Ld. a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendeletet.
- 12 Ld. a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet.
- 13 Ld. az átszervezést, illetve az AB határozatok elemzését részletesen Gyurita Rita (2008) *A közigazgatási hivatalok területi államigazgatás reformja keretében történő regionális átszervezésének problémái*, *Új Magyar Közigazgatás*, 1(2), 17-23., Gyurita Erzsébet

- Rita (2014) A fővárosi és megyei kormányhivatal, *Új Magyar Közigazgatás*, 7(2), 8-19.
- 14 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750, 773-774.
- 15 Ld. a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet 15. §-át.
- 16 Ld. Verebélyi Imre (2008) Válságban a magyar középszintű közigazgatás, quo vadis? *Új Magyar Közigazgatás*, 1(2), 1-5.
- 17 A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 77. §-a alapján módosult az Ötv. 98. § (1) bekezdése, valamint a 100. §.
- 18 Ld. részletesen a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendeletet.
- 19 Khtv. 23. §.
- 20 Ld. a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei integrálása elmaradásának okát dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó) 89.
- 21 Ld. a nem integrált területi szerveket részletesen Barta Attila (2014) *A területi államigazgatás változásai 2010-2014*, *Új Magyar Közigazgatás*, 7(2), 2-3.
- 22 Dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó) 104.
- 23 Ld. a közigazgatási szervezet reformját részletesebben: Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) 3.1. pont A Magyary Program beavatkozási területei, Szervezet, <https://2010-2014.kormany.hu/download/8/d0/40000/Magyary%20K%C3%B6zigazgat%C3%A1s-fejleszt%C3%A9si%20Program.pdf> (2021. 10. 01.).
- 24 Korm. rendelet 1. 2. § (1) bekezdése határozta meg a szakigazgatási szervek körét.
- 25 Dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó) 117.
- 26 Ld. részletesen a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvényt, valamint a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendeletet.
- 27 Ld. részletesen Barta Attila (2014) *A területi államigazgatás változásai 2010-2014*, *Magyar Közigazgatás*, 7(2), 3-6.
- 28 A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 25. § (4) bekezdés és 27. § (4) bekezdés.
- 29 A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 38. § (1) bekezdés.
- 30 Korm. rendelet 1. 8/A. §.
- 31 A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet.
- 32 A régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 393/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet 47. § a) pontja.
- 33 Dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó) 193.
- 34 Közigazgatás- és Közszerzői és Tankönyvkiadó-fejlesztési Stratégia 2014-2020. (a továbbiakban: Stratégia) 7.1.2, 42., https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s-fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (2021. 10. 01.).
- 35 Dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó) 208-209.
- 36 Dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó) 209.
- 37 A vagyon használatáról és a köztisztviselők átvételéről a járások kialakításáról, valamint ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény 2-5. § és 7-7/B. § rendelkezik.
- 38 A járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés.
- 39 Ld. részletesebben a járási hivatalokat Fábrián Adrián - Bencsik András (2014) Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok, *Új Magyar Közigazgatás*, 7(2), 21-23.
- 40 Ld. a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendeletet.

- 41 Ld. részletesebben a kormányablakokat Fábián Adrián - Bencsik András (2014) Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok, *Új Magyar Közigazgatás*, 7(2), 23-24.
- 42 Dr. Zöld-Nagy Viktória - dr. Virág Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tanácsadó Kiadó) 223-227.
- 43 Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat.
- 44 Stratégia 7.1.2., 46.
- 45 Stratégia 7.1.2., 47-48.
- 46 A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről szóló 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat 3-6. pont.
- 47 Ld. részletesen a szervezeti változásokat táblázatos formában is Barta Attila (2015) A területi államigazgatást érintő 2015. évi integrációs folyamatok, *Új Magyar Közigazgatás*, 8(3), 17-18.
- 48 Ld. részletesen a 2015. évi integrációt, illetve annak eredményét Kovács Zoltán - Pilz Tamás (2015) A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról, *Új Magyar Közigazgatás*, 8(3), 61-68.
- 49 Kovács Zoltán - Pilz Tamás (2015) A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról, *Új Magyar Közigazgatás*, 8(3), 66.
- 50 Ld. a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 30/2020. (II. 29.) Korm. rendeletet, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 31/2020. (II. 29.) Korm. rendeletet.
- 51 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 17. cikk (3) bekezdés.
- 52 Kit. 2. § (4) bekezdés, V. fejezet 39-50. §.
- 53 Korm. rendelet 2. § (1)-(3) bekezdés.
- 54 Alaptörvény 32. cikk (4) és (5) bekezdés, 34. § (4) bekezdés, Mötv. 132. §.
- 55 Ld. a területi államigazgatási szervezet modelljeit Hoffman István (2020) A területi államigazgatási szervek, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Közigazgatási Jog Általános Rész I.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 183-191.
- 56 Hoffman István (2020) A területi államigazgatási szervek, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Közigazgatási Jog Általános Rész I.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 190.
- 57 Ld. Horváth M. Tamás - Józsa Zoltán (2016) Az államigazgatás helyi és területi szervei: Koncentráció és Koncentrátum, In: Jakab András - Gajduschek György (szerk.) *A magyar jogrendszer állapota*, 564-569., <https://core.ac.uk/download/pdf/78479893.pdf> (2021. 10. 01.).
- 58 Ld. részletesen Barta Attila (2014) A területi államigazgatás változásai 2010-2014., *Új Magyar Közigazgatás*, 7(2), 1-2., 5-6., a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet 2. § (1)-(4) bekezdés, valamint a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról szóló 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet.
- 59 Ld. a feladatokat Hoffman István (2020) A területi államigazgatási szervek, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Közigazgatási Jog Általános Rész I.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 196-197., a tevékenységeket Szalai Éva (2020) A közigazgatás működése, tevékenységfajtái, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Közigazgatási Jog Általános Rész I.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 65-82.
- 60 Ld. az a)-c) pontban meghatározott szerveket részletesen Hoffman István (2020) A területi államigazgatási szervek, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Közigazgatási Jog Általános Rész I.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 209-212.
- 61 Ld. az OSAP statisztikákat részletesebben: <https://kormany.hu/miniszterelnokseg/orszagos-statisztikai-adatfelveteli-program>
- 62 Ld. részletesen Fábián Adrián - Bencsik András (2014) Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok, *Új Magyar Közigazgatás*, 7(2), 21-23.

DOI: 10.54200/kt.v1i2.17

Az önálló szabályozó szervek jogállása, helyük az államigazgatás szervrendszerében¹

K Á L M Á N J Á N O S *

Absztrakt: Az önálló szabályozó szerv, mint közigazgatási szervtípus Magyarország Alaptörvényének hatálybalépésével került a központi államigazgatási szervek, jelesen az autonómiával rendelkező központi államigazgatási szervek közé. Az önálló szabályozó szervek sajátossága, hogy a szabályozó hatósági tevékenység keretében jogszabály-alkotási felhatalmazással is rendelkeznek, vagyis az igazgatott ágazat viszonyaiba általánosan kötelező magatartási szabályok megalkotásán keresztül is beavatkozhatnak, amelyek érvényesítése a feladat- és hatáskörükbe tartozó hatósági tevékenységeken keresztül történik. Az önálló szabályozó szervek jogállásának jellemzői, az autonómiájuk összetevői tehát különös jelentőséggel bírnak a közigazgatási szervrendszerben, azzal, hogy az önálló szabályozó szervek autonómiája, függetlenségük tartalma és erőssége nem azonos – ellentétben az autonóm államigazgatási szervekkel –, azon szakigazgatási terület szakmai tartalmához, uniós és alkotmányos követelményeihez igazodik, amelynek ellátására az Alaptörvény e szervek létrehozatalára felhatalmazást biztosít az Országgyűlésnek.

Kulcsszavak: autonómia, jogalkotás, önálló szabályozó szerv, sarkalatos törvény, szabályozó hatóság

1. BEVEZETÉS

Az önálló szabályozó szerv, mint közigazgatási szervtípus Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) hatálybalépésével jelent meg a hazai közigazgatási szervrendszerben. 2012-ben két közigazgatási szerv vált önálló

szabályozó szervvé, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH), valamint a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF). 2013-ban a PSZÁF beolvadt a Magyar Nemzeti Bankba, valamint létrejött a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: MEKH). Az önálló szabályozó szervek köre egészen a közelmúltig nem bővült, 2021-ben azonban létrejött a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága (a továbbiakban: SZTFH), valamint 2022-ben önálló szabályozó szervvé alakul az Országos Atomenergia Hivatal (a továbbiakban: OAH).

A fentiekre figyelemmel az önálló szabályozó szervek közel tíz éve a magyar közigazgatási szervrendszer részét képezik, azonban megalakulásuk két jól elkülöníthető periódusra bontható.

A tanulmány célja, hogy elhelyezze az önálló szabályozó szerveket az államigazgatás szervrendszerében, valamint meghatározza a jogállásuk legfontosabb elemeit. Ennek érdekében a tanulmány először áttekinti az önálló szabályozó szervek létrejöttét, majd sorra veszi az önálló szabályozó szervek jogállásának legfontosabb sajátosságait. Ennek keretében a tanulmány vizsgálja az önálló szabályozó szervek létrehozatalának sajátosságait, az önálló szabályozó szervekre bízható feladatokat, a szabályozó hatósági tevékenység

* Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék, egyetemi tanársegéd.

legfontosabb elemeit, valamint az önálló szabályozó szervek függetlenségének elemeit.

Mindezek előtt azonban rögzíteni szükséges, hogy az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervek,² bár közöttük igen szoros összefüggés van szervezeti jogi szempontból, mégsem azonos szerv-típusok. Az önálló szabályozó szervek ugyanis nem feltétlenül rendelkeznek autonóm jogállással és az autonóm szervek sem bírnak feltétlenül önálló szabályozási jogosítvánnyal, vagyis nem minden esetben van jogalkotó hatáskörük. Természetesen van olyan szervezet, ahol a kettő egybeesik, azaz a szervezet autonóm jogállású és önálló szabályozó szerv is, de ahogy említettem, ez nem minden esetben van így. Alkotmányjogi szempontból persze mindkét szervezet kivételes jogállást jelent és indokol, de az alkotmányos státuszukban, különösen a függetlenségükben és azok garanciáit tekintve jelentős különbség van közöttük (ha a két jogállás nem esik egybe). Az is általánosan megállapítható, hogy amennyiben egy szervezet autonóm, akkor az kihat az egész szervi jogállására, ami azt jelenti, hogy emellett akár önálló szabályozó, akár nem, mindenképpen autonóm státusszal rendelkezik, a hatalmi ágak szintjét elérő függetlenségi feltétellel együtt. Az önálló szabályozó szervek autonómiaja, függetlenségük tartalma és erőssége nem azonos – ellentétben az autonóm államigazgatási szervekkel –, azon szakigazgatási terület szakmai tartalmához, uniós és alkotmányos követelményeihez igazodik, amelynek ellátására az Alaptörvény e szervek létrehozatalára felhatalmazást biztosít az Országgyűlésnek.³

2. AZ ÖNÁLLÓ SZABÁLYOZÓ SZERVEK LÉTREJÖTTE

Az önálló szabályozó szervek előképei már a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 2010. évi módosításakor megjelentek, a PSZÁF, illetve az NMHH nevesítésével.⁴ A két szerv alkotmányos szintre emelésének – alkotmányos jogállása biztosításának⁵ – indoka a jogalkotó (rendeletalkotó) hatáskör-

rel történő felruházás lehetőségének megteremtése volt,⁶ ugyanis az Alkotmánybíróság a 37/2006. (IX. 20.) AB határozatban (ABH 2006, 480) kimondta, hogy Alkotmány „a jogszabályalkotás tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való hierarchikus viszonyokról s az Alkotmány, a 32/A. §-a révén, gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is”. A régi jogalkotási törvény⁷ alkotmányellenességét megállapító 121/2009. (XII. 17.) AB határozatban (ABH 2009, 1013) pedig az AB kifejtette, „hogy jogforrást mindkét értelemben – jogszabály, illetve jogalkotó hatáskör – csak az Alkotmány határozhat meg, hiszen a jog érvényességének végső forrása jogilag az Alkotmány. Mivel a jogszabályok fajtáit és kötelező erejét maga az Alkotmány határozza meg, az Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet.” Így e két államigazgatási szerv jogalkotási hatáskörrel való felruházását az Országgyűlés az Alkotmány módosításával – az Alkotmányban történő nevesítéssel – valósította meg.

Jakab András magántervezetében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a PSZÁF és az NMHH megemlézése az Alkotmányban, amelyek szembeötlően nem alkotmányi jellegű szervek – hanem államigazgatási hatóságok –, rombolja a szöveg tekintélyét, valamint az esetleges későbbi módosítások miatt (amelyek az államigazgatásban időről időre szükségszerűen felmerülnek) ismét csak az Alkotmány szövegének tekintélyvesztéséhez járulhat hozzá.⁸ *Jakab* érvelésével szemben azonban szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a jogalkotó hatáskörrel felruházandó államigazgatási szerveknek – valamilyen jogtechnikai megoldással – szükségszerűen az Alkotmányban a helyük, hiszen kizárólag így teremthető meg számukra a jogszabály-alkotási felhatalmazottság.^{9,10}

A fentiekre figyelemmel – a nevesítés technikájával szakítva¹¹ – az Alaptörvény 23. cikke új szervtípusként létrehozta az önálló szabályozó szervet, mint alkotmányos meghatározottságú szervet, de a szervtípust – ugyan a jogállásra vonatkozó részletes szabályok nélkül – a Ksztv. 1. § (2) bekezdése emelte a központi államigazgatási szervek közé.¹²

A jelenleg hatályos Ksztv. 1. § (3) bekezdése alapján három¹³ önálló szabályozó szerv létezik: a) az NMHH,¹⁴ b) a MEKH,¹⁵ valamint c) az SZTFH.¹⁶ Az önálló szabályozó szervek köre azonban bővílni fog, hiszen 2022. január 1. napjától az OAH is önálló szabályozó szervvé alakul át (a törvényjavaslat elfogadása esetén).¹⁷

3. AZ ÖNÁLLÓ SZABÁLYOZÓ SZERVEK JOGÁLLÁSA

Az önálló szabályozó szervek alkotmányos jogállása, az Országgyűlés által sarkalatos törvényben, a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására létrehozott, szabályozó hatósági tevékenységet végző, jogalkotó hatáskörrel rendelkező, a Kormány irányítási és felügyeleti jogköre alól kivett – független –, különös hatáskörű központi államigazgatási szervek.

Az önálló szabályozó szervek jogállását tehát meghatározza, hogy a) sarkalatos törvényben hozhatók létre, b) a végrehajtó hatalom körébe tartozó feladatokat és hatásköröket láthatnak el, c) jogalkotási – szabályozási – hatáskörrel rendelkeznek, ún. szabályozó hatósági tevékenységet végeznek és d) a Kormánytól függetlenek. A továbbiakban az önálló szabályozó szervek jogállását – a közigazgatási szervrendszerben betöltött helyüket – a fenti jellegzetességek alapján vonja vizsgálat alá a tanulmány.

3.1. AZ ÖNÁLLÓ SZABÁLYOZÓ SZERVEK LÉTREHOZATALA – A SARKALATOS TÖRVÉNY

Az Alaptörvény 23. cikk (1) bekezdése alapján az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre. Az önálló szabályozó szervek létrehozásával kapcsolatban az Alaptörvény tehát két feltételt állít a jogalkotó hatalom szervezetalakítási szabadsága elé: a) csak sarkalatos

törvényben és b) csak végrehajtó hatalmat gyakorló szerv minősíthető önálló szabályozó szervvé.¹⁸

Az első feltétellel – a sarkalatos törvény általi létrehozattal – kapcsolatban a legfontosabb – tudományos vitákat is kiváltó – kérdés, hogy az Alaptörvény általános felhatalmazást ad-e sarkalatos törvény alkotására az önálló szabályozó szervek létrehozatala céljából, vagy szükséges az Alaptörvény kifejezett utalása sarkalatos törvény megalkotására.

Az önálló szabályozó szervek köre – egyes szakirodalmi álláspontok szerint¹⁹ – nem bővíthető tetszőlegesen, sarkalatos törvényben sem, mivel az Alaptörvény 23. cikke nem új felhatalmazást jelent sarkalatos törvények megalkotására, hanem keresztutalást az Alaptörvény más rendelkezéseire, amelyek már eleve sarkalatos törvényekről szólnak. Az önálló szabályozó szervek közül – ahogyan azt az 1. táblázat is szemlélteti – a fentieknek az NMHH és a már megszüntetett PSZÁF felelt meg (első generációs önálló szabályozó szervek). Az NMHH létrehozásának jogalapját az Alaptörvény 23. cikkén kívül az Alaptörvény IX. cikk (6) bekezdése adta, amely felhatalmazást ad a sajtószabadság, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szerv létrehozására. A PSZÁF esetén pedig az Alaptörvény 23. cikkén kívüli jogalapot az Alaptörvény – akkor hatályos – 42. cikke biztosította.

| Önálló szabályozó szerv | Alaptörvény 23. cikkén kívüli jogalapok |
|-------------------------|---|
| NMHH | IX. cikk (6) bekezdés |
| PSZÁF | 42. cikk |
| MEKH | - |
| SZTFH | - |
| OAH | - |

1. táblázat: Az önálló szabályozó szervek létrehozatalának jogalapja(i).

Kétségtelen, hogy az érvelésnek van alapja, azonban túl megszorító, hiszen sem az Alaptörvény IX. cikke, sem a 42. cikke nem utal kifeje-

zetten önálló szabályozó szervek létrehozatalára, csupán arra, hogy a területet felügyelő hatóságot sarkalatos törvényben kell létrehozni. Ezt a szabályozási módot alkalmazza a VI. cikk (4) bekezdése is, azonban a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot nem önálló szabályozó szervként hozta létre az Országgyűlés. Helyesebb és az Országgyűlés szervezetalkítási szabadsága tekintetében megengedőbb az az értelmezés, amely alapján az Alaptörvény 23. cikke *önálló sarkalatos törvény-alkotási felhatalmazás*, anélkül, hogy az önálló szabályozó szerv létrehozatalához fel kellene hívni valamely más alaptörvényi jogalapot. A második *generációs önálló szabályozó szervek* – MEKH, SZTFH, OAH – esetén nincs is más jogalap, mint az Alaptörvény 23. cikke.

Az Alaptörvény és az önálló szabályozó szervet létrehozó sarkalatos törvény viszonyának értelmezése során figyelemmel kell lenni arra, hogy az Alaptörvény 23. cikke az önálló szabályozó szervek funkcióját, feladat- és hatásköreinek jellegzetességeit csak igen nagy vonalakban szabályozza, ezért értelmezés kérdése, hogy a jogalkotónak milyen tág a mozgáster.

Abból szükséges kiindulni, hogy a „sarkalatos törvények egyik funkciója az Alaptörvény szövegének alkotmányos garancia mellett történő terhermentesítése, vagyis az, hogy az Alaptörvénynek ne kelljen az alapintézmények valamennyi lényeges szabályáról kimerítően rendelkeznie, ugyanakkor ezek a szabályok mégis az országgyűlési képviselők széles körű egyetértése mellett szülessenek meg. A sarkalatos törvények e funkciója híján magának az Alaptörvénynek kellene az alapintézményekre vonatkozó minden – lényeges, ámde – részletszabályt tartalmaznia, ami összességében túlságosan részletező, áttekinthetetlen alkotmányt eredményezne.”²⁰

Ezt figyelembe véve az Alaptörvény és az önálló szabályozó szervet létrehozó sarkalatos törvény viszonyát akként határozhatjuk meg, hogy az Alaptörvény 23. cikke csak az önálló szabályozó szervekre vonatkozó *közös, minimumszabályokat határozza meg*, míg a speciális szabályokat – ame-

lyek tekintetében az egyes önálló szabályozó szervek eltérhetnek egymástól – maguk a sarkalatos törvények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint pedig a „sarkalatos törvénybe foglalható kritériumok korlátját az jelenti, hogy azok nem kerülhetnek ellentétbe az Alaptörvénnyel, vagyis ha egy feltételt az alkotmányozó már megfogalmazott, akkor a sarkalatos törvény nem adhat attól eltérő szabályt. Az önálló szabályozó szervek esetében ilyen eljárási feltétel a kinevező személye (a miniszterelnök vagy a köztársasági elnök), illetve a köztársasági elnök általi kinevezés esetén a javaslattevő személye (miniszterelnök).”²¹

3.2. VÉGREHAJTÁSI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK

Ahogy ezt korábban kiemelte a tanulmány, az Alaptörvény a sarkalatos törvényben történő létrehozatal mellett az önálló szabályozó szervek létrehozatalának feltételéül szabja, hogy *csak végrehajtó hatalmat gyakorló szerv minősíthető önálló szabályozó szervvé*.

Az Alaptörvény 15. cikke alapján a kormány a végrehajtó hatalom általános és a közigazgatás legfőbb szerve, amely egyrészt azt jelenti, hogy a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozik mindaz, amit az Alaptörvény vagy más jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe, másrészt pedig azt, hogy a Kormány felelős a végrehajtó hatalmi ág működéséért és általában a törvények végrehajtásáért az Országgyűlés előtt. Erre figyelemmel a közigazgatási szervezet felépítését alapvetően határozza meg a Kormány valamilyen mértékű befolyása, irányítási, felügyeleti jogköreinek léte a közigazgatási szervekkel szemben, hiszen ezen tevékenységfajták hiányában a Kormány a közigazgatás legfőbb szervei minőségét sem töltheti be. Az önálló szabályozó szervek – és az alkotmányos szabályozásban meg nem jelenő autonóm államigazgatási szervek – azonban a végrehajtó hatalmat „polarizálják”,²² ugyanis e szervek önállósága a végrehajtó hatalmi ágon belül, a Kormánytól való relatív függetlenségként értelmezhető. A

Kormány közigazgatási szervezetben betöltött monopol szerepét tehát az önálló szabályozó szervek – és az autonóm államigazgatási szervek – köre megtöri, amelynek az a következménye, hogy az önálló szabályozó szervek által igazgatott ágazatokban, az egyedi ügyekben közhatalmi döntéseket hozó szerv nem visel érdemi szakmai és politikai felelősséget e döntésekért, hiszen a Kormány befolyása – elvileg – igen korlátozott,²³ az önálló szabályozó szervek pedig nem felelősek az Országgyűlésnek és a Kormány előtt sem.

Az Alaptörvényből ugyanakkor kizárólag az következik, hogy a közigazgatás szervezetében megjelenhet az autonóm jogállás, azonban az már *a törvényhozó diszkrecionális döntése*, hogy mely ágazati politikákat kívánja az önálló szabályozó szervekre bízni.

Az Alaptörvény szűkszavú szabályozásából közvetlenül *nem olvasható ki* az önálló szabályozó szervet igénylő ágazatokkal kapcsolatos elvi tétel sem. Önálló szabályozó szervekre általában olyan területeken van szükség, ahol gyorsan változnak a technikai szabályok, ezért a jogszabályok – az elvont, absztrakt szabályozási mód miatt – nem teszik lehetővé, hogy a címzettek előre lássák a közigazgatási befolyás mértékét, a közigazgatási döntés tartalmát. Ugyanakkor önálló szabályozó szervekre általában olyan ágazatokban van szükség, amelyekben megvalósult, vagy éppen tart a piaci liberalizáció és az állam maga is piaci szereplő, adott esetben monopol szereplője a piacnak.²⁴ Fontos azonban hangsúlyozni azt is, hogy az uniós szabályozás²⁵ több esetben kifejezetten előírja – ahogya a 2. számú táblázat rögzíti –, hogy az adott ágazat igazgatására a kormánytól független közigazgatási szervet kell létrehozni a tagállamokban.

| Önálló szabályozó szerv | Igazgatott ágazat | Uniós jogi aktus | Uniós jogi aktus igényli-e a függetlenséget |
|-------------------------|------------------------------------|--|---|
| NMHH | média | az Európai Parlament és a Tanács 2010. március 10-i 2010/13/EU irányelve a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) | igen |
| | hírközlés | az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 irányelve az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról | igen |
| MEKH | földgáz ellátás, földgáz biztonság | az Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-i 2009/73/EK irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről | igen |
| | villamos energia | az Európai Parlament és a Tanács 2019. június 5-i (EU) 2019/944 irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról | igen |
| | távhő | - | - |
| | víziközművek | - | - |
| | hulladék | - | - |

| Önálló szabályozó szerv | Igazgatott ágazat | Uniós jogi aktus | Uniós jogi aktus igényli-e a függetlenséget |
|-------------------------|---------------------------------------|--|---|
| SZTFH | dohánytermék-kiskereskedelem | a Bizottság 2017. december 15-i (EU) 2018/574 végrehajtási rendelete a dohánytermékek nyomonkövethetőségi rendszerének létrehozására és működtetésére vonatkozó műszaki előírásokról | nem |
| | önálló bírósági végrehajtói szervezet | - | - |
| | szerencsejáték | - | - |
| | felszámoló szervezetek | - | - |
| OAH | atomenergia-igazgatás | a Tanács 2009. június 25-i 2009/71/Euratom irányelve a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági közösségi keretrendszerének létrehozásáról | igen |

2. táblázat: Az önálló szabályozó szervek által igazgatott ágazatok és az uniós jogi aktusok.

A jogalkotónak azonban körültekintően kell eljárnia az önálló szabályozó szervek létrehozatalakor, hiszen önállóságuk – az autonóm államigazgatási szervekhez hasonlóan – megbontja az államigazgatás alapvető rendező elvét, a Kormánynak való alárendeltséget és ezáltal a Kormány parlamenti felelősségének érvényesülését, amit az önálló szabályozó szerv vezetőjének Országgyűlés felé fennálló közvetlen beszámolási kötelezettsége ellensúlyoz. A 2. táblázatból azonban az is látszik, hogy az önálló szabályozó szervek által igazgatott ágazatok, az uniós jogi aktusok alapján nem igényelnek minden esetben független szabályozó hatóságot.

3.3. A SZABÁLYOZÓ HATÓSÁGI TEVÉKENYSÉG

Az önálló szabályozó szerv megnevezésében a „szabályozó” terminus arra utal, hogy ún. *szabályozó hatósági tevékenységet lát el*. A szabályozó hatóság nem egy önálló közigazgatási szervtípus,²⁶ hanem egy elméleti kategória, azoknak a közigazgatási szerveknek a gyűjtőfogalma, amelyek szabályozó hatósági tevékenységet végeznek, függetlenül attól, hogy milyen közigazgatási szervtípusba tartoznak.²⁷

A szabályozó hatósági tevékenység lényege, hogy az adott ágazatot igazgató közigazgatási szerv jellemzően *a piac működésének teljességét érintő, összetett beavatkozási, igazgatási hatáskörökkel rendelkezik*. A szabályozó hatósági tevékenység része ugyanis – többek között²⁸ – a piaci verseny fenntartásával, fejlesztésével összefüggő *piacsabályozási* hatáskör. A piacsabályozás egyértelműen hatósági és egyedi jogalkalmazó tevékenységnek tekinthető, amely jellemzője a piacsabályozási döntések folyamatos hivatalbóli anyagi jogi felülvizsgálata, új piacsabályozási döntések meghozatala, a piacelemzési és tényfeltárási eszközrendszer. Sajátossága továbbá, hogy a piacsabályozás eredményeként hozott hatósági döntés a teljes piaci versenyre, a piac működésének egészére kihat, bár konkrét és közvetlen jogi hatást csak a döntés címzettjeinek viszonyaiban vált ki. A piacsabályozás mellett a másik legalapvetőbb eszköz a *piacfelügyelet*. A piacfelügyelet is egyedi hatósági tevékenység, a hatósági felügyelet speciális, sajátos jellemzőkkel rendelkező típusa. A piacfelügyelet magában foglalja a piacfelügyelet alá tartozó gazdasági és társadalmi viszonyok általános szakmai értékelési, döntés-előkészítési célú, piacelemzési típusú ellenőrzését, jogszerűségi szempontú átfogó hatósági felügyeletét, valamint az „általános” hatósági felügyeletre jellemző felügyeleti jogköröket is. „A piacfelügyelet tehát az adott elhatárolható gazdasági ágazatra, piacra, szolgáltatásra vagy annak egy meghatározott részére kiterjedő átfogó

ellenőrzés és felügyelet, amelyben a közigazgatási ellenőrzési tevékenység valamennyi célja egyszerre, egységesen valósul meg, azaz: a megelőzés, a jogszabálysértések feltárása, valamint a jogszabály-előkészítés, a jogszabály-módosítás és egyéb döntés-előkészítési tevékenység megalapozása.”²⁹ A szabályozó hatósági tevékenységnek a piacsabályozás és piacfelügyelet mellett *kiterjedt klasszikus hatósági eszközrendszere* is van (egyedi engedélyezés, nyilvántartások vezetése, fogyasztóvédelmi feladatok), amelyet számos operatív szervező, koordinatív tevékenység is kiegészít. A szabályozó hatósági tevékenységnek nem általános jellemzője a jogszabály-alkotási hatáskör, azonban önálló szabályozó szervek jogállásának alapvető eleme, hogy jogszabály-alkotó hatáskörrel rendelkeznek, amelyre tekintettel a szabályozó hatósági tevékenység ezen elemét vizsgálom részletesebben.

A szabályozó hatósági tevékenység a fentiek mellett – szükségszerűen – magában foglal olyan eszközöket is, amelyek eredményeként a szabályozó hatóság általános magatartási szabályokat, normákat alkot. A jogalkotási hatáskörön belül megkülönböztethető a valódi jogszabályalkotás és a jogszabályalkotáson kívüli, de normatív típusú aktus-kibocsátási hatáskör. A szabályozó hatóságok az utóbbi felhatalmazással szinte kivétel nélkül rendelkeznek, azonban a jogszabály-alkotási felhatalmazás nagymértékben az adott ország alkotmányos rendszere által meghatározott. A szabályozó hatóságok esetében nem fogalmi elem a jogszabály-alkotási felhatalmazás, azonban az önálló szabályozó szervek szabályozó hatósági tevékenységének sajátossága, hogy *jogszabály-alkotási felhatalmazással – is – rendelkeznek*. Az önálló szabályozó szervek tehát közhatalom birtokában eljárva, az adott ágazatra vonatkozó általánosan kötelező magatartási szabályokat (normákat) alkothatnak. Az önálló szabályozó szervek elnökei törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörükben rendeletet adnak ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.³⁰ A jogszabály-alkotási felhatalmazottságnak tehát kettős a feltétele: a) sarkalatos törvénynek kell

meghatározni a feladatkört, amelyben az önálló szabályozó szerv elnöke rendeletet alkothat és b) törvénynek kell meghatározni a konkrét jogalkotási tárgykört.

A rendeletalkotási jogkör szabályozásának sajátossága, hogy az önálló szabályozó szerv elnöke által kibocsátható rendeletek tárgyköreinek egy részét az egyes önálló szabályozó szervek státusztörvényei³¹ tartalmazzák, másik részét viszont az ágazati törvények.³² A státusztörvényben szabályozott jogalkotási tárgykörök jellemzője, hogy vagy valamennyi, az önálló szabályozó szerv által igazgatott ágazatra vonatkozó *technikai-információs szabályok*, belső szervezeti, *hatásköri kérdésekre vonatkozó rendelet* (önálló szabályozó szerv elnökének helyettesítéséről szóló rendeletek) vagy pedig az önálló szabályozó szerv költségvetési függetlenségét biztosító felügyeleti és igazgatási szolgáltatási díjak (*ún. díjrendeletek*) rendeletben történő megalkotására adnak felhatalmazást. A fenti tárgykörök mellett azonban – az ágazati törvényben – számos felhatalmazás irányul az *ágazatra vonatkozó végrehajtási jog* jelentős terjedelmű, elsősorban *anyag jogi szabályozására*,³³ valamint a *hatósági eljárás részletes, sajátos szabályainak megalkotására*.³⁴

Végezetül fontos kiemelni, hogy az önálló szabályozó szervek a jogszabályalkotáson kívül jellemzően felhatalmazással rendelkeznek arra is, hogy jogszabálynak nem minősülő, de normatív tartalommal bíró állásfoglalásokat, közleményeket, ajánlásokat – *ún. soft law dokumentumokat* – bocsássonak ki, amelyek a jogalkalmazó tevékenységükkel kapcsolatos iránymutatásul szolgálnak az igazgatott ágazat számára.

3.4. AZ ÖNÁLLÓ SZABÁLYOZÓ SZERVEK FÜGGETLENSÉGE

Az önálló szabályozó szervek elnevezésében megjelenő „önálló” jelző – dogmatikai értelemben helytelenül – a közigazgatási szerv függetlenségére, relatív autonómiájára utal. A közigazgatási jogtudományban ugyanis az önállóság a közigazgatá-

si szervek esetében egyfajta szervi elkülönülésre utalt. Önálló közigazgatási szervnek tekintünk egy szervet, ha a) elkülönült szervezettel és személyi állománnyal, b) jogszabályban biztosított feladat- és hatáskörrel, valamint c) más közigazgatási szervektől elkülönült gazdálkodással rendelkezik. Az önálló közigazgatási szervek az államigazgatási hierarchiába betagozódhatnak, érvényesülhet felettük irányítási jogkör is, vagyis autonómiával szükségszerűen nem rendelkeznek.³⁵

Ahogy már korábban kiemelésre került, az államigazgatás szervrendszerén belül az autonóm (önálló) státusz, vagyis a Kormánytól, mint a közigazgatás legfőbb szervétől való relatív függetlenség kivételes jogállási jellemző. Ez a függetlenség „csak különösen indokolt esetben biztosítható egy központi államigazgatási szerv számára: például ha kvázi bírósági tevékenységet végez vagy alkotmányos jogok biztosítása felett őrködik.”³⁶

Az önálló szabályozó szervek függetlensége tehát lényegében az államigazgatásban általában jellemző hierarchiából történő leválasztásra (decentralizálásra) utal. Hangsúlyozni szükséges azonban ismételtelen, hogy az önálló szabályozó szervek autonómiája, függetlenségük tartalma és erőssége nem azonos – ellentétben az autonóm államigazgatási szervekkel – azon szakigazgatási terület szakmai tartalmához, uniós és alkotmányos követelményeihez igazodik, amelynek ellátására az Alaptörvény e szervek létrehozatalára felhatalmazást biztosít az Országgyűlésnek. Rögzíteni szükséges továbbá azt is, hogy a szabályozó hatósági tevékenységből fakad, hogy az államigazgatáson belüli relatív autonómia mellett az önálló szabályozó szerveknek a szabályozott, felügyelt piaci szektorhoz képest is függetlennek kell lenniük. A közigazgatási jogi szakirodalom³⁷ – és az alkotmánybírói gyakorlat³⁸ is – az autonómiának jellemzően három pillérét emeli ki, vagyis az önálló szabályozó szervek függetlenségét: a) *intézményi*, b) *személyi* és c) *szakmai* oldalról is biztosítani kell.

Az *intézményi függetlenséget* biztosítja az önálló szabályozó szerv létrehozásának módja, a feladat- és hatáskör telepítése, a költségvetési független-

ség, valamint az Országgyűléssel és a Kormánnyal való kapcsolata.

Az intézményi függetlenség alapja, hogy az önálló szabályozó szerveket – ahogy erre részletesen kitért a tanulmány – az Országgyűlés sarkalatos törvényben hozza létre. Erre tekintettel a Kormány szervezetalakítási szabadsága nem érvényesül az önálló szabályozó szervek felett.

Az önálló szabályozó szervek feladat- és hatásköreit alapvetően törvény, vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály állapíthatja meg, amely alól kivétel az SZTFH, amely esetén önkormányzati rendelet nem telepíthet feladat- és hatáskört,³⁹ valamint az OAH, amely esetén törvény felhatalmazása nem szükséges, ahhoz, hogy alacsonyabb szintű jogszabály feladat- és hatáskört telepítsen.

A költségvetési függetlenséget – mint az önállóság fundamentumát – alapvetően az garantálja, hogy az önálló szabályozó szervek költségvetése az Országgyűlés fejezetén belül önálló címet képeznek, a kiadási és bevételi főösszegei kizárólag az Országgyűlés által csökkenthetők.⁴⁰ Az önálló szabályozó szervek között a költségvetési függetlenség tekintetében sajátos⁴¹ az NMHH, tekintettel arra, hogy – egyedüli állami szervként – költségvetéséről külön törvény rendelkezik, amelyet az Országgyűlés költségvetési ügyekben illetékes bizottsága az NMHH elnökének javaslata alapján nyújt be az Országgyűlésnek.⁴² Az önálló szabályozó szervek költségvetési függetlenségének biztosítása érdekében általánosan alkalmazott módszer, hogy a jogi szabályozásban részletesen meghatározott feltételek mentén a piaci szereplőkre kirótt díjfizetési kötelezettség biztosítja az önálló szabályozó szerv finanszírozását, anyagát.

A Kormánytól való függetlenség biztosításával párhuzamosan meg kell(ene) teremteni az önálló szabályozó szerv elszámoltathatóságát, azonban az önálló szabályozó szervek kizárólag beszámolási kötelezettséggel tartoznak az Országgyűlés és annak bizottságai irányában. A beszámolási kötelezettséggel kapcsolatos szabályokat a sarkalatos törvények tartalmazzák, azonban egyéb, az Or-

szágyűlés előtti felelősséget megteremtő szabály nem található, még kérdés sem intézhető az önálló szabályozó szerv vezetőjéhez.⁴³ A Kormánnyal való kapcsolatot biztosítják azok a szabályok, amelyek az önálló szabályozó szervek véleményének kikérését írják elő a feladatkörüket érintő szabályozási javaslatokkal kapcsolatban, valamint egyes önálló szabályozó szerveknél a kormányúléson való részvétel jogát biztosítják.

Az önálló szabályozó szervek *személyi függetlensége* több eszközzel teremthető meg. A személyi függetlenséget biztosítja az államigazgatástól független, vagy az államigazgatás korlátozott beavatkozásával zajló kinevezés, választás, továbbá a kormányzati cikluson átívelő megbízási időtartam, az összeférhetlenségre vonatkozó széleskörű szabályozás, valamint – az NMHH Média tanácsa esetén – a testületi döntéshozatal.

Az önálló szabályozó szervek vezetőjét az Alaptörvény 23. cikk (2) bekezdése alapján a miniszterelnök vagy – a miniszterelnök javaslatára – a köztársasági elnök nevezi ki sarkalatos törvényben meghatározott időtartamra. Az Alaptörvény tehát a miniszterelnök, valamint a miniszterelnök javaslata mellett a köztársasági elnök hatáskörébe utalja az önálló szabályozó szerv vezetőjének kinevezését. Az NMHH-n kívül valamennyi jelenleg is létező, valamint hamarosan létrejövő önálló szabályozó szerv vezetőjét a miniszterelnök nevezi ki. Az NMHH elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. Az önálló szabályozó szerv elnökének megbízási időtartama valamennyi esetben jelentősen hosszabb a kormányzati ciklusnál. Az elnök megbízási időtartama a MEKH esetében 7 év, míg a többi önálló szabályozó szerv elnöke esetében 9 év. Az önálló szabályozó szervek elnökeinek megbízása a megbízási időtartam lejártá előtt jellemzően kizárólag objektív megszűnési okok bekövetkezése miatt (halál, bizonyos életkor betöltése, jogerős büntető ítélet, lemondás) szűnhet meg, felmentésre nagyon szűk esetkörben kerülhet sor (pl.: felróható tartós akadályoztatás).

A személyi függetlenséget biztosítják továbbá az önálló szabályozó szervek vezetőivel, helyettese-

ivel, valamint köztisztviselőivel szemben támasztott széles körű összeférhetlenségi szabályok, amelyek az igazgatott ágazattól, a piaci szereplőktől, valamint az egyes hatalmi ágaktól való függetlenséget is garantálják. Az összeférhetlenségi szabályok általános részét a különleges jogállású szervek foglalkoztatottjainak jogállásáról szóló törvény,⁴⁴ míg a sajátos – ágazat specifikus – szabályokat az önálló szabályozó szerveket létrehozó sarkalatos törvények tartalmazzák.

A függetlenséget segítheti a testületi döntéshozatal, amely azonban az önálló szabályozó szervek esetében nem jellemző. Ez alól kivételt képez a NMHH, amelynek egyik szerve a Média tanács. Az öt főből álló testület önálló feladat- és hatáskörében igazgatja és felügyeli a média ágazatot. A Média tanács elnökét, tagjait az Országgyűlés választja 9 évre.

A *szakmai függetlenség* alapja a feladat- és hatáskör gyakorlás függetlensége. Ennek biztosítéka, hogy az önálló szabályozó szervek kizárólag a törvénynek vannak alárendelve, a feladataikat és hatásköreiket önállóan, a jogszabályoknak megfelelően gyakorolják. Az önálló szabályozó szervek hatásköre nem vonható el, döntéseikkel szemben pedig közigazgatási úton jellemzően⁴⁵ jogorvoslatnak nincs helye, felügyeleti jogkörben a döntéseiket megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehet. Az önálló szabályozó szervek közigazgatási cselekményeivel szemben közigazgatási pernek van helye.

A bírósági felülvizsgálat a szubjektív jogérvényesítés eszköze, így eleve kizárólag a döntéssel érintett fél kezdeményezésére kerülhet rá sor, a felülvizsgálat terjedelmét a kereseti kérelem jelöli ki, ugyanakkor a felülvizsgálat kizárólag jogszabályi szempontú lehet, pusztán szakmai vagy célszerűségi szempontú nem. A bíróságok felülvizsgálati tevékenysége a specializált szakértelemmel rendelkező közigazgatási szervek egyedi hatósági döntéseivel szemben intézményi szükségesség,⁴⁶ amelyből következik, hogy a bíróságoktól elvárható, hogy a szubjektív jogorvoslati szerepükön keresztül biztosítsák a közigazgatási szervek elszámoltathatóságát. A bírósági felülvizsgálatot és így az önálló szabályozó szervek

döntéseiről való felelősség megteremtését azonban – a fentiek mellett – korlátozza az a tény is, hogy a bíróságok nem rendelkeznek azzal az ágazati – jellemzően komplex műszaki, közgazdasági, informatikai, jogi – szakértelemmel, amellyel az önálló szabályozó szervek apparátusa. A speciális szakértelem a közigazgatási perekben szakértők révén biztosítható.

A feladat- és hatáskör-gyakorlási önállóság mellett azonban egyes önálló szabályozó szerveknek kifejezett együttműködési kötelezettsége van a Kormánnyal vagy a Kormány tagjával, illetve más közigazgatási szervekkel. Az NMHH a frekvenciagazdálkodás és a hírközlés területén részt vesz a Kormány – jogszabályokban meghatározott – politikájának végrehajtásában,⁴⁷ míg az SZTFH feladatai ellátása során együttműködik az állami vagyon felügyeletéért, az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozásáért felelős és a koncessziós tevékenység tárgya szerint hatáskörrel rendelkező miniszterrel, az igazságügyért felelős miniszterrel, az állami adó- és vámhatósággal, a rendvédelmi szervekkel, a fogyasztóvédelmi hatóságként és a mérésügyi hatóságként kijelölt szervezettel.⁴⁸

4. ÖSSZEZÉS

A tanulmány célul tűzte ki, hogy elhelyezze az önálló szabályozó szerveket az államigazgatás szervrendszerében, valamint meghatározza a

jogállásuk legfontosabb elemeit. Összefoglalóan rögzíthető, hogy az önálló szabályozó szervek alkotmányos jogállású, az Országgyűlés által sarkalatos törvényben, a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására létrehozott, szabályozó hatósági tevékenységet végző, jogalkotó hatáskörrel rendelkező, a Kormány irányítási és felügyeleti jogköre alól kivett – független –, különös hatáskörű központi államigazgatási szervek. A jogállás egyes fő jellemzőinek elemzése alapján megállapítható, hogy az önálló szabályozó szervek esetében az önállóság vagy – terminológiailag helyesen – a függetlenség egyes pillérei az igazgatott ágazattól való teljes függetlenséget biztosítanak, az államigazgatáson belüli függetlenség terjedelme azonban a szakigazgatási terület szakmai tartalmához, uniós és alkotmányos követelményeihez igazodik, amelynek ellátására az Alaptörvény e szervek létrehozatalára felhatalmazást biztosít az Országgyűlésnek. Az önálló szabályozó szervek által gyakorolt szabályozó hatósági eszközrendszer és annak az önálló szabályozó szervek sajátosságát biztosító jogszabály-alkotási felhatalmazása az igazgatott ágazatok esetében jelentős közhatalmi típusú beavatkozást tesz lehetővé, amely szakmai, demokratikus kontrollja azonban kifejezetten szűk körben érvényesül. Épp a fentiekre figyelemmel pedig kiemelt jelentősége van azoknak a demokratikus garanciáknak – nyilvánosság, átláthatóság, együttműködés a piaci szereplőkkel –, amelyek e hiátust ellensúlyozni tudják.

Jegyzetek

- 1 Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-21-4 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.
- 2 Az autonóm államigazgatási szervek az Országgyűlés által létrehozott, a Kormány által nem irányított és nem felügyelt különös jogállású központi államigazgatási szervek. Az autonóm államigazgatási szervek a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 1. § (2) bekezdése alapján minősülnek központi államigazgatási szervnek. Jelenleg autonóm államigazgatási szervnek minősül: a) a Gazdasági Versenyhivatal, b) a Közbeszerzési Hatóság, c) a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság és d) a Nemzeti Választási Iroda.
- 3 Ld. Lapsánszky András – Patyi András – Takács Albert (2017) *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó) 100.
- 4 Ld. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvényt, amely az Alkotmány 40/D. §-ban nevesítette a PSZÁF-ot és a 40/E. §-ban az NMHH-t.
- 5 Temesi István (2013) Az önálló szabályozó szervek, In: Patyi András – Téglási András (szerk.) *Államtan és a magyar állam szervezete* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem) 177.

6 Az Alkotmányban történő nevesítését a két – akkor autonóm – államigazgatási szervnek a 33/2010. (III. 31.) AB határozat (ABH 2010, 252) kényszerítette ki, ami alkotmányellenesnek nyilvánította a PSZÁF elnökének rendelkezés-alkotási hatáskörrel történő felruházását a 37/2006. (IX. 20.) AB határozatban (ABH 2006, 480) és a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatban (ABH 2009, 1013) foglalt érvelésre alapozva.

7 A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény.

8 Ld. Jakab András (2011) *Magántervezet, szakmai álláspont kialakítása céljából*, <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf> (2021. 08. 30.) 19.

9 Ld. az Alaptörvény indokolását, amely rögzítette, hogy az Alaptörvényben a központi államigazgatási szervek közül kizárólag a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek megjelenítése szükséges, éppen a jogalkotó hatáskörükre tekintettel.

10 Ezt az Alkotmánybíróság is megerősítette a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában (ABH 2012, 347). „Alkotmányos követelmény, hogy az alkotmányozó hatalom által az Alaptörvényben meghatározott jogalkotási felhatalmazás egyértelmű legyen (egyértelműen határozza meg a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit). (...) Az alkotmányos követelmény levezethető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből (jogállamiság), és T) cikkéből. A jogforrási rendszert az Alaptörvény határozza meg, ezen kívül jogforrás nem létezhet. Az Alaptörvényen »kívüli«, a jogforrási rendszerbe el nem helyezhető jogszabályok közjogilag érvénytelenek.”

11 Fazekas János (2015) Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon, *Új Magyar Közigazgatás*, 8(2), 15.

12 Megjegyzendő azonban, hogy a megnevezés nem ismeretlen a magyar jogirodalomban. Ld. Ferenczi Endre (2000) Az önálló szabályozó szerv tevékenysége mint parakodifikációs jelenség, *Állam- és Jogtudomány*, 41(3-4), 311-326.

13 Az Alaptörvény hatályba lépésétől 2013. október 1. napjáig – a Magyar Nemzeti Bankba történő integrálódásáig – a PSZÁF is önálló szabályozó szervnek minősült.

14 Létrehozta a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.).

15 A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény (a továbbiakban: MEKH tv.).

16 A Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról szóló 2021. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Sztvtv.).

17 Ld. T/16224. számú törvényjavaslat az atomenergia-felügyeleti szerv jogállásával összefüggésben egyes törvények módosításáról.

18 Ld. Balogh Judit (2012) Az önálló szabályozó szervek, In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.) *Bevezetés az alkotmányjogba* (Budapest: HVG–ORAC) 284.

19 Jakab András (2012) *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG–ORAC) 262.; Balogh Judit (2012) Az önálló szabályozó szervek, In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.) *Bevezetés az alkotmányjogba* (Budapest: HVG–ORAC) 283.

20 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2013, 583.

21 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2013, 583.

22 Csink Lóránt – Mayer Annamária (2012) *Variációk a szabályozásra* (Budapest: Médiatudományi Intézet) 80.

23 Fazekas János (2020) Autonóm államigazgatási szervek, In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, <https://ijoten.hu/szocikk/autonom-allamigazgatasi-szervek>.

24 Fazekas János (2015) Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon, *Új Magyar Közigazgatás*, 8(2), 17.

25 Ld. pl. az Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 30. cikk (1) bekezdését, amely alapján minden tagállam kijelöl egy vagy több nemzeti szabályozó hatóságot, szervet, vagy mindkettőt. A tagállamok biztosítják, hogy ezek jogilag elkülönüljenek a kormánytól, funkcióikat tekintve pedig függetlenek legyenek kormányuktól és minden más köz- vagy magánjogi szervtől. Ez nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy a különböző ágazatok felügyeletét ellátó szabályozó hatóságokat hozzanak létre.

A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról szóló, 2019. június 5-i (EU) 2019/944 irányelv 57. cikk (4) bekezdése alapján a tagállamok szavatolják a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségét, és biztosítják, hogy a hatóság részrehajlás nélkül és átlátható módon gyakorolja hatáskörét. E célból a tagállamok biztosítják, hogy az ezen irányelv és a kapcsolódó jogi aktusok által ráruházott szabályozói feladat végrehajtása során a szabályozó hatóság:

a) jogilag elkülönüljön és funkcionálisan független legyen más köz- vagy magánjogi jogalanyoktól;

b) biztosítja, hogy személyzete és az ügyvezetéséért felelős személyek:

i. minden piaci érdektől függetlenül tevékenykedjenek; és

ii. szabályozói feladataik végrehajtása során ne kérjenek vagy fogadjanak el közvetlen utasítást semmilyen kormánytól vagy egyéb köz- vagy magánjogi jogalanytól.

- 26 Lapsánszky András (2014) A szabályozó hatóságok jogállásának, szervezetének és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai, *Új Magyar Közigazgatás*, 7(3), 3.
- 27 Többek között ld. Fazekas János (2018) Önálló szabályozó szerv, In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, <http://ijoten.hu/szocikk/onallo-szabalyozo-szerv>; Csink Lóránt – Mayer Annamária (2012) *Variációk a szabályozásra* (Budapest: Médiatudományi Intézet) 81.; Kovács András György (2009) Mitől szabályozó egy hatóság?, In: Valentiny Pál – Kiss Ferenc László (szerk.) *Verseny és szabályozás 2008* (Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet) 19-32.
- 28 A szabályozó hatósági tevékenység elemeit ld. bővebben Lapsánszky András (2014) A szabályozó hatóságok jogállásának, szervezetének és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai, *Új Magyar Közigazgatás*, 7(3), 9-10.; Lapsánszky András (2015) A szabályozó hatóságok jogállásának, működésének elméleti alapjai, kérdései, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Gazdaság és közigazgatás: Tanulmányok Ficzer Lajos tiszteletére* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 59-71.
- 29 Lapsánszky András (2014) A szabályozó hatóságok jogállásának, szervezetének és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai, *Új Magyar Közigazgatás*, 7(3), 10.
- 30 Alaptörvény 23. cikk (4) bekezdés.
- 31 Pl. MEKH tv. 21. §.
- 32 Pl. a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény 74. § (4) bekezdés.
- 33 Pl. a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 38. § (1a) bekezdés b) pontja alapján felhatalmazást kap a SZTFH elnöke, hogy a felelős játékszervezés elvének megfelelő szervezői tevékenységgel kapcsolatban a sérülékeny személyek szerencsejátékhoz való hozzáféréseinek korlátozásának részletes szabályait rendeletben állapítsa meg.
- 34 Pl. Szttv. 29. § d) pontja, amely alapján a SZTFH felhatalmazást kap a koncesszióköteles tevékenységek gyakorlása tekintetében lefolytatható hatósági ellenőrzés részletes szabályainak megalkotására; az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) 182. § (3) bekezdés 26. pontja, amely alapján az NMHH felhatalmazást kap az elektronikus hírközlési építményekkel kapcsolatos építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárások szabályait.
- 35 Fazekas Marianna (szerk.) (2017) *Közigazgatási jog. Általános rész I.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó) 91.
- 36 Fazekas János (2010) A 2006. évi közigazgatási szervezeti törvény négy éve a Kormány szervezetalkítási szabadságának szemszögéből, In: Nagy Marianna (szerk.) *Jogi tanulmányok II. kötet* (Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar) 229-230.
- 37 Ld. Fazekas János (2018) Önálló szabályozó szerv, In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, <http://ijoten.hu/szocikk/onallo-szabalyozo-szerv>, 10-11.
- 38 Ld. 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459.
- 39 Ez a kivétel azonban csak látszólagos, tekintettel arra, hogy a helyi önkormányzat kizárólag törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszony rendezésére vagy törvényben kapott – kifejezett – felhatalmazás alapján alkothat rendeletet. Erre tekintettel valójában önkormányzati rendelet az önálló szabályozó szervek esetében nem lehet feladat- és hatáskör forrása.
- 40 Ld. Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény I. melléklet, I. fejezetét.
- 41 Ezzel a megoldással a jogalkotó megbontotta a költségvetési törvény egységességének és teljességének elvét, ugyanakkor e sajátosság már az NMHH Médiatanácsának jogelődjét, az Országos Rádió és Televízió Testületet (a továbbiakban: Testület) is jellemezte. A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 32. § (1) bekezdése kimondta, hogy a Testület költségvetését az Országgyűlés önálló törvényben hagyja jóvá.
- 42 Ld. a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2021. évi egységes költségvetéséről szóló 2020. évi CXXXII. törvény.
- 43 Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós (2011) Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vet fel az Alaptörvény?, In: Drinóczi Tímea (szerk.) *Magyarország új alkotmányossága* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar) 51-52.
- 44 Ld. a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény.
- 45 Az NMHH esetében – tekintettel a szerven belüli önálló hatáskör-telepítési szabályokra (t.i. az elnök, a Médiatanács és az NMHH Hivatala is önálló hatáskörrel rendelkezik) – szerven belül biztosított a fellebbezés lehetősége, amennyiben első fokon a döntést az NMHH Hivatala hozta. Az ügy tárgyától függően a belső jogorvoslati fórum az elnök vagy a Médiatanács, amely döntésével szemben már csak a közigazgatási per vehető igénybe. Ld. Mttv. 165. § (1) bekezdés és az Ehtv. 44. § (1) bekezdés.
- 46 Alkotmányos és jogállami körülmények között a jogorvoslati és a bírói úthoz való alkotmányos alapjogból következik, hogy az egyedi hatósági döntések bírósági felülvizsgálatának biztosítása szükséges és elengedhetetlen.
- 47 Ld. Mttv. 109. § (2) bekezdés.
- 48 Ld. Szttv. 4. § (1) bekezdés.

DOI: 10.54200/kt.v1i2.18

A makro- és mezoszintű szociális párbeszéd lehetőségei a magyar és a francia közszolgálatban¹

M É L Y P A T A K I G Á B O R * – H R E C S K A - K O V Á C S R E N Á T A **

Absztrakt: Tanulmányunkban szeretnénk bemutatni a folyamatosan változó közszolgálat érdekegyeztető fórumrendszerét. Ebből a rendszerből is a makroszintű és a mezoszintű fórumokra fókuszálunk. Fontosnak tartjuk ezen fórumrendszerek bemutatását, mivel a közszolgálatra fokozottan érvényes, hogy az abban foglalkoztatott személyek a kiszolgáltatottabb fél pozícióját foglalják el. Ezt bizonyítják a 2020-ban a közalkalmazotti jogviszonyt érintő változások is. A témát a jogösszehasonlítás eszközével szeretnénk kontextusba helyezni, melyhez a francia közszolgálat megoldásait fogjuk megvizsgálni.

Kulcsszavak: munkaügyi kapcsolatok, közszolgálat, makroszint, mezoszint, köztisztviselő

1. BEVEZETÉS

Az elmúlt tíz évben a közszolgálati szektor szabályozásában folyamatosan, bár változó intenzitással zajlottak az átalakítások. A 2010-es évek elején hivatali jogviszonyok átalakítása volt napirenden. Bár ez a folyamat sem zárult még le, 2020-ban a közalkalmazotti jogviszonyok újragondolása és átalakítása is megkezdődött. A jogalkotó több közalkalmazotti csoport jogviszonyát átalakította munkaviszonnyá vagy más egyéb szolgálati jogviszonnyá. Ilyen hatással járt – többek között – az állami fenntartású egységek magánegységekké való átalakítása, a közművelődési szektor átalakítása és az orvosoknak egészségügyi szolgálati jogviszonyba való áttelése. Ezek az átalakítások azt eredményezték,

hogy a közalkalmazottak száma jelentősen csökkent. Ahogy Horváth István is kiemeli, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) hatálybalépésekor szinte senki nem gondolt arra, hogy valaha eljuttunk odáig, hogy az állam leépíti a nem hatósági alkalmazotti státuszt.² Rengeteg ember sorsát érintik ezek a változások. A megváltozott jogi keretek pedig megváltozott jogokat és kötelezettségeket jelentenek. Tanulmányunk célja, hogy ezen friss események apropóján bemutassa azokat a makro- és mezoszintű érdekegyeztetési lehetőségeket, melyek a közszolgálatban elérhetők. A 2020-as év ugyanis nemcsak a pandémiáról szóló hazánkban, hanem a közszolgálati rendszer újabb átalakításáról is.

Egy ilyen átalakítás előtt a jogalkotó feladata a rendelkezés hatásainak előzetes felmérése. Erre vonatkozóan a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) is tartalmaz kritériumokat. A törvény szerint a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Ennek mérlegelése alapján akkor tehet javaslatot a jogszabály megalkotására, ha az a szabályozási cél eléréséhez feltétlenül szükséges. Ezzel párhuzamosan a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény szabályozza a társadalmi egyez-

* Egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

** Doktorjelölt, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

tesés szabályait is. Ennek a vizsgálatnak és társadalmi egyeztetésnek az egyik terepe lehetne a makroszintű szociális párbeszéd vizsgálata.

Úgy tűnik, hogy egyes, a közszolgálatot jellemző nemzetközi trendekhez a hazai folyamatok illeszkednek.³ A nemzetközi gyakorlat a közalkalmazásban foglalkoztatottak számának a csökkentését célozza. Ez az elmúlt időszak eseményeit figyelembe véve itthon is megtörtént. Kiváló példa erre az egészségügyben foglalkoztatottak jogviszonyának megváltoztatása, amelyre vonatkozóan a kormányzati javaslat a törvényalkotást megelőzően pár nappal került nyilvánosságra. De említhető még a kulturális területen foglalkoztatott közalkalmazottak jogviszonyának munkajogviszonyra alakítása is.

A fent felsorolt foglalkozási csoportok jogviszonyának átalakításakor azonban az érintett szakmai szervezetek⁴ és szakszervezetek⁵ jelezték, hogy nem értenek egyet az új szolgálati jogviszonynak a társadalmi egyeztetés nélküli bevezetésével. A társadalmi párbeszéd hatékonysága nagyban függ attól, hogy a partnerek mennyire veszik komolyan annak szerepét. Ha az elmúlt évtized trendjeit nézzük, a szociális párbeszéd fórumainak szerepe egyre inkább csökken, a közalkalmazotti jogviszonyban lévők számának csökkenésével csökken az itt képviselt foglalkoztatotti réteg létszáma is.

2. A SZOCIÁLIS PÁRBESEZÉD

FOGALMA

A szociális párbeszéd egy többes jelentésréteggel bíró kifejezés.⁶ Beszélhetünk róla az Európai Unió szintjén, regionális szinten, vagy éppen országos szinten. A szociális párbeszéd rendelkezik tágabb és szűkebb értelmezéssel is, egyszerre jelent általános és szektorális, szakmaspecifikus egyeztetési formát is. Az uniós szintű szociális párbeszéd két fő formában valósul meg. A háromoldalú (tripartit) megoldás a munkabérből élők és a munkáltatók mellett magában foglalja az Unió intézményeit is.⁷ A kétoldalú (bipartit) tárgyalások a

munkaadók és a szakszervezetek európai uniós szintű szerveinek fórumaként értelmezhető.⁸

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (a továbbiakban: ILO) megfogalmazása alapján a szociális párbeszéd magában foglalja az összes tárgyalási típust, a konzultációt, vagy az egyszerű információcserét is a munkáltatók, a munkavállalók és a kormányzat között, amelyekben gazdasági és szociálpolitikai érdekeiknek megfelelően kapcsolódnak össze a szociális partnerek. Az általánosan megfogalmazott definíció elismeri azt a tényt, hogy az egyes államokban eltérő módon, az adott állam sajátosságainak megfelelően fejlődtek ki a szociális párbeszéd fórumrendszerei.⁹

Magyarországon a szociális párbeszéd fenti értelmezése elsősorban a makroszintű érdekegyeztetésre volt jellemző. Háromoldalú fórumként működött a szociális párbeszéd makroszintű fóruma. Az alsóbb szinteken a bipartit érdekegyeztetés volt a jellemző.¹⁰ A magyar munkaügyi kapcsolatok rendszerében 2010-ben jelentős változás következett be. Az addig működő tripartit jellegű makroszintű konzultációs fórumot, az Országos Érdekegyeztető Tanácsot a jogalkotó megszüntette. E helyett egy kétszintű szabályozást alkotott. Jogszabályok útján létrehozott egy erősnek szánt mezoszintű bipartit szociális párbeszéd fórumot, és egy gyenge, inkább a társadalmi párbeszéd keretébe tartozó makroszintű szervezetet, a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsot (a továbbiakban: NGTT).

A szociális párbeszéd számára fenntartott fórumok általános jellegűek. Az NGTT-ben teljes mértékben érvényesül az univerzalitás, azaz a lehető legszélesebb körben tárgyalják a szociális kérdéseket. A „tripartism plus” fórumok esetében az ILO is elismeri azt az igényt, hogy egyes témák megtárgyalása szélesebb körben szükséges, mint a munkáltató-munkavállaló-állam hármasa. Az NGTT multipartit fórum, a Kormány azonban nem tagja, így a súlya nagyon kicsi, és klasszikus értelemben vett szociális párbeszéd fórumnak sem nevezhető.

A fentiek alapján a makroszintű szociális párbeszéd az univerzalizmusról szól: az univer-

zális szociális és foglalkoztatási problémák megtárgyalása legmagasabb szinten. Ez lehet pozitívum, de sok esetben gátja is a problémák megoldásának, miután a munkaerőpiac Magyarországon nem egységes. A magánszektorban és a közszolgálatban a hasonlóság ellenére több lényegi különbség van a foglalkoztatási jogviszonyok jellemzőiben.¹¹

3. A SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI A KÖZSZOLGÁLATBAN

A magyar civil közszolgálat egy duplikált fórumrendszer alakított ki. Közalkalmazotti és tisztviselői jogviszonyban beszélhetünk helyi, közép- és felsőszintű érdekegyeztetésről. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 198. §-ához fűzött jogalkotói indoklás szerint a közszolgálat területén a makroszintű érdekegyeztető fórum feladatát az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (a továbbiakban: OKÉT) látja el. Mezoszinten a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum (a továbbiakban: KÉF) és a Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa (a továbbiakban: KOMT) tölt be jelentős szerepet. A KÉF a vonatkozó törvény indoklása alapján országos szintű, de szektoriális szociális párbeszéd fórum, mely elsősorban a tisztviselői szféra munkaügyi kapcsolatait rendezi. Ehhez csatlakozik a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 171. §-ához kötött indoklás is, mely szerint központi szinten, két fórumon zajlik a közszolgálati tisztviselői érdekegyeztetés. Egyrészt a Közszolgálati Érdekegyeztetői Fórumban, másrészt pedig az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanácsban, amely a kormánytisztviselőknél kívül más közszolgálati jogállási törvények hatálya alá tartozó foglalkoztatottak érdekegyeztető fóruma is. A jogszabályi indoklásból kitűnik, hogy a makroszintű szociális párbeszéd meghatározás a jogalkotó oldalán csak azt jelenti, hogy országos fórumról beszélünk. Ez annyiban nem vitatható, hogy a KÉF és a KOMT is országos szociális párbeszéd fórum.

3.1. OKÉT

Az OKÉT-ra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket a Kjt. tartalmazza, egy olyan makroszintű fórumot szabályoz, amely kiterjed a civil közszolgálat más területeire is. Lényegében a közalkalmazotti jogszabály tartalmaz rendelkezéseket a tisztviselőkre. A jogszabályi változások okán azonban az egészségügyi szolgálati jogviszonyban állóknak új fórumot alakított ki. Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eszjtv.) 15. § tartalmazza az Egészségügyi Szolgálati Érdekegyeztető Fórumra (ESZÉF) vonatkozó szabályokat. Az Eszjtv. az OKÉT-ra nem tesz utalást. Ebből is látható, hogy az OKÉT ténylegesen csak azon szolgálati jogviszonyok esetében működő fórum, amit a jogalkotó szűk értelmezésben civil közszolgálatnak tekint. Az Eszjtv. véleményünk szerint az egészségügyi dolgozókat kiemeli az országos univerzális érdekegyeztetésből átutalva egy olyan sajátos szakmai fórumba, amely végleges formájában még nem állt fel.

Az OKÉT felhatalmazást kapott, hogy az alapszabályában maga határozza meg szervezetét, működésének rendjét, az egyeztetés célját és tárgyköreit, valamint a szociális partnereket megillető jogosítványokat. Az alapszabály intézményes keretet teremt a közszolgálati alkalmazottak összességét érintő jövedelempolitikai, béripolitikai, munkaügyi, foglalkoztatási kérdésekben az országos szintű szociális párbeszéd működéséhez, megállapodások megkötéséhez. Csak az elmúlt év eseményeit vizsgálva sem az orvosok, sem az egyetemi oktatók, sem a közművelődési dolgozók jogviszonyváltozása nem került az OKÉT elé, de a KOMT elé sem. A fent megjelölt foglalkoztatotti csoportok ugyan nem jelentik a közszolgálat egészét, de olyan jelentős részét viszont igen, amelynek foglalkoztatási szabályai, ha megváltoztatásra kerülnek, akkor szükséges, hogy makro szintű szociális párbeszéd fórumok elé is bekerüljenek. A változások érintették a foglalkoztatás, bér- és jövedelempolitika kérdéskörét is.

Az OKÉT segíti az érdekképviselői szervezetek Ját.-ban foglalt véleményezési jogának érvénye-

sítését. Ezeken túl figyelmet fordít mindazon oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális humán szolgáltatásokat végzők foglalkoztatási, bérezési helyzetére, akik ilyen közfeladatot nem közszolgálati alkalmazottként látnak el.¹² Ennek alapján a közalkalmazotti státuszukat veszítő közalkalmazottak érdekének védelmében is felléphetnek az OKÉT-ben részes szakszervezetek. Egyrészt az azonban bizonyos, hogy az OKÉT feladatai a Kjt.-ben megfogalmazott személyi hatályon alapulnak, hiszen az említett területeken munkaviszonyban lehetséges még a feladatok ellátása. Másrészt érthető, hogy a fórum felvállalta az említett ágazatok teljes védelmét, hiszen így lehet egységesen képviselni az itt dolgozók teljes körét.

Az OKÉT-et, illetve az oldalakat az alapszabályban foglaltak szerint tájékoztatáshoz való jog, véleményezési és javaslattevési jog illeti meg. Ahogy ez a munkajogban általában működik, a tájékoztatáshoz való jog a leggyengébb jogosítvány. Az alapszabály vonatkozó rendelkezései szerint ennek alapján az oldalak kölcsönös szóbeli vagy írásbeli tájékoztatásra jogosultak az alapszabályban meghatározott jogosultságok gyakorlásához, az OKÉT működéséhez szükséges, vagy más, kölcsönös érdeklődésre számot tartó információkról.¹³ A véleményezési jog erősebb jogosítvány, mint a tájékoztatáshoz való jog, hiszen vannak olyan témakörök, melyekben a Kormány köteles kikérni az oldalak véleményét. A véleményezési jog igazodik a célokhoz és a feladatokhoz. Az OKÉT többek között a közszolgálati alkalmazottak összességét érintő kérdésekben rendelkezik véleményezési joggal, így a hosszabb távú bér- és foglalkoztatáspolitikai kérdésekről, a közszolgálati alkalmazottak összességét érintő politikák végrehajtási eszközeinek alkalmazásáról, vagy éppen egy egységes közszolgálati reform tartalmáról kell kikérni az oldalak véleményét.

3.2. KOMT

A KOMT feladata és célja a közalkalmazottak érdekeinek az előmozdítása. Tripartit egyeztetési fórumként kellene működnie, a fentiekhez hasonlóan. A KOMT működésének célja, hogy a

felek közötti konzultációk, tárgyalások útján elősegítse a kölcsönös tájékoztatást, a vélemények megismerését, az érdekek egyeztetését, ajánlások, megállapodások elfogadását, a munka világában keletkező feszültségek megelőzését, rendezését.¹⁴ A KOMT funkciója, hogy intézményes keretet teremtsen a Kjt. hatálya alá tartozó intézményi körben a közalkalmazottak összességét érintő munkaügyi kérdések megtárgyalásához, és az országos, ágazatközi szociális párbeszéd működéséhez, valamint a Jat.-ban foglalt véleményezési jogok érvényesítéséhez.

A tájékozódási jog alapján az oldalak kölcsönös szóbeli vagy írásbeli tájékoztatásra jogosultak az alapszabályban meghatározott jogosultságok gyakorlásához, a KOMT működéséhez szükséges, vagy más, kölcsönös érdeklődésre számot tartó információkra nézve. A szociális partnereket megillető véleményezési jog alapján a Kormány, illetve az illetékes kormányzati szervek csak a szociális partnerek véleményének megismerése, az álláspontok egyeztetése után döntenek, illetve intézkednek. A véleményezési jog különösen a következő kérdéskörökre terjed ki: a Kjt., beleértve a közalkalmazotti illetményrendszert és a munka törvénykönyve közalkalmazottakat érintő rendelkezéseit, a költségvetési törvény közalkalmazotti jogviszonyt közvetlenül befolyásoló elemei, illetve a közalkalmazotti jogviszony alá tartozó területek szociális párbeszéd rendszere.¹⁵

A KOMT a javaslattevési jogosultsága alapján ajánlásról és állásfoglalásról jogosult megállapodni:

- „(...) a közalkalmazotti intézményi körben ágazati, helyi önkormányzati, intézményi szinten folytatott érdekegyeztető tárgyalásokon követendő eljárásról, magatartásról;
- a KOMT működési területéhez tartozó tárgykörben kormányzati intézkedés kezdeményezéséről.”¹⁶

Döntési jogosultsággal azonban csak a saját szervezetével, munkaprogramjával, működésével kapcsolatos belső ügyekben (pl.: alapszabály) rendelkezik. Ebből is látható, hogy a KOMT az OKÉT-hoz hasonlóan a tripartit fórumok jellemzőit viseli

magán. A tripartit fórumok jellemzője, hogy kötelező jellegű döntés, vagy kollektív szerződés nem születik a keretei között.

3.3. KÉF

A Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum, hasonlóan az előzőekhez, szektoriális érdekegyeztető fórum, melyben a tisztviselői jogviszonyokkal összefüggő kérdések merülnek fel. Ez a fórum is korlátozott lehetőségekkel rendelkezik. A korlátozott lehetőségek természetesen összefüggenek azzal a szűk mozgástérrel, amely talán kevésbé érzékelhető a társadalomban, de jelentős mértékben befolyásolja a közszféra foglalkoztatási viszonyait.

A KÉF működésének célja a közszolgálati munkáltatók, valamint a közszolgálati tisztviselők érdekeinek és törekvéseinek egyeztetése, a vitás kérdések tárgyalásos rendezése, megállapodások és ajánlások kialakítása, az információcsere és a véleményezés biztosítása a munkavállalókat érintő jövedelmi, szociális és munkaügyi kérdésekben, amelyek meghatározzák vagy befolyásolják a közszolgálati tisztviselők élet- és munkakörülményeit, foglalkoztatásuk feltételeit.¹⁷

A felvázolt cél kapcsán beszélhetünk arról, hogy a Magyar Kormánytisztviselői Kar (a továbbiakban: MKK) és a KÉF hogyan is viszonyulnak egymáshoz. Mind a KÉF, mind az MKK a közszolgálati tisztviselők érdekképviseletét hivatott ellátni. A különbség, hogy az MKK-ban a tisztviselők a törvény erejénél fogva tagok, de jogukat nem közvetlenül, hanem választott küldöttek útján gyakorolják. Mind az MKK, mind a KÉF feladata a tisztviselők foglalkoztatási és munkakörülményeinek javítása, de teljesen más a működési elvük. Egymástól függetlenek, elviekben nincs összefüggés a két megoldás között. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az MKK ne csökkentené a KÉF mozgásterét. A KÉF-nek nemcsak azokkal a tényezőkkel kell szembenéznie, mint a KOMT-nak vagy az OKÉT-nak, hanem azzal is, hogy egy kötelező tagsággal bíró testület is kialakításra került a tisztviselői szektorban, amely egyes feladatainak ellátása érdekében átvesz, illetve duplikál funkciókat a szociális párbeszéd területén.

3.4. ÁLTALÁNOS KONKLÚZIÓK A KÖZSZOLGÁLATOT ÉRINTŐ MAKROSZINTŰ SZOCIÁLIS PÁRBESZÉDRŐL

Mindegyik közszolgálati rétegnek megvan a saját maga működő szociális párbeszéd fóruma, melyre vonatkozó szabályokat az adott közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó törvény tartalmaz. Ténylegesen általános hatáskörű, országos szintű szervezet az OKÉT, amelyben az alkalmazotti és a tisztviselői érdekek egyaránt meg tudnak jelenni. Véleményünk szerint az OKÉT-nak egyrészt, szintetizáló szerepe van, hiszen a KÉF-ben és a KOMT-ban megtárgyalt kérdések bevihetők az OKÉT mint magasabb szintű fórum elé is. Másrészt a közszolgálat új átalakított struktúrájába is nagyon jól illeszkedik ez a hármas fórumrendszer. A fórumok nemcsak párhuzamosan működnek, de a résztvevő szakszervezetek versenyhelyzetben is vannak. Mind az alkalmazotti, mind a tisztviselői réteg ugyanabból a költségvetésből szeretne saját magának nagyobb szeletet kihalászni bér- és egyéb személyzeti fejlesztési kérdéskörökben. Ehhez a versenyhez csatlakozott a közelmúltban a Közszolgálati Vállalkozások Konzultációs Fóruma (KVKF), amelynek munkavállalói oldala a költségvetésből finanszírozott harmadik munkavállalói réteg érdekeit képviselő szakszervezeteket fogja össze. A versengés élet némileg tompítja, hogy az OKÉT-ban lehetősége van az alkalmazotti és tisztviselői rétegeket is képviselő szakszervezeteknek, hogy egymáshoz képest pozícionálják magukat és egyes kérdésekben szövetkezzenek is.

Ennek a feladatnak az ellátására az NGTT is alkalmatlan, mivel egy teljes mértékben vegyes tagsággal rendelkező multipartit szervezet. Ez azt jelenti, hogy nemcsak a munkavállalói oldal és a munkáltatói oldal tagja ennek a fórumnak, de az egyházak, civil szervezetek és a tudomány képviselői is, a Kormány azonban nem. A mások a jogosítványrendszer. Az NGTT-t a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi tanácsról szóló 2011. évi

XCIII. törvény olyan puha jogi eszközökkel ruház fel, mint a véleménynyilvánítás vagy tájékoztatás kérésére. Az oldalak száma és a résztvevők száma okán nem képes hatékony és szakmai munkát végezni. A másik esélyes fórum a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma (VKF) lehetne, de a gazdasági élet szereplői, a munkáltatók és a Kormány is mereven elzárkóznak a közszolgálati érdekeknek a fórum előtti megjelenítésétől, holott olyan döntéseket hoznak, melyek jelentős mértékben kihatással vannak pl.: a Kjt. bértáblájára.¹⁸ A gazdasági élet szereplőinek ez a hozzáállása erősen vitatható egy olyan piacgazdaságban, mely ma Magyarországot és Európát is jellemzi.

4. KÖZSZOLGÁLATI ÉRDEKEGYEZTETÉS NEMZETKÖZI MEGKÖZELÍTÉS

Felmerül a kérdés, hogy vajon miért annyira eltérőek az egyes állami gyakorlatok a közszférában fellelhető foglalkoztatotti érdekképviselő szempontjából? Az államigazgatásra jellemző differenciáltság nem jellemző a magánszektor szociális párbeszédrendszerére. Ennek elsősorban az az oka, hogy miután az állam központi igazgatásának megszervezése egy, az állam szuverenitását alapjaiban érintő kérdés, az Európai Unió formálisan e szabályozási területet nem egységesíti vagy harmonizálja.¹⁹ Ebből az következik, hogy sem a béripolitikában, sem a bérszínvonal meghatározásában, sem pedig a döntéshozatali mechanizmusok kialakításában nincsenek kötelező segéd szabályozások. Ebben a körben a tagállamok egymás jó gyakorlataiból és negatív példáiból kiindulva fejleszthetik saját rendszerüket.

Az Európai Unió tagállamai a szociális párbeszéd szempontjából több csoportra oszthatók: az északi országok mind a magán-, mind a közszférában erősen orientálódnak a minél fejlettebb és hatékonyabb szociális párbeszéd kialakítására, a közszférában általános az érdekképviselői hálózat aktí-

vitása. Az új közmenedzsment (NPM – new public management) országok (Ciprus, Írország, Olaszország, Hollandia) fejlődő képet mutatnak, amellyel az északi államokhoz hasonló rendszert alakíthatnak ki, azonban a szociális párbeszédben a szektorális szint mellett a szervezeti szint is megjelenik, főleg Olaszország esetében.²⁰

A közép-európai államok északi társaikhoz képest közepes mértékű érdekképviselői hálózatot tudhatnak magukénak a közszférában. Megjelentek már elemek, amelyek a szociális párbeszéd decentralizálása felé mozdítják el ezeket a rendszereket, azonban ez nem általánosan jellemző: több esetben az egyeztetések megindulnak a szektor szintjén, azonban a végső döntést a kormányzat hozza, és a Kormány a tárgyalási szakaszban is aktívabb szereplő.

A központi irányítás által vezérelt államok (Franciaország, Görögország, Málta, Portugália és Spanyolország) esetében, ahol – mint a kategóriájuk is mutatja – centralizált döntéshozatali mechanizmusok útján szerveződik a közszféra, általánosan jellemző a törvényi szintű szabályozás, az állami vagy ágazatközi megállapodás. A hazánkat is tömörítő kelet-európai államok csoportjában általánosan elterjedt a kormányzat által történő bérmeghatározás, egyes esetekben pedig ezt egészíti ki a helyi igazgatás felhatalmazása a helyi bérek megállapítására. Az érdekképviselői jelenlét aktivitásában fejleszthető, a számára biztosított mozgástér pedig sok esetben fejlesztendő, emellett általánosan nagyobb hangsúlyt kaphatna a közszolgáltatás, mert itt a szervezett foglalkoztatottak aránya elmarad az uniós átlagtól.²¹

Az északi államokban haladóbb felfogás érvényesül, az érdekképviselői tevékenységnek köszönhetően sok esetben már a kollektív megállapodások szintjén sikerül rendezni az alapvető foglalkoztatási feltételeket a közszférában. Az északi országok olyan színvonalat biztosítanak a közszolgálati érdekképviselői illetően, amelyet Magyarország a gazdasági-kulturális helyzete miatt csak szorgalmas és kitartó munka árán tudna elérni. Ennek oka az, hogy ki kellene nevelni azt a szakértői réteget, amely megalapozottan, jó érvekkel és elő-

relatíván munkálkodna a foglalkoztatottak és az állami érdekek összehangolásán. Emellett a tisztviselői rétegnek bíznia kellene az érdekképviselők tevékenységében és tisztában kellene lennie a saját érdekeivel, amit képviseltetni kíván.

Franciaország a magyarhoz közelebb álló szociális párbeszédrendszert tudhat magáénak, ugyanakkor akár követendő példaként is állhatna a hazai rendszer fejlesztői előtt. A közszolgálati érdekképviselői szervezetek egyfelől évente egyeztetnek egymással a szociális agenda keretrendszerének részeként, másfelől a jogalkotó minden tervezetet, jelentést és egyéb, a közsférát érintő kérdést megvitat az érintett szervezetekkel. A szabályozás szintjén ez hasonlít a magyarországi rendszerhez, ám itt jelentősegteljesebb a véleménycsere és a szervezetek közötti feladatok felosztása is tervezettebb. A jelenlegi rendszert 2008-ban alakították ki az ún. Bercy-megállapodásokkal,²² amelyek a közsférában megvalósuló szociális párbeszéd újrastrukturálását tűzték ki célul. Ezek előkészítése fordulópontot jelentett a szociális partnerek számára, miután a megállapodással annyi érdekképviselői szövet sikerült megmozgatni, bevonni a párbeszédbe és összefogni az általuk képviselt érdekek rendszerét, hogy egy elméletileg és gyakorlatilag egyaránt megalapozott keretterv született a későbbi együttműködés biztosítására.²³ Egy ilyen megoldás Magyarországon nagyon sokat emelhetne a közsféra érdekképviselői szintjén, bár ahhoz – véleményünk szerint – a meglévő érdekképviselői fórumokat olyan módon kellene megreformálni, hogy munkájuk egymástól elkülönüljön, a feladatkiosztás egyértelmű és hatékony legyen, a munkavégzésük transzparensen követhetővé váljon, és a működésbe bekapcsolódhasson mindenki, aki hozzá tud tenni a szektor fejlesztéséhez.

Franciaországban a Bercy-megállapodások értelmében a szociális demokrácia egy küldötti rendszeren keresztül valósul meg, amelyben a küldötteket konzultációs testületek választják és delegálják az ún. közös igazgatási bizottságba (commissions administratives paritaires, CAP) és a korábbi technikai bizottságot felváltó szociális ügyekért felelős bizottságokba [comité social

d'administration (köztisztviselők), le comité social territorial (területi közigazgatás tisztviselői), comité social d'établissement (kórházi alkalmazottak)].²⁴ A választásokat négyévente ismétlik meg. A küldötti rendszer lehetővé teszi a közsférában tevékenykedő szakszervezetek befolyásának és hatékonyságának növelését azáltal is, hogy a megállapodásokról szóló döntéseket a bizottságokban többségi alapon hozzák a résztvevő képviselők.²⁵ Az állam nagyot lépett előre abban, hogy minden olyan döntést, amelynek akár érintőlegesen is köze van a közsférához, megvitatja az érdekképviselői szervekkel – így elkerülhető, hogy a közszolgálati dolgozókkal szembeni döntéshozói szolidaritás elveszzen vagy indokolatlanul meggyengüljön.²⁶

A Bercy-megállapodások nyomán a jogalkotó Franciaországban létrehozta a 2010-751. számú törvényt (2010. július 5.) a szociális párbeszéd megújításáról,²⁷ illetve a 2012-148. számú rendeletet (2012. január 30.), amely a Közszolgálati Közös Tanács (CCFP – Conseil commun de la fonction publique) (a továbbiakban: Tanács) működéséről szól.²⁸ A Tanács munkájának fejlesztése érdekében utóbbi jogszabályszöveg több módosításon esett át 2013 és 2016 között, azonban azóta akadálytalanul működik. Ebből azt láthatjuk, hogy kétéves előkészítő és hároméves „igazító” munka eredményeként a közszolgálati érdekképviselői helyzetében jelentős javulás érhető el. Történelmi távlatokban egy öt éves fejlesztési szakasz nem nagy befektetés, és elsősorban együttműködés, valamint jogalkotói akarat szükséges a siker eléréséhez.

A közszolgálati érdekképviselői Tanács munkájával nem merül ki, hiszen három felsőbb szintű tanács is megtalálható a rendszerben, amelyeknek alapvető feladata a hatáskörébe tartozó területeken felmerülő bármely kérdés véleményezése.²⁹ A szervezetek felépítése garantálja, hogy a munkában minden nézőpont aktívan megjelenjen. Ezek az ún. Felsőtanácsok az általános tanácsadói funkció mellett egyéni ügyekben fellebbviteli fórumként is működnek, így a köztisztviselők vagy közalkalmazottak, akikkel szemben fegyelmi eljárás indult, vagy megszűnt a jogviszonyuk, esetleg a karrierlépcsőn való előrehaladásuk te-

kintetében merült fel vitájuk a munkáltatójukkal, olyan szervezetekhez fordulhatnak, amelyek aktív érdekképviselőket képesek ellátni. Ehhez hasonló funkciót tölt be Magyarországon a Közszolgálati Döntőbizottság.³⁰

A francia közszolgálati érdekképviselői rendszerben az eddig felsorolt kétszintű tanácsrendszeren felül több bizottság vesz részt,³¹ ezek tevékenysége részben ahhoz hasonló, ahogyan a magyar munka törvénykönyve írja elő a felettes szakszervezeti szerv előzetes beleegyezését bizonyos esetkörökben.³² Ezeket az érintett bizottságokat központi és helyi szinten is létrehozzák, tevékenységük pedig lehet általános és szakkérdésekre orientált is.³³

A magyar közszolgálat nagyot léphetne előre egy olyan reform révén, amely a meglévő érdekegyeztetési szervezeti formákat megszünteti, és az egyes funkciók megfelelő csoportosításával új szervezeteket hoz létre, azoknak legalább éves jelentéstételi kötelezettséget ír elő, illetve az újonnan létrehozandó szervezetekbe delegálható, munkájukat aktívan ellátni képes tisztviselőket

vonoz be. Ennek érdekében a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) hatálya alatt működő munkáltatók esetében a szakszervezetek és a kormányzati együttműködés további közelítése eredményesebbé és hatékonyabbá tehetné az általános érdekképviselői munkát, amelyet már a Jat. is törekszik előmozdítani a megfelelő minőségű egyeztetési folyamat biztosítására vonatkozó előírásával.

Az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről szóló 2019. június 20-i 2019/1152/EU irányelv alapján³⁴ 2027. augusztus 1-ig a szociális partnerek bevonásával van lehetőség arra, hogy az előírtak teljesüljenek. Bár a tagállamok objektív indokok alapján rendelkezhetnek úgy, hogy a munkafeltételekre vonatkozó minimumkövetelményekre vonatkozó rendelkezések³⁵ nem alkalmazandók a köztisztviselőkre, de az irányelv jó apropó, és kellően hosszú időt biztosít a megfelelő reformok megvalósítására a hazai jogalkotó számára, hogy szociális partnerhálózatot kialakítva, megerősítve alakítsa a közszolgálat jövőjét is.

Jegyzetek

- 1 A tanulmány Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs hivatal által támogatott „K 120158, K_16 kutatási témapályázat - A kiszolgáltatottabb fél helyzete a munkavégzési jogviszonyokban az európai és a magyar szabályozás tükrében” keretében készült.
- 2 Horváth István (2020) Félve boncolás – A közalkalmazotti törvény fokozatos hatályvesztéséről, *Munkajog*, 4(3), 32-39.
- 3 Demmke, C. (2020) The Legitimacy of Civil Services in the 21st Century, *Oxford Research Encyclopedias*, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-982> (2020. 10. 07.) DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.982.
- 4 A MOK hivatalos véleménye az egészségügyi szolgálati jogviszony törvényről, <https://mok.hu/hirek/mokhirek/a-mok-hivatalos-velemeny-e-az-egeszsegugyi-szolgalmati-jogviszony-torvenyrol>, (2021. 10. 19.).
- 5 A LIGA Szakszervezetek, a SZEK, az ÉSZT, a MASZSZ és a Munkástanácsok közös nyilatkozata a 2021. július 31-i egészségügyi demonstrációval kapcsolatban, <https://www.eszt.hu/archivum/archiv-hireink/702-a-liga-szakszervezetek-a-szek-az-eszt-a-maszsz-es-a-munkastanacsok-koz-os-nyilatkozata-a-2021-julius-31-ei-egeszsegugyi-demonstracioval-kapcsolatban.html> (2021. 10. 19.).
- 6 Arató Krisztina (2001) *Szociális párbeszéd az Európai Unióban* (Budapest: Rejtjel).
- 7 *National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance / International Labour Office, Social Dialogue and Tripartism Unit, Governance and Tripartism Department.* - Geneva: ILO, 2013.
- 8 Gaitenidis, N. (2013) *The European Social Dialogue: Delineation of its Functions in the EU Governance Nexus.* Department of International and European Studies, University of Macedonia, Greece.
- 9 Social Dialogue in Developing Countries – A Desk Study, *Norad Report*, 2011/8, 1. https://www.norad.no/globalassets/import-2162015-80434-am/www.norad.no-ny/filarkiv/vedlegg-til-publikasjoners/social-dialogue-in-developing-countries_-pdf (2020. 08. 18.).
- 10 Prugberger Tamás – Rácz Zoltán (2017) A munka- és a közszolgálati jogi érdekvégyesítés alakulása 2010 után, *Polgári Szemle*, 13(4-6) 184-201, DOI: 10.24307/psz.2017.1215.
- 11 György István (2007) *Közszolgálati jog* (Budapest: HVG ORAC) 27-41.

- 12 OKÉT alapszabálya 3. pont., http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5keB0I5Hk9YJ:mkksz.org.hu/html/04/4_3/4_3_1/4_3_1_1_1_oket_alapszabaly.doc+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu&client=opera (2017. 10. 10.).
- 13 OKÉT alapszabálya 9. pont.
- 14 KOMT alapszabálya 2. pont, http://polhist.hu/wp-content/uploads/2017/11/komt_alapszabaly2001.pdf, eredeti forrás: <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=14112> (2021. 02. 08.).
- 15 KOMT alapszabálya 5.3.1. pont.
- 16 KOMT alapszabálya 5.4. pont.
- 17 Miniszterelnökség közleménye a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló Megállapodásról, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A16K0021.MVM&xtreferer=00000001.TXT> (2020. 12. 10.).
- 18 Minimálbér és a garantált bérminimum kérdésköre különösen ilyen.
- 19 Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 152. cikk és 153. cikk (5) bekezdés. Megjegyezzük, hogy az uniós egységesítés a versenyszférában sem direkt, ugyanakkor a tőke/munka struktúra mindenütt analóg, a közigazgatás és az állami szolgáltatások pedig a tagállamokban erősen különböznek egymástól.
- 20 Ld. Brunetta-reform (150/2009. számú törvényerejű rendelet). A témáról lásd. bővebben ILO, 2015.
- 21 Az összehasonlításához lásd bővebben ILO: Collective Bargaining in the Public Service in the European Union, WP No. 309, Geneva, 2015., https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_429795.pdf (2021. 10. 20.).
- 22 A megállapodásról lásd bővebben az illetékes minisztérium által kiadott összefoglalót: Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique, Paris 2008, https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/hors_collections/RAM-2008.pdf (2021. 10. 07.).
- 23 A Bercy-megállapodásokat a nyolc működő közsférában tevékenykedő szakszervezetből hatan írták alá (CGT, CFDT, FSU, UNSA, Solidaires, CGC).
- 24 *Quelles instances de dialogue social après la loi de transformation de la fonction publique?*, <https://www.vie-publique.fr/eclairage/271436-quelles-instances-de-dialogue-social-dans-la-fonction-publique> (2021. 10. 07.).
- 25 *Accords historique de Bercy sur le dialogue sociale dans la fonction publique - 23/05/2008*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-534> (2021. 10. 07.).
- 26 Mélypataki Gábor: A szociális párbeszéd lehetőségei a közszolgálat területén. Pro Publico Bono, *Magyar Közigazgatás*, 2019/1. 26. (http://real.mtak.hu/103261/1/WEB-PPB_2019_1---022-041_Melypataki.pdf) (2021. 10. 20.).
- 27 2010-751. számú törvény a szociális párbeszéd megújításáról, 5. cikk, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT-000022436528/#JORFARTI000022436590> (2021. 10. 07.).
- 28 2012-148. rendelet a Közszolgálati Közös Tanács működéséről, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000025242128/> (2021. 10. 07.).
- 29 Ld. 84-16. számú törvény (Közszolgálati Felsőtanács) (1984. január 11.) 13. cikk, illetve 2012-225. számú rendelet (2012. február 16.); 84-53. számú törvény (1984. január 26.) 8-11. cikk, illetve 84-346. számú rendelet (1984. május 10.); 84-53. számú törvény (Területi Közszolgálati Felsőtanács) (1984. január 26.) 8-11. cikk, illetve 84-346. számú rendelet (1984. május 10.); 86-33. számú törvény (Egészségügyi Közalkalmazottak Felsőtanácsa) (1986. január 9.) 11-13. cikk, illetve 2012-739. számú rendelet (2012. május 9.).
- 30 A Közszolgálati Döntőbizottság portálja: <http://kdb.gov.hu/> (2021. 10. 07.).
- 31 *Les instances de dialogue social*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/instances-de-dialogue-social> (2021. 10. 07.).
- 32 *Les instances de dialogue social / Les Commissions administratives paritaires (CAP) et les Commissions consultatives paritaires (CCP)*, https://www.fonction-publique.gouv.fr/instances-de-dialogue-social#cap_ccp (2021. 10. 07.).
- 33 *Les instances de dialogue social / les Comités techniques (CT), le Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/instances-de-dialogue-social#ct>; <https://www.fonction-publique.gouv.fr/instances-de-dialogue-social#chsct> (2021. 10. 07.).
- 34 Ld. az Európai Parlament és a Tanács 2019. június 20-i (EU) 2019/1152 irányelve az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről, 23. cikk, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1152&from=EN#d1e937-105-1> (2021. 10. 07.).
- 35 Ide tartozik a próbaidő maximális hossza, a párhuzamos foglalkoztatás, a munka minimális kiszámíthatósága, a behívásos munkaszerződésekre vonatkozó kiegészítő rendelkezések, a másik foglalkoztatási formára való áttérés, a kötelező képzések és a kollektív szerződések sorsa.

DOI: 10.54200/kt.v1i2.19

A K Ö Z I G A Z G A T Á S - T U D O M Á N Y F I A T A L T E H E T S É G E I
(D O K T O R A N D U S Z - T A N U L M Á N Y O K) - R O V A T

Gondolatok közigazgatási eljárásjogunk változásairól: Ket. és Ákr.

B A L O G H G Y Ö R G Y I *

Absztrakt: Mint a közigazgatási eljárásjog bibliáját, naponta több ezer, zömével kizárólag gyakorlati tapasztalattal rendelkező ügyintéző forgatja. Még magasabb az az ügyfél-létszám, akik laikusként, a másik oldalon az eljárások mikéntjét a saját életükben tapasztalják. Ők azok, akik a valós életben is „meózzák” a jogalkotók „szülte” írásokat, és akik tapasztalatai talán a valósághoz a legközelebb vannak. Írásomban jogalkotói és alkalmazói oldalról is igyekszem a közelmúlt két aktuális eljárásjogát vizsgálni. Főbb szempontjaim: mi indokolta az újítást, újításokat, és vajon meghozták-e a tőlük elvárt eredményt. Vizsgálatom kizárólag elméleti alapvetéseken, joganyag összehasonlításokon nyugszik, mégis megkísérlem az eljárásjogok gyakorlati tapasztalható eredményeit is beépíteni vizsgálódásomba.

Kulcsszavak: Ket., Ákr., eljárásjog, reform, bürokráciacsökkentés

1. BEVEZETÉS

Vizsgálódásom során olyan kérdésekre keresem a választ, vajon megvalósultak-e, vagy megvalósulni látszanak-e azok a célkitűzések, amelyek az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) megalkotását indokolták. Vajon megvalósult-e az általános eljárási „kultúra” színvonalának növelése? Vajon csökkentek-e a közigazgatás „bürokratikus” többletterhei, változott-e az ügyfél szempontjából az eljárásrend?

Az Ákr. megalkotásának szükségességét „megszületését” megelőzően több szempontból is vitatták, politikai berkekben mindenképpen.¹ A kutatás során vizsgált és annak idején érveként felsorakoztattak jobbra inkább politikai aggályok, mintsem szakmailag megalapozott indokok.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) módosításával nem lett volna megoldható az új rendszer bevezetése, hiszen a változás az eljárási jognak szinte minden elemét érintette kisebb vagy nagyobb mértékben. A paradigmaváltás következményeként születhetett meg az új eljárási norma. Emellett a Ket. rendszerében egyre több ágazati jogszabály kapott felhatalmazást arra, hogy az általa szabályozott eljárás kikerüljön a Ket. hatálya alól, így aztán a Ket. több ágazat tekintetében elveszítette „általános” jellegét.² 2016-ra a Ket. szinte használhatatlanná vált, több mint 50 jogszabály szoríthatta háttérbe, eltérő szabályozásra pedig maga a Ket. 170 helyen adott felhatalmazást.³

A hatósági eljárás szabályainak gyors egymás utáni változtatása, módosítások sora mindmind előjele volt annak, hogy nem lesz elegendő a hatósági eljárásjog megújítása. A Kormány 2014. végén létrehozta az Államreform Bizottságot (ÁRB). Az ÁRB az Államreform II. – a bürok-

* PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

ráciacsökkentés programja elnevezésű program egyes intézkedéseinek tudományos és társadalmi megalapozására, javaslattevő, véleményező és tanácsadói tevékenység elvégzésére jött létre, elnökévé a Nemzeti Közszolgálati Egyetem akkori rektorát kérte fel a Kormány.⁴

A Ket. hatályon kívül helyezése mellett szólt az Európa Tanács részéről érkező ajánlás is,⁵ mellyel kapcsolatban általános elvárás volt, hogy ennek tartalmát figyelembe vegyék az egyes államok jogalkotói.

A Ket. hatályon kívül helyezése a szabályozási rendszer nagyobb léptékű felülvizsgálatát is magával hozta: közel 200 törvényt, több mint 400 kormányrendeletet és közel 500 miniszteri rendeletet vizsgáltak felül, és sokakat részben módosítottak is az Ákr. hatályba lépését megelőzően, vagy azzal egyidejűleg.

Véleményem szerint az Ákr. nemcsak igyekszik figyelembe venni a korának megfelelő kihívásokat, mint a gyors és szakszerű eljárás, az informatika, technika állásának megfelelő ügyintézés, de elvi szinten is változtatott a jogintézményeken.

2. AZ ÁKR. FONTOSABB VÁLTOZÁSAI – A KET. SZEMSZÖGÉBŐL

Az új szabályozás akkori szükségességéről az Ákr. indokolása a következőképpen rendelkezik: „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. Ezzel párhuzamosan egyre több eljárás kikerült a Ket. hatálya alól, gyakorlattá vált az ún. »mögöttes« jogszabályként való alkalmazása, ami megkérdőjelezte a Ket. átfogóan általános jellegét.”⁶

Kiemeli, hogy az Ákr. az Alaptörvényen nyugszik, amely szerint mindenkinek joga van arra, hogy a hatóságok úgy intézzék az ügyeiket, hogy az pártatlan, tisztességes módon történjen, és ésszerű legyen a befejezésig vezető időtartam.⁷

Ezeken az alapokon került sor az új közigazgatási eljárásjogi kódex megalkotására, amely már hatályba lépése előtt is és azt követően is több ízben módosult. Az eljárási törvény többéves alkalmazása után ma már mondhatjuk, hogy a gyakorlatban jól alkalmazzák azokat az elvi szintű változtatásokat, újításokat, melyek felsorolása, korábbi eljárásjoggal való párhuzamba állítása, azzal történő összehasonlítása mindenképpen említést érdemel.

Az Ákr. csak eljárási jellegű szabályozást foglal magában. A Ket. anyagi és eljárási szabályokat egyaránt tartalmazott, ebből az anyagi jogi részt – az általános szabályokat – a Ket. hatályon kívül helyezésével egyidejűleg a megfelelő ágazati joganyagba emelték át:

- Jelenleg az ágazati norma tartalmazza, hogy az adott eljárásban melyik hatóság jogosult eljárni elsőfokon, másodfokon, illetve felügyeleti szervként.
- A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény, illetve ennek hatályba lépéséig a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény is azért került megalkotásra, mert a szankcionálással kapcsolatos rendelkezések sem tartoznak már az eljárási kódex szabályozási körébe.

A Ket. olyan különös eljárási szabályokat is tartalmazott, amelyek során csak részlegesen kellett a szabályait alkalmazni.⁸ Jelenleg a kivett eljárások tekintetében teljes egészében az adott tárgykört szabályozó jogszabályok tartalmazzák azok különös eljárási szabályait. Így a szabálysértés, a választás, az adóigazgatás és vámigazgatás, a menekültügy, idegenrendészet, a versenyfelügyelet, a Magyar Nemzeti Bank pénzügyi közvetítő rendszerrel kapcsolatos felügyelete, il-

letve az állampolgársági eljárás vonatkozásában még részlegesen sem az Ákr. az irányadó, hanem az adott ágazati jogszabályok rögzítik a különös eljárási szabályokat. A jogalkotó így valósította meg, hogy az Ákr. valóban egy általános eljárási szabály legyen.

Az Ákr.-t sem lehet „egyen-jogszabályként” minden eljárásban „hézagmentesen” alkalmazni. Közigazgatási hatósági eljárás fogalma alatt a közigazgatási szerven kívüli jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott cselekvési rendet értjük, amely egyedi ügy intézése során, hatósági jogalkalmazás keretében, az érintett jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló vagy jogsértésére reagáló, közvetlen jogi hatást gyakorló egyedi aktus (rendeletkezés) kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében jön létre.⁹

Hol tartunk tehát a szabályozás megújításával kapcsolatban? Míg a Ket. sok-sok részletszabályt kimerítően tartalmazott, addig az Ákr. nem ad minden esetben részletes eligazítást egy-egy eljárási mozzanat tekintetében. Minden egyes eljárásnál fel kell, hogy merüljön a gyanú a jogalkalmazókban, ügyfelekben: vannak szabályok, amelyeket tartalmaz az Ákr. és lehet, hogy vannak más nemzeti vagy uniós jogszabályok is, amelyek még tartalmazznak ezen kívül szabályokat adott eljárásra nézve. Egyébiránt ez a gyanú az Ákr.-t megelőző eljárási normáknál is felmerülhetett, hiszen részletszabályokat rendező ágazati normák természetesen korábban is léteztek.

Továbbá az Ákr.-ben a „hatósági ügy” fogalmi megváltoztak. Egyrészt általánosabb fogalmi elemeket tartalmaz a meghatározás, hiszen a hatóság az ügyfél jogát, kötelezettségét, esetleges jogsértését állapítja meg, jogvitát dönt el, adatot igazol, nyilvántartást vezet.¹⁰ Ezek a fogalmak a Ket.-ben is megjelentek korábban.¹¹ Viszont újonnan bevezetett elem volt a hatósági ügyben hozott döntés érvényesítése a „hatósági ügy” fogalma körében. Az adatigazolás fogalma is egyszerűsödött, adatként kezelve a korábban külön definiált tényt és állapotot is.

A hatóság fogalma is egyszerűbb lett. Korábban a Ket. részletes felsorolást tartalmazott.¹² Az Ákr. ehhez képest lényegesen általánosabban szabályoz: hatóságként határozza meg mindazokat a szervezeteket, szerveket, amelyek hatósági ügyet intéznek.¹³ Az eljáró hatóságot, fellebbezést elbíráló szervet már nem találjuk meg az Ákr.-ben, ezeket az egyes ágazati jogszabályok tartalmazzák.¹⁴

Az ügyfél fogalma némiképp változott és a szabályozás alapján egyértelműen látható, hogy csak az tekinthető ügyfélnek egy eljárásban, aki közvetlenül érintett az adott ügyben. Külön nevesíti a szabályozás, hogy az ellenőrzés alá vont személyt is ügyfélnek kell tekinteni, tehát megilletik az e jogállásból adódó jogok, és terhelik az ezzel kapcsolatos kötelezettségek.¹⁵ Az ügyfelek köre ágazati szabályozással egy-egy eljárásban kibővíthető.¹⁶

Az illetékességi szabályok megújításával az eljáró hatóság illetékessége attól függ, milyen jellegű ügyről van szó. Elsődlegesen tehát az ügy tárgya az illetékességet megalapozó tény, ha ez nem ad „támpontot”, akkor az ügyfél lakóhelye vagy székhelye szerint kell meghatározni.¹⁷

Az iratbetekintéssel kapcsolatban is változott a szabályok rendszere. Megmaradt az a korábbi szabályozási elv, hogy az ügyfél valamennyi iratba, az eljárásban közreműködő egyéb személyek pedig csak a velük kapcsolatos iratokba tekinthetnek be.

Költségtérítést csak akkor kérhet a hatóság, ha az iratokról másolatot kérnek tőle, ez változatlan a Ket.-hez képest. Az azonban új elemként került a szabályozásba, hogy az eljárási költségekről, az iratbetekintéssel összefüggő költségtérítésről, a költségek megfizetéséről, valamint a költségmentességről szóló 469/2017. (XII. 28.) Kormányrendelet kiegészítő szabályokat tartalmaz az iratbetekintés feltételeit illetően.

Az Ákr. azonban – a büntetőjoghoz hasonlóan – korlátozza az iratbetekintést meghatározott körben, időintervallumban. Értem ez alatt azt, hogy míg az ügyfél az eljárás bármely szakaszában, az eljárás befejezését követően is élhet iratbetekin-

tési jogával, addig harmadik személy kizárólag akkor élhet ebbéli jogával, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges, valamint ha a védett adat megismerésének törvényi feltételei fennállnak. Bárki más, akár az eljárásban nem érintettek számára ez a lehetőség akkor nyílik meg, ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki.

Az Ákr. szerint a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével a hatóság hivatalból eljárást indíthat.¹⁸ Kérelemre induló eljárás esetén bármely írásos forma alkalmas annak hatóság elé terjesztésére. Egyes eljárási szabályok azonban ettől eltérően szabályozhatnak, meghatározhatnak a kérelem benyújtásával kapcsolatos kiegészítő szabályokat, bővíthetik a kérelemben kötelezően feltüntetésre kerülő tények, adatok körét, esetlegesen kötelezővé tehetik azt is, hogy az ügyfél személyesen jelenjen meg.

Könnyítés és mindenképpen „ügyfélbarát” rendelkezés, hogy még ágazati jogszabályban sem lehet meghatározni olyan csatolandó dokumentumkört, amelyet az adott eljáró hatóság is be tud szerezni, mert más hatóság, vagy bíróság nyilvántartásából kikérhető. A Ket. – noha hasonló tartalmi szabályozással rendelkezett ezzel kapcsolatban – lehetőséget biztosított a hatálya alól részben kivont eljárások esetében az eltérésre.

Kérelmet minden kormányablaknál elő lehet terjeszteni a Ket. által rendszeresített korábbi gyakorlat szerint, ez alól ágazati jogszabályok jelezhetnek meg kivételeket. A jegyzők viszont a jogszabály szövege szerint mentesülnek az általános kérelembefogadási kötelezettség alól.

Új megnevezéssel él tovább az Ákr. szövegében a kérelem visszautasításának lehetősége, ami a korábbi normában érdemi vizsgálat nélküli elutasításként szerepelt. Eljárási akadály esetén a hatóság nem hozhat érdemi döntést a kérelem tárgyában. A hatóságnak a kérelem benyújtását követő nyolc napon belül meg kell vizsgálnia, hogy nincs-e eljárási akadály az adott ügyben.¹⁹

Két esetben utasítható jelenleg vissza a kérelem a hatóság részéről:

- amennyiben az eljárás megindulásának feltételei hiányoznak, erről konkrétan az egyes eljárásokra vonatkozóan ágazati jogszabályok rendelkeznek, illetve vannak általános szabályok is (pl. a kérelem elkésztnek minősül);
- amennyiben az adott jog érvényesítése tárgyában már elbírálta az ügyet már hatóság vagy bíróság.

Hiánypótlásra – a korábbiakkal ellentétben – csak egyetlen alkalommal van lehetőség, kivéve, ha ágazati jogszabály eltérően szabályoz. Nyilván egy bonyolultabb eljárásban az egyszeri hiánypótlási lehetőség eltűnt volna, ezeknél az eljárásoknál külön jogszabályoknak megfelelően többszöri hiánypótlást is biztosítanak a hatóságok.

Hivatalból indult eljárásokra külön szabályokat állapít meg az Ákr. Megmaradt a Ket. által korábban bevezetett, eljárás megindításáról történő értesítés intézménye. Ez az eljárás sikerének veszélyeztetése esetén automatikusan mellőzhető.²⁰ A mellőzés a hatóság mérlegelésén alapul. Az eljárás megindításáról csak hivatalból indult eljárások keretében kell az ügyfelet értesíteni, azonban mind a hivatalbóli, mind a kérelemre induló eljárások esetében az ügyfél megismerheti az iratokat.

Alapvető elvárás az ügyféllel szemben az együttműködés. Ennek keretében az ügyfél adatszolgáltatásokra kötelezhető, és amennyiben nem tesz azoknak eleget, az Ákr. bírságszabályain felül további ágazati jogszabályokban meghatározható jogkövetkezmények alkalmazhatók.

Alapvetően háromféle eljárástípust szabályoz az Ákr.: teljes eljárást, sommás eljárást, illetve az automatikus döntéshozatalt.

- 1) A teljes eljárás²¹ során minden eljárási részcselkményt el lehet végezni. Főszabály szerint általános ügyintézési határideje 60 nap, ettől azonban ágazati jogszabály eltérhet.
- 2) A sommás eljárás²² akkor lehetséges, ha a tényállás az ügyben tisztázva van, minden adat, ami a döntéshez egyébként szükséges,

rendelkezésre áll és nincs ellenérdekű ügyfél. A sommás eljárás ügyintézési határideje nyolc nap.

- 3) Az automatikus döntéshozatalnak²³ szintén feltétele, hogy minden bizonyíték rendelkezésre álljon és ne legyen ellenérdekű ügyfél, azonban ez az eljárástípus csak törvény vagy kormányrendelet kifejezett rendelkezése alapján alkalmazható, ha a döntés nem igényel mérlegelést a hatóság részéről. Ügyintézési határideje mindössze 24 óra.

Az ügyintézési határidők betartására volt hivatott ösztönözni a hatóságokat a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvényben megjelenő,²⁴ majd az Ákr. rendelkezései közé²⁵ is átvett, azóta megszűnt függő hatályú döntés intézménye. A törvény ezzel olyan jogintézmény bevezetésére vállalkozott, amely érdekeltté teszi az eljáró közigazgatási hatóságot abban, hogy az egyes hatósági eljárásokat két hónapon belül befejezze.²⁶ A jogintézmény bevezetésének egyértelmű célja az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása volt, amelynek eredményeképpen a közigazgatási hatósági eljárások intézése határozottan gyorsabbá vált. Nagyon fontos kiemelnünk, hogy a Ket. korábbi szabályozásához hasonlóan az Ákr. is akként rendelkezik, hogy az említett határidők a döntés közlését is magukban foglalják.²⁷ Időközben azonban kiderült az is, hogy a függő hatályú döntés nemcsak a hatóságoknak jelentett felesleges többlet-adminisztrációt, de az ügyfelek nagy része is nehezen értelmezte ezeknek a döntéseknek a tartalmát.

Az általános ügyintézési határidőbe csak az eljárás felfüggesztése (hivatalból és kérelemre indult eljárás esetén is), a szünetelés időtartama (kérelemre indult eljárásokban), valamint az ügyfél mulasztása, késedelme időtartama nem számít be.²⁸ Az eljárási határidők betartása mind a Ket.-ben, mind pedig az Ákr.-ben mint egyféle ügyféli jog jelenik meg. A határidő túllépését a Ket.-hez hasonlóan az Ákr. is szigorúan szankcionálja. Amennyiben ugyanis a hatóság határidőn belül nem jár el, azaz eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, vagyis jogellenesen hallgat, az az ügyfél számára hátrányos.²⁹

Kapcsolódó eljárásként értelmezhető az Ákr.-ben több hatóság egymásra épülő eljárása. Ennek keretében a hatóságok egymással együttműködve végzik tevékenységüket, és nem az ügyfélnek kell minden hatóságot megkeresni, hanem a „közvetítő” hatóság útján szervezik az együttműködést, és végzik egymáshoz kapcsolódó munkájukat. Közvetítő hatóságként az első hatóság jár el, és végül ő kézbesíti az ügyfél számára a döntést is.

Sokkal tömörebbek a szakhatósági eljárásra vonatkozó rendelkezések, mint a Ket.-ben. Szakhatóság közreműködésére törvényben vagy kormányrendeletben történő kijelölés alapján, az ott meghatározott körülmények (ún. közérdeken alapuló kényszerítő indok) fennállása esetén kerülhet sor, mindezek hiányában pedig más hatóság nem kereshető meg szakhatóságként. A szakhatóságra a hatóság jogai és kötelezettségei vonatkoznak.

A tényállástisztázás körében a bizonyítási lehetőségek részletesen szabályozásra kerültek. Kötött bizonyítás csak okirati bizonyítékok esetében van előírva. Az Ákr.-ben leírtakon kívül ágazati jogszabályok pontosítják azt a szempontrendszert, amelyet az adott eljárásban a döntéshozatal során a hatóság figyelembe kell, hogy vegyen.

Az ügyfél nyilatkozatának szerepe jelentősen megnőtt, elsődleges bizonyítékká vált. Míg a Ket. csupán iratok esetében engedélyezte, hogy helyettük az ügyfél szóban nyilatkozzék, az Ákr. általánosan is elfogadja az ügyféli nyilatkozatot.³⁰ Az ügyfél nyilatkozattételi jogosultsága az eljárás során végig adott. Az Ákr. az ügyfélre vonatkozó alapelvek körében leszögezi, hogy az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet. A hatóság biztosítja az ügyfelek számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.³¹

Iratok bemutatása kizárólag akkor kötelező, amennyiben azok nem szerezhetők be elektronikus ügyintézéssel. Másolatban benyújtott irat is elfogadható, és főszabály szerint elég, ha az ügyfél úgy nyilatkozik, hogy az eredetivel mindenben egyező annak tartalma.³²

A döntés tartalmát illetően a Ket.-ben meghatározott többletelemelek³³ átkerültek különböző ágazati szabályozásokba.

Ismert a hatóság „jogszerű hallgatásának” a jogintézménye, amely alapján az eljárási határidő elteltével – amennyiben a hatóság nem hoz döntést – az ügyfél automatikusan gyakorolhatja a benyújtott kérelmében foglalt jogokat.

Új dogmatikai elemet alkalmaz a jogalkotó az Ákr.-ben, amely a német közigazgatási jogtudományból került átvételre,³⁴ nevezetesen azt, hogy a bírósági és a hatósági jogerős döntés elnevezése eltérő. A német közigazgatás-tudomány különbséget tesz bíróság döntéséhez kapcsolódó jogerő (Rechtskraft) és a közigazgatási hatósági döntéshez kapcsolódó ún. Bestandskraft között.³⁵ Az kétségtelen, hogy a hazai szakirodalomban eddig fel sem merült az alaki jogerő más műszóval való felváltása, így túl sokan nem osztották a német közigazgatás-tudomány egyöntetű álláspontját úgynevezett Bestandskraft-ügyben, amely magyarul véglegességet jelent ezek szerint. Ezzel természetesen a jogi fogalmak közül nem tűnik el az alaki jogerő, mert a bíróságnak továbbra is léteznek alaki jogerejű döntései, nem csak anyagi jogerejűek, viszont az a hatóság, amely szinte kizárólag alaki jogerejű döntéseket hozhat, most már „végleges” elnevezéssel dönt.³⁶

Véleményem szerint a német közigazgatás-tudomány szerinti különbségtétel helyes, hiszen tény, hogy a döntés akkor lesz „megváltoztathatatlan”, amennyiben azt bíróság hozza, ehhez kapcsolódhat tehát anyagi jogi jogerő. Ez alapján az Ákr. nem a jogerő fogalmát használja a közigazgatási döntésekkel kapcsolatban, hanem a „végleges döntés” kifejezést.³⁷ Ez annyit jelent, hogy a hatóság a feladatát elvégezte a rendelkezésére álló adatok, bizonyítékok alapján, a döntését pedig szabály szerint közölte.

A döntést továbbra is lehet írásban, szóban, elektronikus formában egyaránt közölni, használatos azonban két sajátos közlési mód is. Azokban az esetekben, ahol előre látható, hogy a „normál” közlés nem lehetséges, hirdetményi kézbesítésre kerül sor, amelyben csak az ügy fontos adatai

szerepelnek, és az a tény, hogy a hatóság döntést hozott, és ez a kézbesítés sikertelensége miatt a hatóságnál vehető át.³⁸

A másik hasonló sajátos közlés, melyet már a Ket. is ismert, a közhírré tétel. Amennyiben nagyszámú, esetlegesen pontosan meg nem határozható ügyfélkört érint a döntés, annak közhírré tétele történik meg. Ebben az esetben a határozat rendelkező részét, valamint az indoklás kivonatolt változatát is tartalmazza azzal egy figyelmeztetéssel együtt, hogy a teljes döntésszöveg a hatóságnál megtekinthető.³⁹

A hatósági szerződés nemcsak lehetséges megoldásként jelenik meg, ágazati jogszabály kötelezővé is teheti. A szerződésben annak megszegésével kapcsolatos következményeket is rögzíteni kell.⁴⁰

A hatósági ellenőrzéseket az Ákr. alapvetően nem tekinti hatósági ügynek.⁴¹ Alapvetően a hivatalból indult eljárások szabályait kell alkalmazni, de az ágazati jogszabályokra van alapvetően utalva a szabályozás teljes körű megalkotása, hiszen ahány ágazat, annyiféle ellenőrzés lehetséges. A hatósági ellenőrzés egyik jellemző lezárási lehetősége a felhívás, amely alapján nem szükséges az ellenőrzés alá vont személyt valamire kötelezni, vagy szankcionálni, és enélkül is helyreállítja a jogszerű állapotot. A törvény az ellenőrzés ügyvitelére, az ellenőrzési tervre, az ellenőrzést követő jelentésre nem tartalmaz szabályokat, mert ezek szintén ágazatspecifikusak.

A hatósági intézkedések kapcsán rögzítésre került, hogy nem megengedhető a szabad mérlegelés, kivéve akkor, ha megalapozott az a feltételezés, hogy az eljárást lezáró várható döntésben elrendelésre kerülő kötelezettség teljesítése elmaradhat. Az intézkedések közül a lefoglalással kapcsolatban van lényeges változás: a dolog birtokosánál hagyják a lefoglalt dolgot, és csak akkor veszik zár alá, ha kikerül a dolog az eredeti birtokos birtokából.⁴² A lefoglalásra, zár alá vételre vonatkozó részletes szabályokat a hatósági letétről, valamint a közigazgatási hatósági eljárás során zár alá vett vagy lefoglalt dolgok tárolásáról és értékesítéséről szóló 18/2017. (XII. 15.) IM rendelet tartalmazza.⁴⁶

A jogorvoslati eljárások a közigazgatás jogi szempontú kontrolljának eszközei, mely a közigazgatási

hatósági eljárás és az annak során meghozott döntés meghatározott eljárás alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében a döntés felülbírálatának, azaz megváltoztatásának vagy megsemmisítésének a jogával.⁴³ Az Ákr.-ben a közigazgatási per az elsődleges jogorvoslati lehetőség. Fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet.⁴⁴ A közigazgatási per részletes szabályait a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény tartalmazza, ennek megfelelően az Ákr. a jogorvoslatot csak a közigazgatási perhez való kapcsolódása tekintetében szabályozza. A fellebbezési lehetőség már nem tekinthető „rendes” jogorvoslatnak, hiszen csak akkor vehető igénybe, ha az Ákr. vagy ágazati jogszabály kifejezetten lehetővé teszi. A közigazgatási ügyben hozott hatósági döntés jogorvoslati lehet magasabb szintű közigazgatási hatóság hatáskörében vagy bírói hatáskörben.⁴⁵

A végrehajtási eljárás szabályozása csak annyiban változott, amennyiben az általános szabályokhoz, illetve a jogorvoslati rendszerhez képest szükséges volt. A döntést meghozó hatóság – másodfokú döntés esetén az elsőfok – rendeli el a jogosult kérelmére, vagy hivatalból.

Az állami adóhatóság a végrehajtás foganatosítására főszabályként kijelölt szervezet, eljárására külön jogszabály, az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLII. törvény vonatkozik. A végrehajtás elévülésének relatív időtartama három évre csökkent (az abszolút elévülési határidő 6 év), és ez még tovább csökkenthető törvényben vagy kormányrendeletben.

3. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az előzőekben igyekeztem bemutatni az Ákr. által a Ket.-hez képest bevezetett változtatásokat, a teljesség igénye nélkül. Az újítások oka egyértelműen az egyszerűsítésre való törekvés volt, a Ket. túlterjedt, kazuisztikus szabályrendszerének átláthatatlansága miatt.

Az Ákr. megalkotása során alapkövetelmény volt az egyszerűség, közérthetőség, a részletek helyett az eljárások lényegi elemeinek leírása, mert a törvényalkotó feltételezte: a pontosan, de kevésbé részletesen megfogalmazott szabályrendszer is elegendő lesz majd ahhoz, hogy mindenki felismerje annak helyes alkalmazását.⁴⁶

Az Ákr. megalkotásának célkitűzései megvalósulni látszanak. Mindenképpen pozitív és radikális előrelépés az eljárás menetének változása az ügyfél szempontjából. Ez egyrészt az ügyintézési határidő betartásában történt pozitív változás, másrészt az az általános eljárási kultúra színvonalának emelkedése is tetten érhető a hétköznapi ügyintézések során.

Jogalkalmazói oldalon a közigazgatás terheinek csökkenése is nyilvánvaló. Mindezek a változások hosszabb idő távlatából még inkább érzékelhetőek lehetnek majd, de úgy vélem, az új eljárásjog hatálybalépése óta eltelt közel 5 év is reprezentatív minta lehet ilyen szempontból. A fél évtized távlatából éppen ezért találtam érdekesnek megvizsgálni ezt a kérdést, mert ez a néhány év már biztonsággal megmutathatja – ha nem is a végleges konklúziót levonva –, hogy jó az irány.

Jegyzetek

- 1 Bárándy Gergely parlamenti felszólalása az Országgyűlés 2016.10.11-i ülésnapján. https://www.parlament.hu/web/gazdasagi-bizottsag/a-bizottsag-atal-benyujtott-iromanyok?p_auth=LGLVgfgk&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D40%26p_uln%3D173%26p_felsz%3D78%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D78 (2021. 09. 09.).
- 2 Boros Anita (2016) Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához, *Új Magyar Közigazgatás*, 2016(4), 1-11.
- 3 Patyi András – Varga Zs. András (2019) *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei* (Budapest: Dialóg Campus) 157.
- 4 Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat.

- 5 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/rec(2007)7. számú ajánlása.
- 6 <https://www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf> (2021. 09. 23.).
- 7 Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk.
- 8 Lőrincz Lajos (2005) *Közigazgatási eljárásjog* (Budapest: HVG Orac) 85-88.
- 9 Balogh-Békesi Nóra – Pollák Kitti – Vértesy László (2021) *A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere, különös tekintettel a közigazgatási bíráskodás alapvető kérdéseire* (Budapest: Ludovika Kiadó) 4.
- 10 Ákr. 7. § (2) bekezdés.
- 11 Ket. 12. § (2) bekezdés a) pont.
- 12 Ket. 12. § (3) bekezdés.
- 13 Ákr. 9. §.
- 14 <https://akr.kormany.hu/az-akr-ujitasai> (2021. 08. 28.).
- 15 Ákr. 10. §.
- 16 <https://akr.kormany.hu/az-akr-ujitasai> (2021. 08. 28.).
- 17 Ákr. 16. § (2) bekezdés.
- 18 Ákr. 3. §, 35. §, 103. §.
- 19 Kurucz Krisztina (2017) A kérelemre induló hatósági eljárás, In: Petrik Ferenc (szerk.) *A közigazgatási eljárási szabályai. Kommentár a gyakorlat számára* (Budapest: HVG-Orac) 100-101.
- 20 Ákr. 104. § (3) bekezdés c) pont.
- 21 Ákr. 42. §.
- 22 Ákr. 41. §.
- 23 Ákr. 40. §.
- 24 Ket. 71/A. §.
- 25 2020. július 1. előtt hatályos Ákr. 43. §.
- 26 Patyi András – Varga Zs. András (2019) *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei* (Budapest: Dialóg Campus) 152.
- 27 Boros Anita – Hoffman István – Pollák Kitti – Bekecs Andrea – Szamek Gabriella – Szegedi László – Vértesy László (2018) *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint* (Budapest: Ludovika Kiadó) 48.
- 28 Ákr. 50. § (5) bekezdés.
- 29 Boros Anita – Hoffman István – Pollák Kitti – Bekecs Andrea – Szamek Gabriella – Szegedi László – Vértesy László (2018) *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint* (Budapest: Ludovika Kiadó) 49.
- 30 Ákr. 64. §.
- 31 Boros Anita – Hoffman István – Pollák Kitti – Bekecs Andrea – Szamek Gabriella – Szegedi László – Vértesy László (2018) *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint* (Budapest: Ludovika Kiadó) 54.
- 32 Ákr. 65. § (2) bekezdés.
- 33 lásd: Ket. 72. §.
- 34 Boros Anita – Patyi András (2019) *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája* (Budapest: Dialóg Campus) 32.
- 35 Ivancsics Imre – Fábrián Adrián (2018) *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus), 115.
- 36 Boros Anita – Patyi András (2019) *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája* (Budapest: Dialóg Campus) 257.
- 37 Ákr. 82. §.
- 38 Ákr. 88. §.
- 39 Ákr. 89. §.
- 40 Ákr. 92. §.
- 41 Patyi András – Varga Zs. András (2019) *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei* (Budapest: Dialóg Campus) 76.
- 42 Ákr. 108. §.
- 43 Patyi András (2012) *A hatósági eljárásjog a közigazgatásban* (Budapest: Dialóg Campus) 135-136.
- 44 Balogh-Békesi Nóra – Pollák Kitti – Vértesy László (2021) *A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere, különös tekintettel a közigazgatási bíráskodás alapvető kérdéseire* (Budapest: Ludovika Kiadó) 11.
- 45 Boros Anita – Patyi András (2019) *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája* (Budapest: Dialóg Campus) 303.
- 46 Ákr. Indoklása I. Az új szabályozás szükségessége.

DOI: 10.54200/kt.v1i2.20

JELEN PUBLIKÁCIÓ A DIGITÁLIS JÓLÉT NONPROFIT KFT.
KÖZREMŰKÖDÉSÉVEL JELENT MEG.

Alapjogok a közösségi médiában, avagy a véleménynyilvánítási szabadság és a tovatűnő magánélet nyomában

HALÁSZ CSENGE *

Absztrakt: Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának joga, illetve a magánülethez való jog hogyan érvényesül a közösségi média platformjain. Ehhez elsőként egy fogalmi és egy rendszertani áttekintés megtétele látszik szükségesnek, amelyet a véleménynyilvánítás szabadságának és a magánülethez való jognak az analízise, és a hozzájuk kötődő jogi problémák felvázolása követ. Előjáróban rögzíthető, hogy egyik jogosultság érvényesülése sem problémamentes, amelyre részben megoldást kínálhat az EU készülő Digital Services Act tervezete, illetve tagállami jogalkotási kísérletek is megfigyelhetők e tárgykörben, azonban a problémakör komplex jellegére tekintettel ez idáig nem született átfogó megoldás.

Kulcsszavak: közösségi média, véleménynyilvánítás szabadsága, magánülethez való jog

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK – PROBLÉMAFELVETÉS

Napjainkban egyértelmű tézisnek mutatkozik, hogy a közösségi média platformjai a felhasználók mindennapi életét átszövő, globális, online hálózatokká váltak, amely tény megerősíti, hogy a jelenleg piacvezetőnek tekinthető Facebook-platform 2021 második negyedében több mint 2,89

milliárd felhasználóval rendelkezik,¹ de az olyan „trónkövetelő” platformok is folyamatosan növelik milliós felhasználói bázisuk számát, mint a TikTok vagy az Instagram.²

A közösségi oldalak „Hírfolyamai” és a különböző bejegyzések folyamatos frissülése minden eddiginél gyorsabban és hatékonyabban képes kielégíteni a felhasználók információ-éhségét. Az interperszonális interakciók lehetősége – az ingyenesen indítható hívásoknak, és az azonnal továbbítható szöveges üzeneteknek, képeknek és videóknak köszönhetően – szintén rendkívül gyorsá és egyszerűvé vált. Sőt, a platformokon megtekinthető élő videók jóvoltából akár valós időben is követhetők a világ bármely pontján zajló események, egy szóval a közösségi média jelentősen átalakította a kommunikáció és a nyilvánosság keretrendszerét.

Kérdésként merülhet fel azonban, hogy ebben az online, modernkori agoraként is felfogható virtuális környezetben hogyan érvényesülnek az olyan alapvető jogok, mint a véleménynyilvánítás szabadsága vagy a magánülethez való jog oltalma?

A válasz keresése során fontos körülményt jelent, hogy az online tartalomszolgáltatók saját, belső

* Egyetemi tanársegéd: Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Kereskedelmi Jogi Tanszék; szakértő, Digitális Jólét Nonprofit Kft.

„játékszabályokat” alkottak meg működésükre vonatkozóan, amelyek segítségével rendkívül gyakran, egysíkúan alakítják az egyes felhasználók saját felületein megjelenő tartalmakat, ún. *véleménybuborékokat* idézve elő ezzel. Ezen túlmenően, a közérdekű vita és a véleményszabadság által felvetett problémákat remekül szemlélteti az az eset is, amikor a legnagyobb közösségi platform „*elnémította*” az egyik nagy hatalmi vezető a profiloldalát.³

A közszféra erőteljes befolyásolása mellett, (amely például a közbeszéd alakításában, a vélemények korlátozásában és a véleménybuborékok kialakításában ölthet testet) e platformok működési mechanizmusa erőteljes hatást gyakorol a magánszférára is, mivel a felhasználók adatainak folyamatos gyűjtése és gyakran átláthatatlan kezelése, valamint azok felhasználása számos esetben aggályosnak tekinthetők.

Az alapvető jogoknak és a közösségi platformok működésének számos metszéspontja azonosítható, amelyek közül kiemelkedik a véleménynyilvánítás szabadságának és a magánélethez való jognak a tárgyköre. Erre tekintettel, jelen analízis során kifejezetten a véleménynyilvánítás szabadságának jogát, illetve a magánélethez való jogot vizsgálom a leíró, az elemző és a kritikai módszerek segítségével, konklúzióként olyan lehetséges megoldási javaslatokat megfogalmazva, amelyek elősegíthetik az alapvető jogok oltalmát, viszont nem szabnak gátat a technológiai fejlődésnek sem.

2. RENDSZERTANI ÉS FOGALMI ALAPVETÉS

Az alapvető jogok érvényre juttatása a modernkori demokráciák esszenciális feladatát jelenti, amelyet a szupranacionális emberi jogi dokumentumok mellett a nemzetállami jogrendszerek is a lehető legmagasabb szinten deklarálnak. Nem kivétel ez alól a hazai jogrendszer sem. A jogalkotó az Alaptörvény „*Szabadság és felelősség*” című fejezetében deklarálja az egyes alapvető jogokat, amelyek védelme az egyes jogágak szabályanyagában is megjelenik.

A véleménynyilvánítás szabadságának Alaptörvényben való szabályozása mellett, e jogosultság oltalma szempontjából elengedhetetlenül fontos az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) által kialakított mértékrendszer alkalmazása, illetve a hazai Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) és a polgári jogi bíróságok jogfejlesztő értelmezése is.

Az Alaptörvényben lefektetett (és az EJE, illetve az AB gyakorlatában is következetesen érvényesülő) elv szerint a véleményszabadság nem korlátozhatatlan alapvető jog, az a szükségesség-arányosság elvének megfelelően, lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.⁴ E jogosultság további korlátjaként kerül rögzítésre az Alaptörvényben, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat az emberi méltóság megsértésére, illetve nem járhat mások magán- és családi életének, valamint az otthonának a sérelmével sem.⁵ Ezen szabályok kijelölik azt a területet, amelynek keretein belül a véleménynyilvánítás szabadsága jogszerűen gyakorolható. Abban az esetben, ha más alapvető joggal kerül kollízióba, annak feloldása mindig az eljáró bíróság feladata, amely a hatályos alkotmányjogi mértékrendszer alapján, esetről-esetre történik.

Az EJE és a hazai judikatúra tendenciái alapján, a véleménynyilvánítás szabadsága rendkívül gyakorta kerül „*összeütkezésbe*” a magánélethez való joggal, amely amellet, hogy az Alaptörvényben is deklarálásra került alapvető jogosultság, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben nevesített személyiségi jogként is megjelenik, illetve külön jogszabály, azaz a magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Mavétv.) is rendelkezik róla.

A magánélethez való jog megjelenése, illetve fejlődése rendkívül erőteljesen kapcsolódik a technológiai innovációhoz, mivel a jogosultság első, széles körben ismertté vált megfogalmazásához a Kodak által fejlesztett kisméretű, kompakt fényképezőgépek piacra kerülése is jelentősen hozzájárult. Ezen nívum jelentette ugyanis a *Samuel Warren és Luis Brandeis* szerzőpáros *Harvard Law Review*-ban megjelent cikkének⁶ a gyújtópontját,

amely a természetjogi gondolkodásból kiindulva, abszolút szerkezetű jogként határozta meg a magánélethez való jogot. Warren és Brandeis írását követően, a *privacy* jelentéstartalmának feltárására szinte megszámlálhatatlan mennyiségű jogirodalmi munka született.⁷

A hatályos jogi szabályozást tekintve, a Mavétv. nem tartalmaz egzakt meghatározást a magánélethez való jogra vonatkozóan (ez nézetem szerint nem is lenne tanácsos, mivel a jogtárgy indokolatlan szűkítéséhez vezetne), ugyanakkor meghatározza annak egyes részterületeit. Így a Mavétv. értelmében, a magánélet tiszteletben tartásához való jog célja, különösen a névviseeléshez való jog, a személyes adatok, a magántitok, a képmás és hangfelvétel, illetve a becsület és a jó hírnév védelme.⁸ Ezen felsorolás jól mutatja, hogy a magánélethez való jog egyes kiemelt területei olyan jogosultságokat jelentenek, amelyek rendkívül könnyedén szenvedhetnek sérelmet a közösségi platformokon. Erre tekintettel, a jogalkotó a Mavétv. Preambulumában kifejezi, hogy a magánélet védelme egyaránt kiterjed a fizikai és az interneten megvalósuló zaklatásra, illetve a közösségi médiatérben is biztosítani kell az emberi méltóság és a magánélet oltalmát. Ezen törekvéssel szembeállítható Mark Zuckerberg azon 2010-es kijelentése, amelyben úgy fogalmazott, hogy „a magánélet megszűnt társadalmi norma lenni”.⁹

Ezen kijelentéssel a magunk részéről nyilvánvalóan nem érthetünk egyet, a magánélethez való jogra vonatkozó *kiinduló tézisünk szerint, e jogosultság a jogrendszer kiemelt értékének tekinthető, amelynek oltalmát a közösségi média platformjain is biztosítani szükséges.*

A közösségi médiára vonatkozó alapvetések megtételére áttérve rögzíthető, hogy lehetséges fogalmi elemeinek meghatározására számos kísérlet született. E körből elsőként említhető a Kaplan - Haenlein szerzőpáros definíciója, amely szerint „A közösségi média egy olyan médiaeszköz, ahol az üzeneteket közösségi interakciókon keresztül terjesztik. Ez a médiaeszköz az internetes alkalmazások olyan csoportját jelenti, amely a Web 2.0 ideológiai és technológiai alapjaira épül, ami elősegíti, hogy ki-

alakuljon és átalakuljon a felhasználó által létrehozott tartalom, ezáltal elősegíti a tudás-demokráciát, mialatt tartalom-befogadókból tartalomszerkesztővé alakítja az embereket. A közösségi médianak tág értelemben véve három összetevője van: koncepció a művészettel, információkkal; média, mely lehet fizikai, verbális, elektronikus; valamint a közösségi felület közösségi részvétellel. Amíg a közösségi média mindenki által hozzáférhető eszközökből áll, amin keresztül bárki publikálhat és bárki hozzáférhet az információkhoz, addig az információ tradicionális médian keresztül közlése korlátozottabb, nem mindenki számára egyformán elérhető.”¹⁰

Nagy Tamás „Vélemény 2.0.- A közösségi média könyv” című művében ekképpen definiálja a fogalmat: „A közösségi média a felhasználók által létrehozott tartalom, olyan széles körben hozzáférhető technológiák segítségével, amelyek megkönnyítik a kommunikációt, befolyásolják a csoporttagokkal és a szélesebb közönséggel folytatott interakciót, tipikusan az interneten, vagy a mobil kommunikációs hálózaton keresztül.”¹¹

Alexandra Gebicka és Andreas Heinemann olyan internetes szolgáltatásokként határozzák meg ezeket a platformokat, „amelyek lehetővé teszik az egyének számára, hogy nyilvános vagy részben nyilvános profilt hozzanak létre egy fórumon, kialakítsák azon felhasználók körét, akikkel kapcsolatban állnak, továbbá megtekintsék a saját maguk és a mások által létrehozott kapcsolatokat a rendszerben.”¹²

A fentebb vázolt definíciókat áttekintve, nézetem szerint a közösségi média platformok legfőbb jellemzői az alábbiakban ragadhatók meg: *általános értelemben olyan szolgáltatások (webhelyek és alkalmazások) amelyek egyfajta keretrendszert biztosítva, a regisztrációt követően lehetővé teszik a felhasználók számára, hogy egy online közösségi hálózat részeseivé váljanak, amely során tartalomhoz férhetnek hozzá, illetve azt maguk is létrehozhatják és megoszthatják azt.*

Ezen fogalmi elemekből kirajzolódik a közösségi oldalak közvetítő jellege is,¹³ mivel ezen online felületek alapvető feladatát jelenti a felhasználók által megosztott tartalom széles körben történő

hozzáférhetővé tétele, amely alapján a közösségi platformok közvetítő szolgáltatóként (más néven internetes kapuőrökként) történő minősítése indokolt, hasonlóan például az elektronikus hírközlési szolgáltatókhoz és piacterekhez.

A közvetítő szolgáltatókra vonatkozó alapvető szabályokat a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól szóló, 2000. június 8-i 2000/31/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv) tartalmazza, amelynek rendelkezéseit idehaza az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Ekertv.) ültette át. A közvetítő szolgáltatóra speciális felelősségi szabályok vonatkoznak, amelyek deklarálják e szolgáltatók mentesüléseinek az eseteit. Az Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv e körbe vonja azokat az eseteket, amikor nem a szolgáltató kezdeményezi az információ továbbítását, nem a szolgáltató választja meg a továbbítás címzettjét, vagy az információt nem a szolgáltató választja ki, illetve azt nem változtatja meg.¹⁴ Említést érdemel az Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv 15. Cikke is, amely a tagállamok számára írja elő, hogy a közvetítő szolgáltatók nem kötelezhetők a továbbított információ szűrésére, illetve nem feladatuk döntenet az adott tartalom jogszerűsége felől sem.¹⁵

A közösségi platformoknak ugyanakkor fontos jellegzetességét jelenti, hogy tevékenységük nem kizárólag közvetítésre szorítkozik, hanem azt jelentősen meghaladja, mivel egyértelműen hatásuk van arra vonatkozóan, hogy milyen tartalmakat juttatnak el az óriásira duzzadt felhasználói bázisuk részére, tehát aktív részesei a kommunikációs folyamatnak. Eszerint, *Koltay András* álláspontjához csatlakozva úgy vélem, hogy a közvetítő szolgáltatók egyfajta szerkesztési tevékenységet látnak el, amely rendkívül lényeges kérdést jelent a véleményszabadság érvényesülése szempontjából.¹⁶

Ezen platformok jogrendszerbeli elhelyezkedését tekintve megállapítható, hogy gyakorlatilag min-

den jogág területén éreztetik hatásukat, egységes szabályozásuk azonban ez idáig nem valósult meg, így egyik esszenciális jellemzőjüket az adja, hogy a globális szolgáltatók többnyire nincsenek jogilag releváns kapcsolatban a szabályozni kívánó állammal. Ezáltal lényegében a saját belső szabályzataik által megszabott keretek közé szoríthatják az alapjogok érvényesülését is.

3. GONDOLATOK SZABAD PIACA VAGY A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGÁNAK KALODÁJA?

A véleménynyilvánítás szabadságának közösségi médiában történő érvényesülése rendkívül jelentős és komplex kérdéskört jelent, amelyet érdemes két részre bontani:

- egyrészt kérdésként merül fel magának a véleményszabadságnak az érvényesülése,
- másrészt annak részterületeként a tájékozódáshoz való jognak a kérdésköre, amely rendkívül gyakran szenved sérelmet az egyes közösségi oldalakon.

Elsőként a véleményszabadság érvényesülését vizsgálva – ahogy a bevezetőben már utaltunk rá – megállapítható, hogy a közösségi platformok megteremtették a nyilvánosság új fórumát és minden korábbinál tágabb teret engednek a gondolatok szabad közlésének. *Lényeges kérdést jelent ugyanakkor, hogy milyen keretrendszer mentén van erre lehetőség, és hogyan kerülnek a véleményszabadság határai megrajzolásra ezekben az online „világokban”?*

Ez a kérdés akkor jut jelentőséghez, ha egy adott közösségi média platformon közzétett közlés jogellenességének a vizsgálatára kerül sor. A közösségi oldalt működtető szolgáltató a *Felhasználási Feltételekben* megszabott szabályrendszer alapján hoz döntést az adott tartalom eltávolításáról. A jelenleg piacvezetőnek tekinthető Facebook-platform *Felhasználási Feltételei* (a továbbiakban: *Felhasználási Feltételek*) például a véleményszabadságra és a tartalom törlésére vonatkozóan azt rögzítik, hogy a felhasználók által megosztott tar-

talom nem mehet mások biztonságának, jólétének vagy a közösség integritásának a rovására. Ezek megelőzése érdekében, a felhasználók a Felhasználási Feltételek elfogadásával vállalják, hogy tartózkodnak az olyan magatartásoktól és tartalmak megosztásától, amelyek sértik a Felhasználási Feltételeket, a Közösségi Alapelveket és a Facebook által alkalmazott egyéb feltételeket és szabályzatokat. De tartózkodniuk kell az olyan közlések megtételétől is, amelyek jogellenesek, megfélemlítőek, diszkriminatívák vagy csalárdak, esetleg sértik valaki más jogait, ideértve a szellemi tulajdonhoz fűződő jog sérelmét is.¹⁷ Abban az esetben, ha a felhasználók által megosztott tartalom sérti e feltételeket, azok eltávolításra kerülhetnek.¹⁸

Nézetem szerint, e rendelkezésekkel kapcsolatosan két fontos aggály fogalmazható meg. Egyrészt, a Felhasználási Feltételekbe foglalt olyan kifejezések, mint „megfélemlítő” és „csalárd” meglehetősen homályosnak és meghatározhatatlannak tekinthetőek, mivel lényegében nem került tisztázásra az, hogy milyen esetekben tekinthető csalárdnak vagy megfélemlítőnek egy bejegyzés, a Felhasználási Feltételek szerint mégis lehetőség van arra, hogy az így minősített posztok vagy kommentek eltávolításra kerüljenek a platformról.

A másik fontos aggályt maga a törlési mechanizmus jelenti, mivel annak szabályai nem kerültek rögzítésre a Felhasználási Feltételek körében. Ezen kérdéskörre vonatkozóan a *Német Szövetségi Bíróság* (BGH) 2021. július 29-én rendkívül jelentős döntést¹⁹ hozott, amely az országban részben érvénytelenné nyilvánította a Felhasználási Feltételek azon körét, rendelkezéseit, amelyek a bejegyzések törlésére és a felhasználói fiókok letiltására vonatkoznak. A BGH elé került két ügy tényállása szerint a felperesek – Facebook-felhasználóként – szöveges és videós bejegyzéseket tettek közzé, amelyekben az illegális bevándorlók tevékenységét bírálták. A bejegyzések közzétételét követően a Facebook (a BGH előtt zajló eljárás alperese) a 2018. április 19-étől hatályos Felhasználási Feltételeinek a gyűlöletbeszédre vonatkozó pontja alapján törölte a felperes felhasználók bejegyzéseit, majd felfüggesztette felhasználói fiókjukat a további jogsértések megelőzése céljából. A Face-

book-szolgáltató döntése ellen a felperesek bírósági keresetet nyújtottak be. A peres eljárásban a BGH megállapította, hogy a Facebook 2018. április 19-én elfogadott Felhasználási Feltételeinek a felhasználói bejegyzések törlésére és a fiókok blokkolására vonatkozó pontjai a kommunikációs szabványok megsértése miatt érvénytelenek. Ennek az okaként a bíróság azt jelölte meg, hogy a Facebook előzetesen és utólag sem vállalta, hogy értesíti a felhasználót a bejegyzésének törléséről és fiókjának a felfüggesztéséről. Ezáltal, indok nélküli döntések születnek, amelyekről a felhasználók nem kapnak figyelmeztetést, és annak okairól sem értesítik őket, tehát nincs lehetőségük semmilyen „*jogorvoslatra*” a törlés vagy a felfüggesztés előtt. A döntés rendkívüli jelentőséggel bír, mivel a fenti indokokra tekintettel a Facebook által alkalmazott gyakorlat nem tartható fent hosszú távon, mivel az a véleménynyilvánítás szabadságának egyoldalú, indokolás nélküli korlátozásához vezet.

Szintén a közösségi oldalak törlési mechanizmusával és az általuk egyoldalúan kialakított gyakorlattal összefüggésben fogalmaz meg lehetséges megoldásokat az a 2020 decemberében, a lengyel Igazságügyi Minisztérium által benyújtott törvénytervezet (a továbbiakban: Tervezet), amely kifejezetten a szólásszabadság érvényesülésének elősegítését szolgálja a közösségi médiában. A Tervezet meghatározza a közösségi médiaszolgáltatók fogalmi körét, amely szerint közösségi médiaszolgáltatónak olyan szolgáltató tekinthető, amely felületet biztosít a felhasználók által közzétett információkhoz és legalább egymillió regisztrált taggal rendelkezik.²⁰ A Tervezetben kifejtésre kerül, hogy a közösségi médiaszolgáltatók alapvető feladata a véleménynyilvánítás szabadságának és a belőle fakadó szólásszabadságnak, illetve az információhoz való hozzáférés jogának a biztosítása, amelynek elősegítése érdekében bevezeti a szolgáltatók felügyeletét. A véleménynyilvánítás szabadságának oltalma szempontjából kiemelt szerepe van a Tervezet által szabályozott panaszkezelési mechanizmusnak, amely lehetővé teszi, hogy a felhasználó az általa valamely közösségi platformon közzétett tartalom eltávolítását követően hét napon belül fellebbezzon a Szólásszabadság Tanácshoz (amely szervezet elnökből, államtitkárból és négy tagból áll majd), a közösségi

médiaszolgáltató döntésének felülvizsgálata érdekében. Arra a szolgáltatóra, amely nem hajtja végre a Tanács döntését, 11.000 és 1.1000.000 euró közötti pénzbírság is kiszabható.²¹ A lengyel Tervezet előremutatón szabályozza a közösségi média területét, pontos fogalmakat határoz meg, megjelöli az alanyi és a tárgyi hatályt, valamint a tartalom-eltávolítás szabályait, viszont hiányosságaként értelmezhető, hogy nem tér ki a végrehajtási kérdésekre.

A BGH döntése, illetve a lengyel szabályozási tervek egyértelműen a közösségi platformok által alkalmazott, a véleményszabadság érvényesülését meglehetősen hátrányosan érintő problémára, azaz a közlések egyoldalú és átláthatatlan mechanizmus által történő korlátozására és törlésre reflektálnak, amelyre nézetem szerint (az állami törekvésekkel összehangolt) szupranacionális, és átlátható jogi szabályozás nyújthat megoldást, adott esetben a lengyel modellhez hasonló bírság alkalmazásának a lehetőségével. E körben megjegyzést érdemel ugyanakkor, hogy a Facebook-szolgáltató egyfajta „legfelsőbb bíróságként” 2020-ban létrehozta a *Facebook Oversight Boardot*, amely független jogi személyként működik és a Facebook-felhasználók többek között a tartalom eltávolítás jogszerűségének a kérdésében fordulhatnak hozzá. Az *Oversight Board* döntése köti a Facebookot, amely adott esetben lehetőséget adhat a jogellenesen törölt felhasználói tartalom visszaállítására is. A testület működését tekintve ugyanakkor megjegyzést érdemel, hogy e fórumra rendkívüli ügyteher nehezedik, illetve kérdéses, hogy a „hagyományos” értelemben vett alkotmányos garanciákat milyen mértékben lesz képes érvényesíteni a döntései során.²²

A vélemények érvényesülésének biztosítása mellett a véleményszabadság másik kiemelt területét az információhoz való hozzáférés, vagyis a *tájékozódás joga* jelenti, amely szintén számos sajátosságot hordoz a közösségi médiatérben, melyek közül kiemelhető a *véleménybuborékok*²³ kialakulása és az ún. *fake news* jelenség.

A szűrőbuborékok közösségi médiában történő működésére vonatkozóan rendkívül fontos megállapodások kötődnek *Richard Fletcher* oxfordi professzor kutatásához, amelyben három csoport összehason-

lítására került sor. Az első csoportba olyan személyek kerültek, akik semmilyen közösségi oldalt nem használnak, a másodikba olyanok, akik használnak közösségi platformot és azon tudatosan keresték a híreket, a harmadikba pedig azokat a személyeket sorolta, akik ugyan használják valamelyik közösségi oldalt, de nem tudatosan böngészték rajta a híreket.²⁴ A kutatás egyik megállapítása szerint a közösségi média felhasználói több hírforrással találkoztak az online végzett tevékenységeik során, mint azok a személyek, akik egyáltalán nem használták a közösségi média platformjait, tehát ebben a tekintetben a közösségi média határozottan elősegítette a hírekhez való hozzájutást.

Kérdésként merül fel ugyanakkor, hogy milyen minőségű és mennyiségű hírekhez jutnak hozzá a közösségi platformok felhasználói? Az erre a kérdésre adható választ egyértelműen az adott platform algoritmusai határozzák meg, amelyek a felhasználó tevékenységének (pl.: kedveléseinek számából, hozzászólásaiból, az általa látogatott oldalak mennyiségéből) a monitorozását követően állítják elő az elé tárt tartalmat, létrehozva ezzel egy olyan „személyre szabott nyilvánosságot”, amely erőteljesen alakíthatja az érintett személy véleményének a kialakítását és befolyásolhatja a világlképét.

A jelenség megértését és jogi szabályozásának lehetőségeit jelentősen befolyásolja, hogy az egyes platformok algoritmusainak a működését meghatározó belső szabályzatok nem férhetők hozzá nyilvánosan, mivel azokhoz a szolgáltatóknak jelentős anyagi érdeke fűződik. Így a *szűrőbuborék-jelenség* elleni hatékony fellépés jelenleg is várat magára, véleményem szerint az egy olyan jogi szabályozással lenne megteremthető, amely arra kötelezné a közösségi platform szolgáltatókat, hogy tegyék lehetővé a felhasználók számára a személyre szabás lehetőségének a kikapcsolását.

A tájékozódáshoz való jog – és ezáltal a véleményszabadság – érvényesülésének a másik neuralgikus pontját a *fake news*, vagyis az álhírek rendkívül gyors és intenzív terjedése jelenti. *A dezinformációk terjedéséhez számos olyan megválaszolendő kérdés kötődik, mint hogy ezek a vélemények igényt tarthatnak-e alkotmányos védelemre? Hogyan és*

milyen mértékrendszer szerint korlátozhatók? Ki jogosult a korlátozásukra?

Az ezekre a kérdésekre adható egzakt válaszok jelenleg is váratnak magukra, abban azonban egyetértés mutatkozik, hogy a hamis hírek terjedése rendkívül káros hatással van a demokratikus diskurzus működésére. A kérdéskörre a Covid-19 által okozott pandémia elleni küzdelem során is kiemelt figyelem irányul, hiszen a legnagyobb globális közösségi platformokat gyakorlatilag ellepték az új típusú koronavírus terjedésével, tüneteivel, és lehetséges hatásaival kapcsolatos álhírek. Erre reagálva az Európai Unió tájékoztató anyagokat adott ki, illetve a Bizottság felszólította a közösségi platformok szolgáltatóit a megtévesztő és tisztességtelen gyakorlatot folytató kereskedők tevékenységének a tiltására.²⁵

A fenti, gondolatébresztő megállapítások után arra a következtetésre juthatunk, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülését nagymértékben átalakítják a közösségi média oldalai. A közlések törlésére vonatkozó belső szabályzatok hiányosságai, az egyoldalú és alkotmányos garanciákat nélkülöző törlési mechanizmusok, az erőteljes perszonalizációval járó szűrőbuborékok kialakítása és a *fake news*²⁶ terjedése káros hatással vannak a véleményszabadság globális és államonkénti érvényesülésére.

Mindezek alapján, válaszra vár az a kérdés, *hogyan milyen lehetséges megoldási javaslatok állnak rendelkezésre annak érdekében, hogy a véleményszabadság alapjoga hatékonyabban érvényesülhessen a közösségi médiában?* A lehetséges válaszok közül álláspontom szerint kiemelést érdemelnek az Európai Unió által létrehozott Digital Services Act (a továbbiakban: DSA) és Digital Markets Act (DMA) rendelettervezetek. A DSA indokolásában kifejtésre került, hogy „*az uniós polgárok és mások egyre nagyobb kockázatnak és veszélynek vannak kitéve online – a jogellenes tartalom és tevékenységek terjedésétől a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásáig és egyéb társadalmi károkig. Az ebben a jogalkotási javaslatban tervezett szakpolitikai intézkedések jelentősen javítani fognak a helyzeten egy modern, időtálló irányítási kerettel, hatékonyan védve valamennyi érdekelt fél, legfőképpen az uniós polgárok jogait és*

jogos érdekeit.”²⁷ A DSA tehát egyértelműen a zászlajára tűzi a véleményszabadság oltalmát, amelyet, csupán néhány példával élve olyan rendelkezésekkel kíván elérni, hogy bevezeti az ún. *nagyon nagy online platformok* kategóriáját, amelyek kötelesek rendszeres kockázatelemzést végezni a szolgáltatósaik működése vagy felhasználása által előidézett rendszerszintű kockázatokról, valamint ésszerű és hatékony intézkedéseket kell hozniuk e kockázatok csökkentése érdekében. Az elemzéseknek ki kell térnie különösen az illegális tartalmak közzétételére, a felhasználók alapvető jogainak sérelmére, valamint a platformok manipulációs célra történő felhasználására is, ezzel kapcsolatban pedig külső független ellenőrzéseknek is alá kell vetniük magukat.²⁸ E rendelkezések rendkívül üdvözlendőnek tekinthetők a véleménynyilvánítás szabadságának oltalma szempontjából, érvényre jutásuknak a mértéke azonban még egyelőre nem látható előre.

4. SZERTEFOSZLÓ PRIVÁTSZFÉRA? AVAGY A MAGÁNÉLET A KÖZÖSSÉGI MÉDIÁBAN

A fentiekben a közösségi média nyilvánosságra és társadalmi diskurzusra vonatkozó hatásait tettem vizsgálat tárgyává, a következőkben azt is érdemes rövid analízis alá vetni, hogy ezeknek a platformoknak a működése milyen hatást gyakorol a privátszféra oltalmát szolgáló, elemi jelentőségű jogra, vagyis a magánélethez való jog érvényesülésére.

Az írásom elején olvasható fogalmi és rendszertani alapvetés körében kifejtésre került, hogy a magánélethez való jog szelvényjogai rendkívül gyakran szenvednek sérelmet az egyes közösségi platformokon. A magánélethez való jog sérelmét okozó magatartások vizsgálata során érdemes különbséget tenni *magán a portálon megvalósuló* jogsértések és a közösségi portálon *kívüli*, de ahhoz szorosan kapcsolódó jogsértő magatartások között.²⁹ Az közösségi oldalakon tipikusan a különböző bejegyzések, kommentek, megosztások, feltöltések, továbbítá-

sok révén valósulnak meg a személyiségi jogsértések, így a magánélethez való jog sérelme is.

A hazai esetjogot vizsgálva megállapítható, hogy leggyakrabban a képmáshoz való jog, a becsülethez való jog, a jóhírnévhez való jog és a személyes adatok védelméhez való jog sérül, amelyek maguk után vonják az érintett magánéletébe történő önkényes beavatkozást is.³⁰ A jogsértő magatartások vizsgálata során, az online tér sajátosságait tekintve nem hagyhatók figyelmen kívül az olyan privátszféra sérelmét előidéző magatartások sem, amelyek valamilyen informatikai okra vezethetők vissza. Ebbe a körbe sorolhatók a különböző vírusfertőzések és kémprogramok, amelyek tevőleges emberi magatartás nélkül is okozhatnak személyiségi jogi sérelmet.³¹

A közösségi média platformok privátszférát érintő vizsgálata során rendkívül fontos körülményt jelent ezen oldalak sajátos üzleti modellje is, amely alapvetően a platformokon megjelenő hirdetésekre épül.³² Ahhoz azonban, hogy ezek a hirdetések célzottan érijék el az érintett személyeket, a közösségi oldalaknak „ismerniük” kell a saját felhasználóikat. Ennek eléréséhez a kapcsolati hálózat és a lehetséges preferenciák feltárása szükséges, amely érdekében a közösségi platformok egyértelműen profilalkotást végeznek a felhasználóikról, amely tevékenység fontos adatvédelmi kérdést is jelent,³³ tehát a privátszférába történő egyértelmű behatolással járhat (ebben a tekintetben is tükröződik, hogy a személyes adatok védelme és a magánélethez való jog oltalma nem válik el egyértelműen egymástól). A portál beépített alkalmazásokat is használ ebből a célból, viszont sok esetben a felhasználók önmaguk adják meg a saját preferenciáikat. A felhasználó profiloldalán megjelenő hirdetéseket több körülmény is befolyásolja, egyrészt az, hogy milyen internetes oldalakat látogatott meg a közelmúltban, hogy milyen alkalmazásokat használ, valamint az is, hogy milyen műveleteket hajtott végre a korábbi hirdetésekkel kapcsolatban. Ezen gyakorlatok kialakítását, *Koltay András* nézetéhez csatlakozva, rendkívül aggályosnak tartom az egyén privátszférájának az oltalma szempontjából.³⁴

A problémakörre reflektál az Európai Unió is a fentebb említett DSA rendelettervezetben, amelynek a Preambulumában deklarációra került a magánélethez való jog oltalmának a jelentősége,³⁵ majd rögzítésre került az is, hogy a DSA-ban szereplő intézkedések teljes mértékben megfelelnek a személyes adatok védelmére, a hírközlés terén a magánélethez való jog védelmére és a magánélet védelmére vonatkozó, az uniós jogszabályokban előírt magas szintű előírásoknak, és összhangban vannak azokkal.³⁶ A szabályozási törekvések mellett, ugyanakkor rendkívüli jelentőséghez jut a felhasználók edukációja annak érdekében, hogy ők maguk is hatékonyan léphessenek fel a privátszférájukba tartozó információk védelme érdekében.

A privátszféra önrendelkezési jogából fakadó elemét az jelenti, hogy az egyén szabadon alakíthassa ki a véleményét és szabadon gondolkodhasson, valamint, hogy e belső intencióit akkor tárhassa nyilvánosság elé, ha ő maga ezt kívánja. A közösségi platformok által alkalmazott, célzott marketing eszközök azonban befolyásolják az egyén elé kerülő „*hírfolyamot*” és hirdetéseket, amelyekkel hatással vannak az általa kialakított nézőpontra is, így a privátszféra e vetülete összekapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságának jogával is.³⁷

A közösségi oldalak magánélethez való jogot hátrányosan érintő gyakorlatának tekinthető az is, hogy az adatgyűjtés a nem közölt véleményekre is kiterjedhet. Erre jó példaként említhetők az el nem küldött üzenetek, amelyek bevonásra kerülhetnek a felhasználók profiljának megalkotásába. Ezen gyakorlat alapján, az offline világtól eltérően online a ki nem mondott gondolatok is lekövethezőek, amely körülmény rendkívül erőteljesen mutat rá a magánélethez való jog fenyegetett helyzetére.

5. ZÁRÓ GONDOLATOK

Zárásképpen megállapítható, hogy mind a véleménynyilvánítás szabadsága, mind pedig a magánélethez való jog közösségi médiában történő érvényesüléséhez számos problémakör kapcsó-

lódik. Álláspontom szerint az összehangolt EU-s szabályozás mellett rendkívül fontos szerep hárul a tagállami jogalkotókra az alapvető jogok online szférában történő biztosítása érdekében. A leendő jogi szabályozásoknak erőteljes kontrollt kell majd gyakorolniuk a globális szolgáltatók felett

annak érdekében, hogy az egyes államok a nemzeti szuverenitásukat és állampolgáraik jogainak a védelmét hatékonyan érvényesíthessék a globális, online „szép új világ” szférájában, amelyben mind a véleményszabadság, mind pedig a magánélet olta száms kihívással küzd.

Jegyzetek

- 1 Number of monthly active Facebook users worldwide as of 2nd quarter 2021, <https://www.statista.com/statistics/264810/number-of-monthly-active-facebook-users-worldwide/> (2021. 08. 14.).
- 2 A TikTok alkalmazás a közelmúltban átlépte az 1 milliárdos felhasználói számot, <https://wallaroomedia.com/blog/social-media/tiktok-statistics/> (2021. 08. 14.).
- 3 What 'Peril' Reveals About Donald Trump's Twitter Tirades – Analysis, <https://deadline.com/2021/09/donald-trump-twitter-peril-book-bob-woodward-robert-costa-1234842419/> (2021. 08. 14.).
- 4 Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.
- 5 Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés, IX. cikk (3)-(5) bekezdések.
- 6 Warren S., Brandeis L. (1890) The Right To Privacy, *Harvard Law Review*, 4(5).
- 7 Lásd hozzá példaként: Kalven, H. (1966) The Right of Privacy in Tort Law - Were Warren and Brandeis Wrong?, https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=13422&context=journal_articles (2021. 08. 16.); Glancy, D. J. (1979) The invention of the right to privacy, *Arizona Law Review*, 21(1), 28.; Székely Iván – Somody Bernadette – Szabó Máté Dániel (2017) Biztonság és magánélet. Az alkumodell megkérdőjelezése és meghaladása, *Replika*, 2017/3. sz., 15.; Hirsch, D. D. (2016) Privacy, Public Goods and the Tragedy of the Trust Commons: A Response to Professors Fairfield and Engel, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2783933 (2021. 08. 12.).
- 8 A magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvény 8. § (1) bekezdés.
- 9 Privacy no longer a social norm, <https://www.theguardian.com/technology/2010/jan/11/facebook-privacy> (2021. 08. 09.).
- 10 Kaplan, A. M., Haenlein, M. (2010) Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media, *Business Horizons*, 53(1), 59-68.
- 11 Nagy Tamás (2010) Vélemény 2.0.- Közösségi Média Könyv”, <http://mek.oszk.hu/10300/10353/10353.pdf> (2021. 09. 05.).
- 12 Gebicka, A., Heinemann, A. (2014) Social Media & Competition Law, *World Competition*, 37(2), 149-172., http://awa2015-conferences.nursit.com/IMG/pdf/4_social_media.pdf (2021. 08. 09.).
- 13 Lásd hozzá: Bartóky-Gönczy Balázs (2018) *Az online közvetítő szolgáltatók mint az információhoz való hozzáférés új kapuőrei* (Budapest: Pázmány Press), https://jak.ppke.hu/uploads/articles/458014/file/BartokyGoncziB_DoktErt18_honlapra.pdf (2021. 08. 10.).
- 14 Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv 12. cikk.
- 15 Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv 15. cikk.
- 16 Koltay András (2017) Az internetes kapuőrök és az emberi jogok európai egyezményének 10. Cikke – a sajtószabadság új alanyai, *Állam- és Jogtudomány*, 58(4), 130-131., <https://core.ac.uk/download/pdf/141496707.pdf> (2021. 08. 10.).
- 17 Facebook Felhasználási Feltételek 3.2. pont, <https://hu-hu.facebook.com/legal/terms> (2021. 08. 10.).
- 18 Facebook Felhasználási Feltételek 3.2. pont, <https://hu-hu.facebook.com/legal/terms> (2021. 08. 10.).
- 19 Facebook muss Nutzer vorab über Sperr-Absicht informieren, <https://www.handelsblatt.com/technik/it-internet/bgh-urteil-facebook-muss-nutzer-vorab-ueber-sperr-absicht-informieren/27465568.html?ticket=ST-4227821-voAnR4cxFXTcygFfaop6-ap5> (2021. 08. 05.); Auch Löschen braucht Regeln, https://www.deutschlandfunkkultur.de/bgh-urteil-gegen-facebook-auch-loeschen-braucht-regeln.2165.de.html?dram:article_id=501017 (2021. 08. 05.).
- 20 Benyusz, M., Hulkó, G. (2021) Regulation of social media's public law liability in the Visegrad States, *Institutiones Administrationes. Journal of Administration Sciences*, 1(1), 13.
- 21 Benyusz, M., Hulkó, G. (2021) Regulation of social media's public law liability in the Visegrad States, *Institutiones Administrationes. Journal of Administration Sciences*, 1(1), 12.
- 22 A Facebook Oversight Board működéséről lásd bővebben: Pongó Tamás (2020) Új korszak a véleménynyilvánítás korlátozásában?

- Gondolatok a Facebook Oversight Board működéséről, *Iustum Aequum Salutare*, 16(4), http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20204sz/11_PongoT_IAS_2020_4.pdf (2021. 09. 19.).
- 23 Szűrőbuborék alatt általános értelemben azt értjük, amikor egy online webhely algoritmusa a felhasználók korábbi böngészési szokásaihoz igazítja a nekik megjelenített tartalmakat.
- 24 Fletcher, R.: The truth behind filter bubbles: Bursting some myths, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/risj-review/truth-behind-filter-bubbles-bursting-some-myths> (2021. 08. 09.).
- 25 Félretájékoztató és álhírek: vírusszerűen terjednek a COVID-19 járvány idején, <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/society/20200326STO75917/felretajekoztatas-es-ahirek-virusszeruen-terjednek-a-covid-19-jarvany-idejen> (2021. 08. 04.).
- 26 A *fakes news* jelenségről lásd bővebben: Nádori Péter: Mihez kezdhet a jog az álhírekkel? <https://www.goethe.de/ins/hu/hu/kul/sup/kt/21581410.html> (2021. 09. 02.); Klein Tamás (2018) Az online diskurzusok egyes szabályozási kérdései, In: Klein Tamás (szerk.) *Tanulmányok a technológia és a cyberjog néhány aktuális kérdéséről* (Budapest: Médiatudományi Intézet) 11-47., <https://nmhh.hu/dokumentum/194190/MK30web.pdf> (2021. 09. 02.).
- 27 Az Európai Parlament és a Tanács rendelet-javaslat a digitális szolgáltatások egységes piacáról (digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály) és a 2000/31/EK irányelv módosításáról. Indokolás.
- 28 Az Európai Parlament és a Tanács rendelet-javaslat a digitális szolgáltatások egységes piacáról (digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály) és a 2000/31/EK irányelv módosításáról. Indokolás. 26-28. cikk.
- 29 Bakos-Kovács Kitti (2017) A közösségi portálon elkövetett személyiségi jogsértések közös attribútumai, In: *Lege duce, comite familia - Ünnepi Tanulmányok Tóthné Fábián Eszter tiszteletére, jogász pályafutásának 60. évfordulójára* (Szeged: Iurisperitus Kiadó) 19.
- 30 Lásd hozzá példaként: BH 2016.12.330, Fővárosi Ítéltábla Pf.20.828/2016/3. számú határozata, BH 2017.3.86, Fővárosi Ítéltábla Pf.21.263/2016/3. számú határozata.
- 31 Barzó Tímea – Halász Csenge (2020) Elmosódott magánélet? A privátszféra érvényesülése és határai az online közösségi térben? https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/10856/5_barzohalasz_t%C3%B6rdelt.pdf (2021. 09. 12.).
- 32 Koltay András (2019) A social media platformok jogi státusa a szólásszabadság nézőpontjából, *In Medias Res*, 8(1), 25.
- 33 Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) (71) preambulumbekzdés.
- 34 Koltay András (2019) A social media platformok jogi státusa a szólásszabadság nézőpontjából, *In Medias Res*, 8(1), 25. Koltay nézőpontja szerint rendkívül aggályosnak tekinthető, hogy a közösségi oldalak adatgyűjtése akár a nem közölt gondolatokra és az el nem küldött üzenetekre is kiterjedhet.
- 35 Az Európai Parlament és a Tanács rendelet-javaslat a digitális szolgáltatások egységes piacáról (digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály) és a 2000/31/EK irányelv módosításáról. Indokolás. 26-28. cikk.
- 36 Az Európai Parlament és a Tanács rendelet-javaslat a digitális szolgáltatások egységes piacáról (digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály) és a 2000/31/EK irányelv módosításáról. Indokolás. Preambulum.
- 37 Koltay András (2019) A social media platformok jogi státusa a szólásszabadság nézőpontjából, *In Medias Res*, 8(1), 25.

DOI: 10.54200/kt.v1i2.21

J E L E N P U B L I K Á C I Ó A D I G I T Á L I S J Ó L É T N O N P R O F I T K F T .
K Ö Z R E M Ű K Ö D É S É V E L J E L E N T M E G .

Digitális kompetencia modellek a közigazgatásban – Nemzetközi kitekintés

N É M E T H A D R I E N N *

Absztrakt: A digitalizáció az élet minden területén átalakulást kíván. Amíg egykor az aktakapacok között szinte elvesztek a hivatalnokok, manapság egy jól felkészült tisztviselőnek az elektronikus ügyintézés csínját-bínját szükséges megismerni és elszámítani. Átalakulásban van a világ a közigazgatási szektorban is, és a COVID-járványnak köszönhetően ez még inkább csak felgyorsult. A munka megfelelő elvégzéséhez szükséges kompetencia- és képességthalmaz egyre inkább a digitális irány felé tolódik el, és egyre több európai uniós tagállam fogalmazza meg ezeket egyfajta rendszerbe sorolva. A digitális kompetencia keretek kidolgozása a digitális évtizedben különösen fontos, hiszen az uniós célként kitűzött 100 %-os e-ügyintézés eléréséhez világos és egyértelmű követelményekre van szükség. Érdemes megnézni, hogy az ebben élen járó országok milyen struktúrák mentén foglalmazták meg a kompetenciakövetelményeiket, és a nagy nemzetközi szervezetek milyen iránymutatókat adnak mindehhez.

Kulcsszavak: digitalizáció, digitális közszolgáltatások, digitális kompetencia, digitális képességek

1. BEVEZETÉS

A közszolgálati tisztviselők számára a jelenkor egyik legnagyobb kihívása a digitalizáció okozta változások kezelése. Új követelmények és elvárások jelennek meg, amelyek azonnali gyakorlati alkalmazást és alkalmazkodást kívánnak. A digitális térben való tájékozottság és ismeret kifejezet-

ten előnyt jelent, különösen, ha arra gondolunk, hogy a közigazgatási ügyintézés egyszerűsödésével kapcsolatos állampolgári elvárások fokozatosan nőnek. Egyre inkább a minél gyorsabb, a minél kisebb kényelmetlenséggel járó és a minél kevésbé bürokratikus ügymenetek jelentik a jövőt, amely az online-ügyintézés még szélesebb körben való kiterjesztését jelenti. A közigazgatási dolgozók esetében a digitális készségek/kompetenciák megléte és fejlesztése egyenesen a jövő záloga, és jelentőségük fokozatosan felértékelődik. Az uniós szinten megfogalmazott ajánlások, valamint az OECD iránymutatásai is mind azt a célt szolgálják, hogy nemzeti szinten is kerüljenek kidolgozásra azok az ágazati digitális kompetencia keretek, amelyek világos iránymutatást adnak a közszolgálati tisztviselők számára a digitális elvárásokat illetően.

2. AZ UNIÓS IRÁNYVONAL

Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke a 2021. évi évértékelő beszédében¹ kiemelten szövegezte arról, hogy a digitális készségekbe való beruházás kulcsfontosságú az Unió jövője szempontjából, és ehhez a feladathoz a vezetők figyelmére és a legmagasabb szinten folytatott strukturált párbeszédre van szükség. Mindez az EU által meghirdetett Digitális évtized és az azon belül megfogalmazott 4. sarkalatos pont megvalósulását segíti: „az európai

* Európa-jogi szakjogász, szakértő, Digitális Jólét Nonprofit Kft.

polgárok és vállalkozások számára elérhető kulcsfontosságú közszolgáltatások 100 %-ig online nyújtása”.² A Bizottság ugyanis 2021. március 9-én bemutatta az Európai Unió 2030-ig megvalósítandó digitális átalakulására vonatkozó jövőképét és megoldási javaslatait (Európa digitális évtizede). Az EU digitális évtizedét meghatározó digitális iránytű négy fő iránya (Készségek, Biztonságos és fenntartható digitális infrastruktúrák, A vállalkozások digitális átalakulása, A közszolgáltatások digitalizálása) mind azt a célt szolgálják, hogy 2030-ra megvalósuljon uniós szinten a digitális szuverenitás. Ennek egyik sarokköve „A társadalom igényeinek megfelelő, korszerűsített közszolgáltatások” rendszere. A tagállami kormányok a digitális közszolgáltatások kiépítésével könnyű és holisztikus hozzáférést biztosíthatnak az állampolgárok számára a különféle szolgáltatásokhoz és ezáltal az ügyfél-élmény is jelentősen javul. Ahhoz azonban, hogy ez minél elérhetőbb legyen, a pult másik oldalán ülő tisztviselőket is megfelelő tudással és képességekkel kell felvértezni. Ezért fontos ennek felismerése és minél magasabb szintű támogatása. Mindezek előtt azonban egyrészt az elvárt digitális képességek, attitűdök és kompetenciák megfogalmazása szükséges, másrészt annak meghatározása, hogy ezeket milyen jártassági szinten szükséges ismerni, elsajátítani.

Ebben a tárgyban 2019-ben készült egy összefoglaló jelentés az EUPAN (European Public Administration Network) égisze alatt Competencies necessary for eGovernment címmel,³ amely számos fontos következtetést vont le, továbbá ajánlást fogalmazott meg az e-kormányzati szolgáltatásokhoz, a hatékony emberi erőforrás-gazdálkodáshoz és a minőségi digitális közszolgáltatásokhoz szükséges kompetenciákkal összefüggésben. A jelentés alapját egy kérdőíves felmérés képezte, amely 2019. február és május között került kitöltésre 24 tagállam által. A kérdőíves felmérés fő célja az volt, hogy kiemelve a minőségi e-kormányzati szolgáltatások nyújtásához stratégiai és operatív szinten szükséges kompetenciákat, valamint a személyzet toborzásához, kiválasztásához és képzéséhez alkalmazott kompetenciák kereteit/modelljeit.

A megállapítások között szerepel, hogy az e-kormányzás terén legjobban teljesítő országok vi-

lágos jogi és intézményi keretekkel, valamint egyértelmű stratégiákkal rendelkeznek e körben. Az ilyen országokban a kormányzati stratégiák részét képezi a humán erőforrások fejlesztése terén a személyzet toborzásához, kiválasztásához és képzéséhez alkalmazott digitális kompetencia modellek/keretrendszerek megléte, valamint a digitalizáció igényeihez igazított képzési programok széles köre. A jelentés kiemeli, hogy fontos alkalmazkodni a változásokhoz a tekintetben is, hogy olyan, új munkaköri leírásokat szükséges készíteni, amelyek már reagálnak a mesterséges intelligencia bevezetésére és az automatizált folyamatokra. A felmérés alapján kirajzolódott, hogy milyen általános kompetenciákra van szükség az e-kormányzati szolgáltatásokban dolgozó munkavállalók számára: digitális/informatikai tudás, együttműködés, problémamegoldási megközelítés, ügyfél orientáció, megoldások megtervezése, rugalmasság, kezdeményezőkézség, innovációs képesség, angol nyelvtudás, kreativitás. A továbbiakban ismertetésre kerülnek olyan modellek, amelyek a közzféra ágazatában a nemzeti digitális kompetencia-keretek kidolgozását segíthetik.

3. DIGCOMP 2.1, OECD AJÁNLÁS, DIGCOMPEDU

3.1. AZ ÁLLAMPOLGÁROK EURÓPAI DIGITÁLIS KOMPETENCIAKERETE

Az állampolgárok európai digitális kompetencia-kerete 2016-ban (DigComp 2.0 néven) jelent meg, amely számos digitális kompetencia kezdeményezés alapjává vált mind európai, mind tagállami szinten. 2017-ben továbbfejlesztésre került ez az állampolgári-kompetencia-keret⁴ (DigComp 2.1), és a könnyebb alkalmazhatóság érdekében 8 jártassági szint meghatározásával, valamint gyakorlati példákkal bővült. Mindez azzal a céllal jött létre, hogy a polgárok számára segítséget nyújtson a digitális kompetenciák meghatározása és javítása terén. Az

5 digitális kompetenciaterület – 1. Információ- és adatmenedzsment, 2. Kommunikáció és együttműködés, 3. Digitális tartalmak, 4. Biztonság, 5. Problémamegoldás – 21 kompetencia-elemet tartalmaz.

Az elmúlt években több olyan mérési-módszer is megjelent, amely lehetővé teszi az aktuális digitális kompetenciaszint mérését, ezáltal rávilágítva a fejlesztésre szoruló területekre. Számos további ágazati keret alapjává vált az állampolgár, és komoly mérföldkőnek számít a digitális kompetencia világában. A későbbiekben láthatjuk majd, hogy egyes tagállamok a közsférában alkalmazandó digitális kompetencia rendszerük esetében is nagy mértékben támaszkodnak az itt kialakított struktúrára.

3.2. OECD AJÁNLÁS

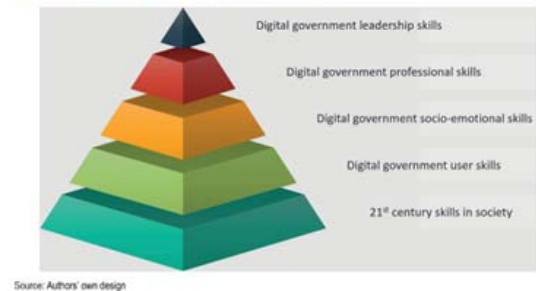
2021. tavaszán az OECD – „The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector - OECD Working Papers on Public Governance No. 45”⁵ címmel megjelent kiadványa (a továbbiakban: ajánlás vagy OECD ajánlás) – a közsférában alkalmazandó digitális tehetségekre és készségekre vonatkozó keretrendszert mutatja be. Az ajánlás kiemeli a megfelelő munkakörnyezet megteremtésének, a megfelelő készségek biztosításának és a megfelelő munkaerő fejlesztésének szükségességét, mindezt azért, hogy támogassa az e-kormányzástól a digitális kormányzás felé történő előrehaladást.

Az ajánlás bemutat egy piramis alakú modellt, amely a digitális kormányzati érettség támogatásához szükséges öt készségréteget tárgyalja. A kiindulópontot a társadalom 21. századi készségei képezik és a digitális kormányzati erőfeszítések erre az alapra kell, hogy épüljenek négy területen: *digitális kormányzati felhasználói készségek*, *digitális kormányzati szociális-érzelmi készségek*, *digitális kormányzati szakmai készségek* és *digitális kormányzati vezetői készségek*.

Mindezt szakmailag az indokolja, hogy bár minden állampolgárnak rendelkeznie kell a 21. századi készségek alapvonalával, hasonló elvárásnak kell lennie minden közalkalmazottal

szemben is. Fontos, hogy minden közalkalmazott rendelkezzen digitális kormányzati alapfelhasználói ismeretekkel, függetlenül a szervezeti struktúrában betöltött szerepétől vagy pozíciójától, továbbá attól, hogy munkája nemzeti vagy helyi kormányzati szintű. Ez megalapozza a digitális kormányzati gondolkodás/gyakorlat potenciálját és alkalmazását az egész közsférában, nem csak a digitális kormányzati csoportok tagjai és a kijelölt digitális/ információs és kommunikációs technológiák (a továbbiakban: IKT) munkakörében tevékenykedők esetében. Az 5 szint 5 különböző aspektust ragad meg, ezek bemutatása az ajánlásban megfogalmazottak alapján történik.

Figure 3.2. Skills to support digital government maturity



1. ábra Az OECD ajánlásban szereplő ábra a digitális kormányzati érettséget támogató készségekről⁶

A modell legalsó szintjét és kiindulópontját a társadalom azon készségei adják, amelyek a társadalom alapvető működéséhez a 21. században szükségesek. Fontos biztosítani, hogy a társadalom egésze képes legyen arra, hogy rendelkezzen ezekkel a készségekkel ahhoz, hogy boldogulni tudjon a digitális korban. A digitálisan támogatott állam létrehozására irányuló minden erőfeszítés alapja, hogy mindenki alapvető bizalommal rendelkezzen a digitális eszközök és technológiák használatában, továbbá nagyon fontos, hogy a digitalizáció ne hozzon létre újabb szakadékokat és még nagyobb különbségeket.

Az ajánlás a következő szinttel kapcsolatosan megállapítja, hogy a közalkalmazottak felé megfogalmazott elvárásnak túl kell lépnie a 21. századi készségekkel kapcsolatos társadalmi alapvonalon. Minden közalkalmazottnak rendelkeznie kell

olyan készségekkel, amelyek támogatják a digitális kormányzati érettséget, ideértve a digitális lehetőségek átalakításában rejlő lehetőségek felismerését, a felhasználók és szükségleteik megértését, nyílt együttműködést az iteratív szállítás érdekében, az adatok és a technológia megbízható használatát, valamint az adatvezérelt kormányzást.

A modell 3. szintjével kapcsolatosan az OECD álláspontja az, hogy a digitális átalakítás előnyeinek teljes körű kihasználása érdekében nem elegendő a digitális- és adatműveltség, valamint a kognitív készségek fejlesztése, hanem figyelmet kell fordítani a digitális kormányzattal kapcsolatos társadalmi-érzelmi készségekre is. A digitális kormányzati felhasználói készségekkel ellentétben nem minden alkalmazottnak kell elsajátítania a digitális kormányzat szociális-érzelmi készségeit és a hozzájuk kapcsolódó viselkedést, hanem a szervezeteknek gondoskodniuk kell arról, hogy ezek összességében jelenjenek meg.

A digitális kormányzati szakmai készségek szintje azt foglalja magában, hogy a multidiszciplináris megközelítés elve alapján olyan komplex rendszert kell alkalmazni, amely biztosítja a különféle szakemberek-digitális és nem digitális-perspektíváját. E kettő ötvözete biztosítja az igazi professzionális bizalmat az egész szervezet számára.

A legfelső szinten kimondottan a vezetők játszanak szerepet a digitális kormányzati felhasználói készségek modellezésében és a digitálisan engedélyezett állapotot ösztönző környezet alakításában. Rendkívül fontos, hogy a szervezetek gondoskodjanak arról, hogy a vezetőik rendelkezzenek a digitális átalakítás felügyeletéhez szükséges ismeretekkel, és jövőképpel, tájékozottak legyenek és tisztában legyenek a digitalizáció előnyeivel

3.3. DIGCOMPEDU

Nagyon fontos megemlíteni, hogy más ágazatokban is egyre fajsúlyosabbá válnak a digitális kompetencia-keretek, és utalva az uniós szintű szabályozásra, a pedagógusok számára készült DigCompEdu-t e körben mindenképpen meg kell

nevezni. A DigCompEdu keretrendszer az állampolgári digitális kompetenciák DigComp 2.1 keretrendszerére és az oktatási intézmények digitális kompetenciáit leíró DigCompOrg keretrendszerre alapozva dolgozták ki. A DigCompEdu létrehozásának célja annak részletezése, hogy az IKT hogyan használható az oktatás fejlesztésére és innovációjára (az oktatás minden szintjén). A 6 fő kompetenciaterületet tartalmazó rendszer 22 kompetenciát rögzít, és 6 jártassági szintet határoz meg.

4. AHOL MÁR VAN... TAGÁLLAMI DIGITÁLIS MODELLEK

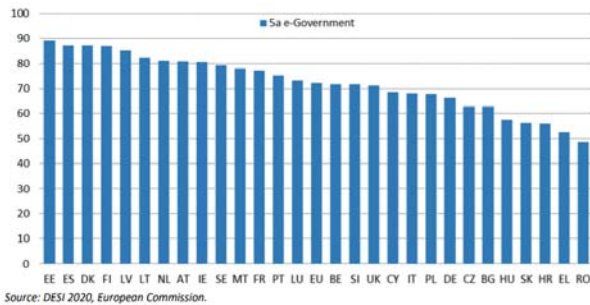
4.1. DESI

A digitális kompetencia-modellek megléte tagállami szinten könnyebben értelmezhető a DESI alapján. A Digitális Gazdaság és Társadalom Index (angolul: Digital Economy and Society Index, a továbbiakban: DESI vagy index)⁷ az Európai Unió által alkotott indexszám, amelynek segítségével összevethető a tagállamok digitális (informatikai, infokommunikációs) fejlettsége és versenyképessége. Az index dimenziókból áll, amelyek aldimenziókra oszlanak. Minden aldimenzió indikátorokat tartalmaz.

A DESI öt dimenzióban vizsgálja a tagállamok digitális fejlettségét: 1. Hálózati összekapcsoltság, 2. Humán tőke, 3. Internetes szolgáltatások használata, 4. A digitális technológiák integráltsága, 5. Digitális közszolgáltatások. A dimenziók logikailag összefüggnek, nem függetleníthetők egymástól, de módszertani szétválasztásuk lehetővé teszi a digitalizáció komplex társadalmi jelenségének vizsgálatát. Az első dimenzió az ország digitális infrastruktúráját, a második a polgárok digitális kompetenciáit méri. A harmadik, negyedik és ötödik dimenzió a társadalom három fő szektorában (magánszemélyek, vállalatok, közigazgatás) vizsgálja a digitalizáltságot.

Az Európai Bizottság minden évben közzéteszi a DESI-jelentést, amely eszköz segítségével nyomon kö-

vethető Európa átfogó digitális teljesítménye és az uniós tagállamok fejlődése a digitális versenyképesség terén. Az 5. Digitális közszolgáltatások dimenzió 5 további aldimenziót tartalmaz: e-kormányzati szolgáltatások felhasználói, az űrlapok automatikus kitöltése, teljes körű online ügyintézés, a vállalkozásoknak nyújtott digitális közszolgáltatások, nyílt hozzáférésű adatok. A 2020. évi jelentés összegző ábrája az 5. dimenzió esetében az alábbi:



2. ábra DESI-jelentés 2020. év, 5. Digitális közszolgáltatások dimenzió⁸

A jelentés alapján elmondható, hogy az élen járó országok a közszolgáltatások terén is magas digitalizáltsággal rendelkeznek. Ez ott is megmutatkozik, hogy egyrészt ezen tagállamok már kidolgoztak egy olyan digitális kompetencia modellt, amely egyértelmű követelményeket fogalmaz meg az ágazati dolgozók felé, figyelembe véve azok egyéni feladatait, másrészt a modellek szerkezete összetett, komplex és egymásra épülő szinteket tartalmaz.

Összességében megállapítható,⁹ hogy a DESI alapján előresorolt országok esetében világos politikai elképzelések és stratégiák vannak a közigazgatás digitalizációját illetően, valamint a konkrét értékekre összpontosítanak: úgy, mint termelékenység, felhasználó központúság, hatékonyság, nyitottság és átláthatóság.

4.2. DÁNIA

Dánia a DESI alapján élenjáró ország, magas a digitalizáltság szintje. Már 2001-ben rendelkezett digitális stratégiával, és elsők között fogalmazta meg a digitális kommunikáció fontosságát és szükségességét az állami szektorban a hatóságok

együttműködése során. A 2016-2020 közötti dán digitális stratégia azt hangsúlyozta, hogy „az állami szektornak magas színvonalú digitális szolgáltatásokat és digitális jóléti megoldásokat kell kínálnia. A digitalizálásnak meg kell könnyítenie az állampolgárok életét, könnyebbé kell hozni az emberek számára, hogy segítsenek magukon, és a közszolgáltatások színvonalának emelkedését kell hoznia”.¹⁰

Az állami Digitalizációs Testület 2019. októberében közzétette a több mint 35 állami hatósággal végzett felmérés és konzultáció alapján az állam digitális kompetenciáinak modelljét,¹¹ amely 4 kompetenciaterületből, 3-3 alkategóriából és 32 kompetenciából áll. A modell áttekintést nyújt arról, hogy az állami hatóságoknak milyen digitális kompetenciákkal kell rendelkezniük ahhoz, hogy sikeresek legyenek a digitalizációban és a szakmai felkészültségük a digitális térben is megjelenhessen. Természetesen az alkalmazottaknak és a vezetőknek nem kell rendelkezniük a modell mind a 32 kompetenciájával, de az összes kompetenciát képviselni kell a szervezet egészében. A stratégia kimondja, hogy az egyes munkavállalók kompetenciaigénye a munkafeladatoktól, a felelősségtől és a tárgyköröktől függ, de például a karriertől és a tapasztalattól is. Ezzel lehetőséget ad a profilalkotásra, amely a hatékony munkavégzés elengedhetetlen feltétele.

A kompetenciamodell 4 fő területe: 1. Stratégia és üzletfejlesztés, 2. Projektek és más fejlesztések, 3. Menedzsment és együttműködés, 4. Adatok és biztonság.

Stratégia és üzletfejlesztés: Annak érdekében, hogy az állami hatóságok lépést tudjanak tartani a technológiai fejlődés okozta gyors változásokkal, képesnek kell lenniük üzleti stratégiájuk megfogalmazására és összekapcsolására az informatikai és digitalizációs stratégiájukkal. Látniuk kell az új technológia nyújtotta lehetőségeket, és meg kell érteniük, hogyan van lehetőség az alapvető feladatok megoldásának javítására. A hatékony digitalizáláshoz a hatóságoknak is meg kell érteniük a jogszabályok és a technológia kölcsönhatását, és a folyamatos fejlesztés érdekében figyelemmel kell lenni a

felhasználók igényeire és a továbbfejlődés lehetőségeire. (1.1 Stratégiák megfogalmazása, 1.2 Jogszabályok és technológia, 1.3 Lehetőség és fedezet)

Projektek és más fejlesztések: A projektek hatékony végrehajtása és további fejlesztése központi szerepet játszik a közsféra fejlődésében. Ezért fontos, hogy képesek legyenek meghatározni a hatóság igényeit és lebonyolítani a pályázatokat. Ezenkívül mind az új, mind a meglévő módszerek és eszközök, valamint azok használatának ismeretét igényli. Végül kulcsfontosságú, hogy a hatóságok képesek legyenek hatékonyan végrehajtani a megoldást és támogatni az általa hozott változásokat. (2.1 Követelmének megfogalmazása, 2.2 Fejlesztés és optimalizálás, 2.3 Szervezeti megvalósítás)

Menedzsment és együttműködés: A menedzsment és az együttműködés központi szerepet játszik az informatika hatékony megvalósításában és működtetésében, valamint a fejlesztésben a digitalizálás révén. A kormányzati hatóságok függnek a külső beszállítóktól, ami azt jelenti, hogy a velük való együttműködés és ezen együttműködések kezelése létfontosságú. Ugyanakkor a növekvő számú alkalmazás és az egyre növekvő pénzügyi vonzerő azt jelenti, hogy a hatóságoknak képesnek kell lenniük kezelni az informatikai portfóliót, ugyanakkor teljes rálátással kell rendelkezniük az informatikával kapcsolatos gazdaságra. (3.1 Beszállítói együttműködés és menedzsment, 3.2 Pénzügyi menedzsment, 3.3. Irányítás és portfóliókezelés)

Adatok és biztonság: Az adatok kulcsfontosságú elemei az állam alapvető feladatainak megoldásában, és még inkább így lesznek a jövőben. Ugyanakkor a kibertámadásokból származó fenyegettség növekszik, ahogy a GDPR (General Data Protection Regulation)¹² és az adatbiztonságra való összpontosítás is növeli a polgárok adatainak kezelésével kapcsolatos követelményeket és elvárásokat. Ennek érdekében szükség van a kompetenciákra, hogy biztonságosan cselekedjenek, az adatokat felhasználják az alapvető feladat megoldásához, és ismerjék az etikai és jogi kérdéseket az adatok használatakor. (4.1 Kiber és információbiztonság, 4.2 Adathasználat, 4.3 Számítógépes etika és menedzsment)



4.3. Ábra: A dán állam digitális kompetenciáinak modellje¹³

4.3. FINNORSZÁG

Finnország olyan digitalizációs megközelítést támogat, ahol a közszolgáltatásokat felhasználó-orientálttá teszik, és elsősorban azok a szolgáltatások válnak digitálissá, ahol a legnagyobb a termelékenységnövekedés. Olyan emberek kapnak segítséget, akik nem szokták vagy nem tudják használni a digitális szolgáltatásokat. 2016-ban felmérést végeztek a finn kormány digitalizációjához szükséges kompetenciákról. E felmérés alapján a Pénzügyminisztérium kidolgozott egy háromszintes kompetencia modellt, azért, hogy segítse a kormányzati ügynökségeket és átfogó perspektívát nyújtson ezzel a kérdéssel kapcsolatban. Az elmúlt évben kormányzati fejlesztőkkel és digitális szakértőkkel együttműködve a modellt felülvizsgálták és számos finomítást és kiegészítést hajtottak végre.¹⁴ A gondolkodásmód célja, hogy „közös nyelvet” vagy elméleti keretet biztosítson a kompetenciákhoz és azok tartalmához.

A finn megközelítés a T-kompetenciaprofil módszer alkalmazza, annak az elvnek a mentén, hogy a problémák manapság annyira összetettek, és a változás üteme olyan gyors, hogy a kompetenciáknak szélesebbre kell terjedniük, mint korábban.

Horizontális szinten a különféle kompetenciák széleskörű megléte, vertikális szinten a kompetenciák mélyebb ismerete szerepel.



4. Ábra: A digitalizáláshoz szükséges közigazgatási kompetencia-modell¹⁵

A legalsó szinten az alapvető, munkavégzéshez szükséges attitűdök és személyes képességek helyezkednek el, amelyekre általában a munkavégzéshez szükség van. Ezek: Felelősségi kompetencia, Önálló gazdálkodás, Folyamatos tanulás, Saját innovációs képesség, Kritikus gondolkodás és problémamegoldó képesség, Előrelátás, innováció és változás, Kommunikációs és interakciós készségek, Globális kompetencia, Végrehajtási kapacitás.

A következő szinten azon alapvető képességek jelennek meg, amelyek a digitális eszközök zökkenőmentes használata érdekében szükségesek: Az alkalmazások és szolgáltatások zökkenőmentes használata, Információfeldolgozó és tudáskészség, Digitális biztonság, A több helyszínen végzett munkára vonatkozó követelmények, Technológia, mint emberi szolgál.

A modell legfelső szintjén a különleges szakértelem kompetenciái találhatók, amelyek már alapvetően az ügyfelek igényeihez való igazodás, illetve a korábbi tapasztalatok alapján történő fejlesztések csoportját jelentik: Adat- és elemzési készségek, A digitális biztonság működésének biztosítása, Műszaki know-how, Folyamat szakértelem, Hatásvizsgálat, Digitális kommunikációs készségek, Partner menedzsment, A digitális tevékenységekhez kapcsolódó jogi törvények, A műveletek kezelése a digitalizációt támogató módon.

Az alulról építkező modell szemléletesen bemutatja, hogy amíg egy átlag közszolgálati dolgozó esetében a második és harmadik szint vonatkozásában kisebb az elvárás ezen készségek meglétét illetően, addig egy kifejezetten szolgáltatás-fejlesztéssel foglalkozó alkalmazott esetében különösen a 3. szinten szereplő kompetenciák megléte kiemelten fontos. Ugyanígy a képességek megléte és munkavégzés során történő használata a dolgozók nagyobb számától elvárt, a fejlesztések elvégzése és az ahhoz szükséges képességek megléte már egy sokkal szűkebb csoportot érint.

4.4. OLASZORSZÁG

Olaszországban egy előzetes konzultációt követően 2019. májusában kiadásra került egy dokumentum (Competenze digitali per la PA,¹⁶ a továbbiakban: Sillabusz), amely a közszolgálati dolgozók digitális kompetenciáit tartalmazza. Ezek azok a kompetenciák, amelyekkel minden közigazgatásban dolgozó alkalmazottnak rendelkeznie kell. A cél az, hogy minden köztisztviselő képes legyen aktívan, biztonságosan, tudatosan és eredményorientáltan együttműködni az egyre inkább digitális közigazgatásban. Mindezt azért, hogy a tisztviselők aktívan részt vegyenek az olasz közigazgatás digitális átalakulásában. A Sillabusz kizárólag a digitális készségek szempontjából releváns szempontokra összpontosít, és abból indul ki, hogy az alapvető állampolgári digitális kompetenciákkal rendelkeznek a tisztviselők.

Az 5 kompetencia-terület összesen 11 kompetenciát és 3 jártassági szintet (alap, középfaladó, haladó) tartalmaz.

1. *Adatok, információk és informatikai dokumentumok*: A tisztviselő napi munkájában adatokat, információkat és dokumentumokat gyűjt, dolgoz és használ fel. Ehhez tudnia kell, hogyan kell megfelelően használni az állampolgárok rendelkezésére álló szabványos eszközöket, valamint az adminisztráció speciális eszközeit. Ezenkívül tisztában kell lenniük az adatok értékével és azok kezelésének leghatékonyabb módjaival, beleértve a fejlett technológiákat is, a működési és döntéshozatali

folyamatok támogatása érdekében. (1.1 Adatok, információk és digitális tartalmak kezelése, 1.2. Informatikai dokumentumok készítése, értékelése és kezelése, 1.3 Az Open Data megismerése)

2. Kommunikáció és megosztás: A tisztviselő napi munkája során kapcsolatba kerül különböző szereplőkkel: kollégákkal és felső vezetőkkel, illetve egyéb közigazgatási intézmények alkalmazottaival, állampolgárokkal és vállalatok alkalmazottaival, struktúráival. Ebben a forgatókönyvben a tisztviselőnek el kell sajátítania a rendelkezésre álló külső kommunikáció különböző módszereit és eszközeit, és tudnia kell, hogyan kell a témának és a körülménynek megfelelően a legmegfelelőbb interakciós módszereket alkalmazni, a vonatkozó szabályokkal összhangban. (2.1 Kommunikáció és adat megosztás az adminisztráción belül, 2.2 Kommunikáció és megosztás az állampolgárokkal, a vállalkozásokkal és a többi közigazgatási szervvel)

3. Biztonság: Az információs rendszerek és hálózatok biztonságának elsődleges védelmi vonala a rendelkezésre álló kockázatok és védelem szükségességének tudatosítása. A tisztviselőnek nemcsak tudnia kell, hogy a biztonsági hibák súlyosan befolyásolhatják az általa irányított rendszerek és hálózatok integritását, de azzal is tisztában kell lennie, hogy a rendszerek összekapcsolása és egymásrautaltsága miatt potenciálisan kárt okozhat másoknak. Ezért elengedhetetlen, hogy a tisztviselő megértse azokat a veszélyeket és fenyegetéseket, amelyeknek ki van téve a digitális világban végzett munkája során, és tisztában legyen a közigazgatás biztonságának kezelésében és fenntartásában betöltött szerepével. Továbbá, mivel a tisztviselő kezeli és feldolgozza az állampolgári adatokat, képesnek kell lennie a megosztott adatok és információk felhasználásának ellenőrzésére és védelmére is. Ez azt jelenti, hogy ismerni kell a kockázatokat, és az információkezelés legmegfelelőbb módjait kell alkalmazni. (3.1 Eszközök védelme, 3.2 A személyes adatok és a magánélet védelme)

4. Online szolgáltatások: Fontos, hogy a tisztviselők ismerjék és garantálják az online szolgáltatások használatához való jogot, valamint tájé-

kozottak legyenek azon főbb platformok között, amelyek támogatják e szolgáltatások közigazgatási szervek által történő nyújtását a polgárok és a vállalkozások számára. (4.1 A digitális identitás ismerete, 4.2 Online szolgáltatások nyújtása)

5. Digitális átalakulás: Szükséges, hogy a folyamatok és szolgáltatások átalakításában részt vevő tisztviselők ismerjék azokat a célokat, amelyek jellemzik a közigazgatás digitális átmenetére vonatkozó nemzeti stratégiát, azt, hogy hogyan épül fel a digitális kormányzás Olaszországban, és milyen készségekre van szükség. Szükséges továbbá, hogy a tisztviselők alapvető „digitális kultúrával” rendelkezzenek a feltörekvő trendekkel és technológiákkal kapcsolatban, és képesek legyenek felismerni azok alkalmazási lehetőségeit a közsférában is. (5.1 A digitális átalakulás céljainak ismerete, 5.2 A digitális átalakulás kialakulóban lévő technológiáinak az ismerete)

5. ÖSSZEZÉS

Most már látható, hogy a digitális állam és kormányzás egyre szélesebb körben való megvalósulásához nemcsak a technológiák fejlesztése és fejlettsége szükséges, hanem legalább ugyanekkora jelentősége van az ezek használatához szükséges képességek és készségek meglétének. Az is egyértelmű, hogy önmagában csak a digitális kompetencia halmaz nem elegendő és nem is teljesen önálló, hiszen mindenképpen megkívánja az alap-, illetve társas-szociális kompetenciák meglétét. A közszolgálati dolgozók esetében ez a komplex, egymással nagyon is összefüggő és egymásra épülő részekből álló rendszer adhat egy-egy munkakör profil kialakításához megfelelő alapot. Ezt a komplexitást láthattuk az OECD ajánlásában, illetve a tagállami dán, finn, olasz megoldásokban. A tisztviselők természetesen már egy alap digitális kompetencia jártassági szinttel kell, hogy rendelkezzenek a munkakörük betöltése előtt, és célszerű ezt a tudás szintet valamilyen formában megmérni. A mérés történhet önértékelési rendszeren keresztül vagy tesztfeladatok által. Az eredmény megmutatja, hogy a tisztviselő rendelkezik-e a feladatellátáshoz szükséges jártassági szinttel az

adott digitális kompetenciakör vonatkozásában, illetve milyen mértékben és irányokban indokolt a fejlesztés különböző képzéseken keresztül.

Mindezek alapján látható, hogy a digitalizáció térhódítása milyen új kapukat nyitott meg a közszféra szektorában is, és ahhoz, hogy eleget tegyünk

az új kihívásoknak olyan rendszereket szükséges kidolgozni, amelyek alkalmasak egyrészt a munkavégzéshez szükséges digitális és egyéb kompetenciahalmaz összeállítására, másrészt a mérési módszer és rendszer kialakítására továbbá a képességek és ismeretek fejlesztésére alkalmas továbbképzések kidolgozására.

Jegyzetek

- 1 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/SPEECH_21_4701 (2021. 09. 26.).
- 2 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, digitális iránytű 2030-ig: a digitális évtized megvalósításának európai módja – Melléklet, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/DOC/?uri=CELEX:52021DC0118&from=hu> (2021. 09. 25.).
- 3 Competencies necessary for eGovernment, <https://www.eupan.eu/category/documents-service-innovation-delivery/> (2021. 09. 24.).
- 4 DigComp 2.1: The Digital Competence Framework for Citizens with eight proficiency levels and examples of use, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC106281> (2021. 09. 24.).
- 5 The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4e7c3f58-en.pdf?expires=1632730078&id=id&accname=quest&checksum=4206041D14861B0C720368D44538530F> (2021. 09. 25.).
- 6 The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4e7c3f58-en.pdf?expires=1632730078&id=id&accname=quest&checksum=4206041D14861B0C720368D44538530F> (2021. 09. 25.).
- 7 https://hu.wikipedia.org/wiki/Digit%C3%A1lis_Gazdas%C3%A1g_%C3%A9s_T%C3%A1rsadalom_Index (2021. 09. 25.).
- 8 The Digital Economy and Society Index (DESI) 2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi> (2021. 09. 25.).
- 9 Competencies necessary for eGovernment, <https://www.eupan.eu/category/documents-service-innovation-delivery/> (2021. 09. 25.).
- 10 A stronger and more secure, Digital Denmark, Digital strategy 2016-2020, https://en.digst.dk/media/14143/ds_singlepage_uk_web.pdf (2021. 09. 25.).
- 11 <https://digst.dk/styring/statens-digitaliseringsakademi/model-for-digitale-kompetencer/> (2021. 09. 25.).
- 12 Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet).
- 13 <https://digst.dk/styring/statens-digitaliseringsakademi/model-for-digitale-kompetencer/> (2021. 09. 25.).
- 14 Digitalisaation edellyttämä osaaminen julkisessa hallinnossa, https://vkazprodwordpressstacc01.blob.core.windows.net/wordpress/sites/8/2021/07/Ajatusmalli_ValtiollaFi_juttuun.pdf (2021. 09. 26.).
- 15 Digitalisaation edellyttämä osaaminen julkisessa hallinnossa, https://vkazprodwordpressstacc01.blob.core.windows.net/wordpress/sites/8/2021/07/Ajatusmalli_ValtiollaFi_juttuun.pdf (2021. 09. 26.).
- 16 <https://www.competenzedigitali.gov.it/syllabus> (2021. 09. 26.).

DOI: 10.54200/kt.v1i2.22

J E L E N P U B L I K Á C I Ó A N E M Z E T I A D A T G A Z D A S Á G I
T U D Á S K Ö Z P O N T K Ö Z R E M Ű K Ö D É S É V E L J E L E N T M E G .

Adatvezérelt egészségügyi megoldások a másodlagos adathasználat magyarországi intézményesülési folyamatában

D A V I D O V I C S K R I S Z T I N A * – J O Ó T A M Á S **

Absztrakt: Az elmúlt mintegy másfél évtized digitális forradalma elvezetett a meglévő adatok, információk elemzésének, hasznosítási lehetőségeinek új korszakába. Megjelent a másodlagos adathasznosítás olyan szisztematikus formája, amely új perspektívába helyezte számos szektor adatgazdálkodási elképzeléseit. Különösen igaz ez az egészségügyi ágazatra, amely Magyarországon az egyik legnagyobb, meglévő adatbázisokra épülő adatvagyonnal rendelkezik. Jelen tanulmány a Semmelweis Egyetem Egészségügyi Közszolgálati Karához kapcsolódóan megvalósított két projekt (mobilcellaadat alapú mozgásmonitorozásra épülő vezetői információs rendszer és mesterséges intelligencia alkalmazással támogatott patológiai diagnosztikai eszköz) bemutatásával vizsgálja fel az adatvezérelt egészségügy területén megkezdődött intézményesülési folyamatok tapasztalatait, illetve a további kutatások, építkezések jövőbeli lehetőségeit, irányait.

Kulcsszavak: adatvezérelt, egészségbiztonság, intézményesülés, másodlagos adathasználat, digitalizáció

1. BEVEZETÉS

A modern társadalom működési logikája minden korábbinál nagyobb mértékben vezetett az emberi

cselekvés egyre részletezettebb és egyúttal szisztematikus dokumentálásához. Ez hosszú ideig jórészt papírtárolási és emberi munkával végzett adatfeldolgozási, értelmezési kihívásokat jelentett, ami az 1950-es évektől kezdődően, azaz a digitális korszakban merőben új irányokat vett.¹ A technológiai fejlődés korábban elképzelhetetlen mértékű kapacitásbővítést eredményezett mind az adattárolási képességben, mind pedig az adatok feldolgozásában, amely új lehetőségeket nyitott meg az emberiség számára az adatok felhasználása területén. A korábbi logika mellett, amelynek motivációja az elvégzett tevékenységek visszakereshető, ellenőrizhető rögzítése volt, egyfajta paradigmaváltásként megjelent az adatok elsődleges dokumentációs céltól eltérő felhasználási lehetősége is (másodlagos adathasználat).^{2,3} A digitalizáció – gyakran az ún. Moore törvénnyel jellemzett – exponenciális fejlődése révén új értelmet nyert az adat jelentősége és felhasználhatósága az élet minden területén. Elérkezett a „nagy adatok” (Big Data) korszaka. Tömérdek mennyiségű adat természetesen korábban is létezett, az újdonságot az jelenti, hogy nagyjából az elmúlt két évtizedben

* Semmelweis Egyetem, Egészségügyi Közszolgálati Kar, Egészségügyi Menedzserképző Központ; Neumann Nonprofit Közhasznú Kft., Nemzeti Adatgazdasági Tudásközpont.

** Semmelweis Egyetem, Egészségügyi Közszolgálati Kar, Egészségügyi Menedzserképző Központ; Neumann Nonprofit Közhasznú Kft., Nemzeti Adatgazdasági Tudásközpont.

lezajlott technológiai robbanás révén az emberiség történetében először lehetőség nyílt extrém mennyiségű adat rendszerezett tárolására, feldolgozására, elemzésére. A gépek kapacitásának bővülésével párhuzamosan haladt ugyanis azon algoritmusoknak, programoknak, összességében a gépi tanulásra épülő eszköztárnak a fejlesztése is, amely végső soron az adatintenzív megközelítés,⁴ az adatvezérelt megoldások technológiai hátterét megalapozta.

Mindezen folyamatok számos szektorban alapvető változáshoz vezettek, ezek közül az egészségügyi ágazat több okból is kiemelkedik. Talán nem túlzás azt állítani, hogy meghatározó szerepét eleve biztosítja az a tény, hogy középpontjában az ember áll, és ilyen módon minden más területhez is kapcsolódik. Az adatok szempontjából pedig egy különösen intenzív területről van szó. Ma már közhelyszerű tény, hogy az egészségügyi ágazat rendkívüli mennyiségű információval és a közigazgatásban talán a legnagyobb társadalmi hasznosulási potenciállal bíró adatvagyonnal rendelkezik az információ- és kommunikációtechnológiai (ICT) környezet fejlődése révén. Ezen összefüggések felismerése indította el a világ számos országában, az Európai Unióban és Magyarországon is azokat az intenzív szabályozási munkálatokat, amelyek célja, hogy az egészségügyi adatok másodlagos hasznosításának, az adatvezérelt megoldások technológiai hátterének intézményes, biztonságos keretrendszerét kidolgozzák. Mindezek mellett a COVID-19 járvány ebben a folyamatban az adathasznosítási elképzelések, intézményesülési törekvések zászlóshajójává is tette az egészségügyet, hiszen a válsághelyzetben alapvető fontosságúvá vált mindazon fejlesztések, kutatások támogatása, amelyek gyorsan, megbízhatóan és eredményesen tudják segíteni a járvány elleni küzdelmet.

Magyarországon ebben a folyamatban meghatározó szerepet vállal a COVID-19 járvány időszakában az Innovációs és Technológiai Minisztérium kezdeményezésére a Semmelweis Egyetem Egészségügyi Közzszolgálati Karának Egészségügyi Menedzserképző Központjában (SE-EMK) alapított Digitális Egészségügyi és Adathasznosítási Cso-

port (DEACS), amely később az Operatív Törzs által létrehozott epidemiológiai akciócsoportnak is része lett.⁵ Jelen tanulmányban ezen kutatócsoport két fejlesztési projektjének összefoglaló leírása és elemzése mentén vázoljuk fel az adatvezérelt egészségügyi megoldások intézményesülési lehetőségeit, kihívásait. Az egyik projekt közvetlenül a járványkezelési feladatokban való aktív közreműködés során kifejlesztett, aggregált mobilcella információkra épülő vezetői információs rendszer, a másik a mesterséges intelligencia patológiai diagnosztikai lehetőségeinek vizsgálatára fejlesztett alkalmazás kapcsán végzett kutatás. Ezen két példa, valamint a projektek mögötti tudományos tevékenység leírásával és a „nagy adatok” másodlagos, kutatási felhasználása sikeres intézményesülési irányainak bemutatásával célunk a jövőbeli lehetőségek felvázolása a hazai fejlesztési folyamatokra irányuló tudományos-szakmai diskurzus elmélyítése érdekében.

2. EURÓPAI ÉS HAZAI INTÉZMÉNYI KÖRNYEZET, SZABÁLYOZÁSI KERETRENDSZER

Az intézményes megoldás, intézményesülési folyamat értelmezése az adott tudományterület, illetve a vizsgálati kontextus függvényében többféle hagyományos megközelítéssel bír.⁶ Jelen tanulmány szempontjából intézményesülési folyamat minden olyan törekvés, amelynek célja a különböző aktorok szisztematikus együttműködésének megvalósítása. Emellett ide soroljuk az együttes aktivitást meghatározó értékek, szabályok, cselekvési normák, folyamatok elemzését, kidolgozását, rögzítését is. Végül ugyancsak az intézményesülés fogalmának részeként értelmezzük az új megközelítések révén a fennálló szabályozási, intézményi és működési keretrendszerek átgondolásának, módosításának megalapozását.

A DEACS-nak az adatvezérelt egészségügy, illetve egészségbiztonság területén az intézményes meg-

oldások kidolgozásában, valamint az adatintenzív megközelítésű innovatív megoldások intézményesülési folyamatában betöltött szerepe értékeléséhez a működésének kereteit adó szabályozási, szervezeti környezet adja a kiinduló pontot.

Ennek a környezetnek a globális értelmezése is releváns azért, hogy az ICT eszközök, szolgáltatások és az ezeket gyártási, szolgáltatásnyújtási folyamatok révén biztosító ipari szektor globális léptékben meghatározó, ahogy az egészségügyi kihívások, tevékenységek, szolgáltatások, illetve ezek által az adatok, információk áramlása is túlmutat a nemzeti, illetve az uniós határokon. A nemzetközi normarendszerek, szervezetek minden kétséget kizáróan jelzik ezt (pl.: Egészségügyi Világszervezet, WHO munkája). Mindazonáltal jelen vizsgálódásunk szempontjából – tágabb értelemben véve – a keretrendszer alapvetően az Európai Unió és Magyarország vonatkozó szabályozási és intézményi struktúrája jelenti, így a globális összefüggést azzal a szándékkal tartjuk fontosnak megemlíteni, hogy jelezzük a problematika egészének szerkezetét.

Az Európai Unióban és Magyarországon a szabályozási törekvések elsődleges célja az adatok másodlagos hasznosításának, illetve az adatvezérelt szervezeti, működési és döntéshozatali mechanizmusok intézményes kereteinek rögzítése. Uniós szinten ez jelenleg elsősorban stratégiai szintű megközelítést jelent közösségi szintű normatív szabályozások, illetve nem szabályozási szintű intézkedések, elvi dokumentumok formájában (pl.: adatstratégia, közös európai adattér, egészségügyi ágazat digitális átalakításáról szóló közlemény⁷). Az uniós megközelítés explicit célja – figyelemmel az említett globális szempontokra is – a tagállamok együttműködésének megalapozása, a digitális transzformáció biztonságos megvalósítása, az egységes európai adatgazdálkodási keretrendszer felállítása, amelyben kiemelt szerepet kap az egészségügyi szektor.⁸

A digitális korszak kihívásaira Magyarország is aktívan reagált az elmúlt években. Ennek köszönhetően mind stratégiai, mind szabályozási szinten intenzív intézményesülési törekvések azonosíthatók. A hazai rendszerszintű megoldások zászlós-

hajója a Digitális Jólét Program, illetve az ennek keretében elfogadott stratégiai dokumentumok.⁹ Meghatározó lépés a magyar szabályozási rendszerben a közigazgatási adatvagyon jelentőségének felismerése, és ennek nyomán 2020-ban a Nemzeti Adatvagyon Ügynökség (NAVÜ), majd 2021-ben az operatív tevékenység szellemi és kutatási hátterének szisztematikus támogatása érdekében a Nemzeti Adatgazdasági Tudásközpont (NATUK) létrehozása, illetve mindkét intézményben – a Semmelweis Egyetemmel együttműködésben – egy önálló egészségbiztonsági divízió alapítása. Szabályozási oldalról ezen intézmények tevékenységéhez kapcsolódik a 2021-ben elfogadott, a nemzeti adatvagyonról szóló törvény,¹⁰ ami a közigazgatásban keletkező adatvagyon másodlagos felhasználásának egy, a korábbinál jóval szélesebb értelemben vett, rendszerszemléletű keretrendszerét vázolja fel. Ez az új adathasznosítási keretrendszer teljes egészében a részletes szabályokat és a tényleges működési mechanizmusokat rögzítő, jelen tanulmány írásakor még előkészítés alatt álló végrehajtási szabályok elfogadása után válik elemezhetővé. Az azonban már most egyértelmű, hogy ez az új struktúra új távlatokat nyit meg, új funkcionalitásokat tesz lehetővé a másodlagos adathasználat, különösen az adatok kutatási célú felhasználása terén. Mindezek egyértelmű intézményesülési lépések egy egységes, robusztus nemzeti adatgazdálkodási rendszer kiépítése és konszolidált működtetése érdekében, de emellett a másodlagos adathasznosításban rejlő lehetőségek megvalósításának intézményi szintre emelését is jelentik Magyarország számára.

Mind az uniós, mind a hazai intézményesülési törekvések közös jellemzője, hogy korszerű és előremutató megoldásokat fogalmazznak meg és a különböző szakterületek széles körű együttműködését valósítják meg. Mindazonáltal azt is látni kell, hogy ezen szabályozások, kezdeményezések, szervezeti megoldások még nem lezárt folyamatok, hanem jelenleg is zajló történések, amelyek eredményeit, illetve működési tapasztalatait az elkövetkező évek fogják ténylegesen megmutatni.

A bemutatott uniós és hazai környezetben – szűkebb értelemben – a DEACS tevékenységének

kereteit a COVID-19 járvány okán Magyarországon kihirdetett veszélyhelyzeti szabályozás¹¹ teremtette meg. Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ugyanis a járványkezelésben rá háruló feladatok hatékony megoldása érdekében és a rendkívüli jogrend szabályaira épülően kapott adatkérési felhatalmazása alapján – többek között – létrehozta a Semmelweis Egyetem Egészségügyi Közzolgálati Karán az említett kutatási csoportot. Ehhez a szervezeti keretrendszerhez kapcsolódóan a munkacsoport a veszélyhelyzet alatt, illetve a fennálló járványügyi készültségre tekintettel működő Operatív Törzs által létrehozott epidemiológiai akciócsoport részeként folytatta munkáját, immáron az egészségügyről szóló törvény speciális, az egészségügyi járványhelyzetre vonatkozóan elfogadott új szabályai alapján.¹² Itt fontos kiemelni, hogy akadémiai oldalon az intézményesülési folyamat nem a járvány miatt létrehozott munkacsoport felállításával indult el, ugyanis a Semmelweis Egyetem Egészségügyi Közzolgálati Karán az Egészségügyi Menedzserképző Központban évek óta működött az E-egészségügy és Adattudomány Tudásközpont, amely kutatási projektek, együttműködések révén már a járvány előtti időszakban is aktív akadémiai részese volt az egészségügyi adatok kutatási-innovációs hasznosítására, illetve az egészségügy digitális transzformációjára vonatkozó hazai és nemzetközi műhelymunkáknak, kezdeményezéseknek. Emellett ugyanezen karnak egy másik, a Digitális Egészségtudományi Intézete ugyancsak az aktív szereplője ezeknek a folyamatoknak graduális képzés, továbbképzések és más egyetemi együttműködések révén.

3. ADATVEZÉRELT EGÉSZSÉGÜGYI MEGOLDÁSOK AKADÉMIAI BÁZISRA ÉPÜLŐ FEJLESZTÉSE

A Semmelweis Egyetem Egészségügyi Közzolgálati Karán a kutatási és az oktatási tevékenység szerves része az egészségügyi rendszerek műkö-

désének, finanszírozásának, az egészségbiztonság egyre komplexebb problematikájának,¹³ az egészségpolitikai irányoknak, a betegbiztonság kérdéseinek, az egészségügyi kiberbiztonság aktuális kihívásainak elemzése mellett, az egészségügyi és szociális terület innovatív kapcsolódási lehetőségeinek, továbbá a digitális egészségügy fejlődési irányainak vizsgálata. Ezekben a munkákban a hagyományosan ismert és alkalmazott módszertanok mellett (pl.: rendszeranalízis, változtatás-menedzsment), már meghatározó szereppel bírnak az ECT forradalom által megjelenő eszköztár elemei is.¹⁴ Ez utóbbi irány meghatározó jelen tanulmány vizsgálódása szempontjából is, ugyanis ezen megközelítés jelenti – többek között – a „nagy adatok” gépi tanulásra épülő technológiákkal való adatfeldolgozási folyamatok, és erre épülve további kutatási, elemzési feladatok elvégzésének, innovatív megoldási utak megtalálásának funkcionális keretét. A Kar ezen képességei teszik lehetővé például a mesterséges intelligencia és a hálózat kutatás egészségügyi alkalmazási lehetőségeinek feltárására, illetve döntéstámogató vezetői információs rendszer fejlesztésére irányuló tudományos tevékenységekben, azaz az adatvezérelt egészségügyi megoldások hazai intézményesülési folyamatában való részvételét.

A DEACS a fentiekben leírt akadémiai-szakmai háttérrel – a COVID-19 járványkezelési feladatokban kapott felkérés alapján – azt vállalta, hogy a meglévő kutatási és oktatási tapasztalatára, továbbá akadémiai együttműködési kapcsolatrendszerére alapozva, valamint a meglévő elemzési kapacitásainak bővítése mellett megbízható, robotizált adatelemzési és –feldolgozási kutatóműhely biztosításával innovatív tudományos kapcsolódási pontot képez az akadémiai, az ipari és a kormányzati szereplők között. A csoport az államigazgatás által biztosított keretrendszerben és a mobilszolgáltatókkal kialakított együttműködésben, az adatfeldolgozási feladatainak ellátása keretében a COVID-19 járvány elmúlt időszakában – többek között – kidolgozott egy anonimizált, települési szinten aggregált mobilcellaadatokra épülő módszertant, illetve kapcsolódó vezetői információs rendszert (BI, Business Intelligence alkalmazást).^{15,16,17} A kidolgozott módszertan ré-

vén elemezhetővé és vezetői döntés-előkészítést támogató módon megjeleníthetővé vált, hogy egy adott településen mekkora az oda ingázók vagy eseti jelleggel utazók száma a hivatalosan nyilvántartott lakosságszámhoz képest. A fejlesztés lényegi alapját a hazai piac 98%-át lefedő három mobilszolgáltató (Magyar Telekom, Telenor Magyarország, Vodafone Magyarország) által anonimizáltan átadott adatok jelentették. Az elemzési adatbázist a szolgáltatóknál a telefonhasználat során automatikusan keletkező és az adott tevékenységet kiszolgáló adótorony földrajzi helyzetét is tartalmazó egyedi cellaadatok (CDR, Call Detail Record) képezték. A szolgáltatók ezeket a cellaadatokat a három szolgáltató adatainak összehasonlítható értelmezését lehetővé tevő egységes elvek mentén egy-egy településhez rendelték, majd a mobilhasználati adatokat napi (24 órás) időszakokban települési szinten (Budapesten kerületenként) aggregált adatbázisokba rendezték. A DEACS ezeket a napi bontásban aggregált (anonimizált) települési adatsorokat használta a COVID-19 járvány megfékezésére bevezetett mozgáskorlátozó intézkedések, szabályozások hatásának, eredményességének monitorozására. A módszertan úgy foglalható össze, hogy az elemzés során az adott időpontban (napon) csak egy településen aktivitást (SMS, hívás, adatforgalom) jelző készülékeket „helyben maradóként”, a több településen jelzőket pedig „mozgóként” azonosították. Ezt követően egy referencia időponthoz (járványt megelőző hónapban a hét azonos napját reprezentáló adatokhoz) viszonyítva „helyben maradási” és „mozgási” index számítása vált lehetővé. Végül a „mozgási” és „helyben maradási” indexek megyei, valamint országos szintű idősorait a Microsoft Power BI vezetői információs eszközével lehetett szakmai-vezetői döntéshozók számára vizuálisan is értelmezhető (felhasználóbarát) tartalommal alakítani. Ezzel a DEACS egy olyan döntéstámogató eszközt fejlesztett, amely a kormányzati döntéshozóknak a számukra releváns adatok vonatkozásában – a valós idejű lekérdezési, analitikai, előrejelzési és adatbányászati modalitás révén – célzott segítséget nyújtott a meghozott korlátozások eredményességének pontos méréséhez, illetve a jövőben szükséges beavatkozást igénylő pontok azonosításához, illetve döntések meghozatalához.

Jelen tanulmány által az intézményesülési folyamatok szempontjából vizsgált másik kutatás a Semmelweis Egyetemen az Egészségügyi Menedzserképző Központ és a II. számú Patológiai Intézet, valamint az Eötvös Loránd Tudományegyetem Természettudományi Karán a Fizika Intézet Komplex Rendszerek Fizikája Tanszék együttműködésében 2019-ben elindított kiemelt projekt.¹⁸ Ebben az esetben a projekt kutatócsoportja az akadémiai és az egészségügyi szolgáltatók (kórházak) közötti együttműködés révén a gépi tanulásra épülő eljárásoknak az egészségügyi képzőtechnológiákhoz kapcsolódó diagnosztikai feladatokban való alkalmazhatóságát vizsgálja.¹⁹ A projektfejlesztés fókuszában a vastag- és végbélrák patológiai diagnosztikai eljárása áll, aminek kettős oka van. Egyrészt ezek a daganatos megbetegedések népegészségügyi szempontból sajnálatos módon meghatározóak hazánkban és a modern daganatterápiában döntő szerepet játszik a patológiai diagnózis, így társadalmi jelentőséggel bír a diagnosztikai gyorsaság és pontosság növelésének lehetősége. Másrészt a gépi tanulásra épülő technológia szempontjából meghatározó faktorként kellően nagy számosságú adat áll rendelkezésre ezen a területen. A módszertan úgy összegezhető, hogy a fejlesztés a meglévő szövettani metszetek nagy felbontású képi digitalizálását követően²⁰ létrehozott annotált adatbázisra épül. A mesterséges intelligencia algoritmus tanulása emberi munkával a több ezer digitalizált képen elvégzett jelölési, annotációs folyamattal indul. Ennek lényege, hogy a patológusok jelölései alapján létrejönnek az ún. tanuló adatok, amelyek a mintázatok felismerése révén a szövettani formációk, kóros elváltozások tipizált megjelölési rendszerével (annotációjával) lehetővé teszik a mesterséges intelligencia algoritmus fejlesztését, „tanítását”. Az algoritmus a „megtanult” mintázatok alapján képes – idővel egyre bővülő adatbázis alapján egyre nagyobb pontossággal – detektálni korábban nem látott felvételeken a kóros elváltozásokat. A projekt keretében fejlesztett alkalmazások tesztelési eredményei egyértelműen azt igazolják, hogy a mesterséges intelligencia algoritmus nagyon rövid tanulási idő után nagyon pontos javaslatokat tud adni. A későbbi biztonságos és szabályozott alkalmazhatóság szempontjából a fejlesztés módszer-

tanában alapvető fontosságú, hogy magyarázható mesterséges intelligenciáról (explainable AI) van szó. Ennek jelentősége abban áll, hogy pontosan vissza lehet vezetni (vissza lehet kérdezni), hogy a neurális háló mi alapján döntött egy szövetrészkórosként vagy egészségesként való megjelölése mellett. Jelenleg a tesztelési fázisban lévő alkalmazás további fejlesztésének célja, hogy az eszköz hatékony és megbízható támogatást tudjon nyújtani a szakorvosok diagnosztikai döntéseihez, biztonságos módon felgyorsítva az egészségügyi ellátási folyamatot. Értelemszerűen a projekt további célja azon lehetőségek, jogi feltételek vizsgálata, hogy az alkalmazás hogyan ültethető át az egészségügyi ellátási folyamatok napi gyakorlatába.²¹ Ennek részeként fogalmazódott meg az alkalmazás – jelenlegi diagnosztikai protokollhoz illeszkedő – döntéstámogató (azaz az orvosi döntést segítő, és nem helyettesítő) eszközként való bevezetésének lehetősége. A bevezetés egyik fontos feltétele az egészségügyi szakemberek megismertetése az új technológiai lehetőséggel, illetve oktatása annak hatékony használati feltételeiről. Ez a folyamat a projekt keretében szervezeten el is indult: a kutatócsoport nyolc vidéki és egy budapesti kórház részvételével – az egészségügyi dolgozók kötelező továbbképzése keretében – már a projekt megvalósításának részeként megkezdte ezt az edukációs folyamatot.

4. EGÉSZSÉGÜGYI MÁSODLAGOS ADATHASZNÁLAT EREDMÉNYEI, TAPASZTALATAI

A felvázolt két projekt bemutatásával az kívántuk szemléltetni, hogy merőben eltérő motiváció, keret- és feltételrendszer mellett is egységes mintázatok mentén haladt mindkét esetben az adatvezérelt innovatív megoldások intézményesülési folyamata.

Az innováció motorja a mobilcellaadat alapú mozgásmegfigyelés során egy súlyos járványügyi helyzet megoldásának azonnali támogatása volt, míg a patológiai diagnosztikai eljárások fejlesztése

egy 2018 óta tervezett és előkészített szisztematikus kutatási folyamat egyik fontos állomása. A mobilcellaadat alapú kutatásban kifejlesztett alkalmazás további kutatások, illetve döntéstámogató eszközök fejlesztésének alapjául szolgálhat, különösen más ágazatokba való implementálhatósága révén. A patológiai kutatásban fejlesztett diagnosztikai célú mesterséges intelligencia alkalmazás pedig már jelenleg is alkalmas eszköz lehetne – a meglévő minőségbiztosítási rendszer részeként – az összes Magyarországon készült diagnosztikus eredmény gépi feldolgozására. Ez a hasznosulási lehetőség azonban még az intézményesülési folyamat további lépéseinek megtételét igényli, amelynek során az új fejlesztés a megfelelő minősítési és technológiaértékelési folyamaton keresztül a hazai egészségügyi rendszerben a magyar állam által finanszírozott technológiává válhat.

Jelen tanulmány szempontjából azok a közös pontok érdekesek igazán, amelyek egyfajta jó gyakorlatként, esetenként közös mintázatként akár az egészségügyi ágazat, akár más szektor hasonló törekvései számára az adatgazdálkodási folyamatok intézményes megoldásainak kialakítása során tanulsággal szolgálhatnak.

Az adatintenzív technológiai innovációk hasznosításánál alapvetés, hogy nagyon nagy mennyiségű elemezhető adattal („Big Data”) kell rendelkezni. A jelen tanulmány szerinti két példa mutatja, hogy a sok adatból, megfelelő technológiai eszköz (algoritmus, szoftver) segítségével – kis túlzással – valós időben lehet összegzett ismereteket, információkat nyerni, amelyek a járványügyi helyzetben és a patológiai diagnosztikában is ugyanarra az eredményre vezetnek: életet mentenek, miközben racionalizálják az ehhez szükséges erőforrások felhasználását. A „nagy adatok” feldolgozása (szisztematikus rendezése, tisztítása, elemzése) az új technológia révén nagyon rövid idő alatt tud olyan eredményeket hozni, amelyekre az emberi munkával nem vagy az adott feladat megoldásához mérten belátható időn belül nem lennének képesek. Ennek megfelelően a jövőben különös figyelmet kell fordítani az adatbázisok létrehozásának strukturális és funkcionális megoldásaira, az információk tárolásának módszertanára, biz-

tónságára azzal, hogy már eleve számolni kell az elsődleges mellett a másodlagos adathasznosítás lehetőségeivel.

Ugyancsak közös elem mindkét projekt építkezésében, hogy az ICT eszközöket az egészségügyi ágazatban korábban nem ismert módon sikerrel használták ismert problémák újszerű, innovatív megoldására. Az innováció lényegi eleme volt adott tudományterületek, illetve ágazatok ismereteinek, technológiáinak másik, jelen esetben az egészségügyi szektorban való hasznosítása, amely lehetővé tette már meglévő megoldások nagyságrendi jelentőséggel bíró fejlesztését. A vizsgált projektek alapvető elemét jelentő, ágazatok közötti interoperabilitás a jövőben elengedhetetlen feltétele, kerete és hajtóereje lesz a hasonló innovatív intézményesülési folyamatoknak. A felmerülő kihívások során az intézmények kölcsönösen hasznos célok érdekében való együttműködési képességének, különösen a rendelkezésükre álló adat, információ, tudás ICT rendszereken keresztül történő megosztási feltételeinek biztosítása nyilvánvalóan nemcsak nemzeti, hanem uniós és globális szinten is meghatározó lesz.²²

Mindkét projektben kiemelt szerepet játszott az interdiszciplinaritás is, azaz minden esetben a siker elengedhetetlen része volt a különböző szakmák képviselőinek együttműködése, egymás megértése és a különböző tudások, képességek, készségek összeillesztése révén sikeres megoldások kimunkálása. A hangsúly itt azon van, hogy fizikus, matematikus, informatikus, orvos, virológus, közgazdász, jogász, szociológus, komplex rendszereket kutató szakemberek közös eredményei, sikeres innovatív megoldásai az önállóan elérhető teljesítmények puszta összegét meghaladják. Ez az integratív, a partner kutatókat támogató, bevonó szemlélet, megközelítés meghatározó motorja a Semmelweis Egyetem Egészségügyi Karához tartozó projektek nagy részének, ami arra a felismerésre épül, hogy az összetett tudással rendelkező rugalmasan kapcsolódó csoportok közös munkája egyrészt elengedhetetlen az összetett rendszerek problematikájának értelmezéséhez, másrészt nem adottság, hanem a feladat része ezen együttműködések létrehozása, működtetése.

Közös pont továbbá a Semmelweis Egyetem Egészségügyi Közzolgálati Karának jelen tanulmányban bemutatott projektjeiben, hogy a megvalósítás egyik záloga a szektorspecifikus megközelítések meghaladása, különösen az egészségbiztonság értelmezése,^{23,24} az ehhez kapcsolódó megoldandó kérdések megközelítési módja tekintetében. A megszokott, gyakran ágazatspecifikusan kezelt és szűk értelemben vett definíciókon való túllépés szükségessége egyre inkább alapvetés az újabb és újabb kihívásoknak való megfelelés során. A társadalmilag hasznos eredmények eléréséhez elengedhetetlen tágítani a szemléletet, szükség szerint újradefiniálni, illetve szélesebb értelmezési keretrendszerben megközelíteni a felmerülő kérdéseket.

Az adatelemzési feladat során elengedhetetlen a technológia és az innovatív megoldás működési feltételeinek megléte, különösen az adatfeldolgozás infrastrukturális feltételeinek és az anonimizálási folyamat, módszertan technológiájának biztosítása. Az elemzett projektek esetében egyértelmű volt, hogy a másodlagos adatfeldolgozás során olyan méretű adatok keletkeznek, amelyeknek a tárolási kapacitásigénye messze meghaladja a hagyományosan megszokott kereteket. Az elemzett projektekben beigazolódott, hogy a hosszútávon fenntartható adathasznosítási tevékenységhez, kutatási feladatok ellátásához robosztus és az adatbiztonsági követelményeknek is megfelelő infrastrukturális háttér szükséges. Az anonimizálási folyamat ugyancsak több szakterületet érintő kérdés. A jelen tanulmány szerinti projektekben, a mobilcellaadatokra épülő kutatásban ezt a feladatot a mobilszolgáltatók végezték el, a patológiai diagnosztikai eszköz fejlesztésében pedig a digitalizációs folyamat biztosította azt az egységes és személyes adatot nem tartalmazó adatbázist, ami a fejlesztés alapját jelentette. A másodlagos adathasználat jövőbeli intézményesülésében megkerülhetetlen kihívás az elsődleges célok eredményeképpen a személyes adatokat tartalmazó adatbázisok adatvagyonának további hasznosulásában olyan digitális, illetve algoritmizált megoldások fejlesztése, amelyek lehetővé teszik a másodlagos adathasználat esetében a személyes adatokhoz való hozzáférés nélküli kutatási és egyéb felhasználási lehetőségeket.

5. KONKLÚZIÓ

Összegezve, a Semmelweis Egyetem Egészségügyi Közszolgálati Karához tartozó, az egészségügyi szektorhoz kapcsolódóan végzett oktatási-kutatási-szakértői projektek arra világítanak rá, hogy az adatvezérelt megoldások fejlesztése olyan komplex kihívásokat teremt, amelyek a meglévő intézményes megközelítések új szemléletű átgondolását igénylik. Mondhatnánk úgy, hogy a diszruptív technológia alkalmazásával megvalósuló adatvezérelt megoldások intézményesülése is diszruptív, azaz a fennálló szabályok, normák, gyakorlatok egyes elemeinek alapvető újraértelmezését igénylik. Ezt az utat járta és járja be – többek között – a bemutatott projektben a Semmelweis Egyetem Egészségügyi Közszolgálati Kara az ezen a területen végzett tevékenysége során –, és ez a megközelítés vezette el a szerves fejlődési folyamat során a tudásközponti, intézeti belső építkezésből a járványhelyzeti Operatív Törzs munkáját segítő adatelemzési csoporton, illetve az egyetemközi kutatási együttműködések át a 2021-ben sikerre vitt Adatvezérelt Egészség Nemzeti Labor (a továbbiakban: Nemzeti Labor) pályázatig. A Nemzeti Labor – többek között – a jelen tanulmányban elemzett intézményesülési folyamatok magasabb szintre emelését jelenti, létrehozása a Semmelweis Egyetem Egészségügyi Menedzserképző Központ szervezeti bázisán valósul meg a Nemzeti Adatgazdasági Tudásközponttal (NATUK) stratégiai együttműködésben.²⁵ A bemutatott intézményesülési folyamat során szerzett azon felismerés vezetett a Nemzeti Labor létrehozásához, hogy egy konkrét ágazathoz, jelen esetben az egészségügy rendszeréhez kapcsolva, szükség van az adatgazdálkodási ökoszisztéma egységes koordinációt és reagálást biztosító működési módszertanának kidolgozására. A COVID-19 járvány során szerzett tapasztalatok is egyértelművé tették, hogy az egészségügyben, illetve az egészségiparban nem egyszerűen digita-

lizáció vagy digitális transzformáció zajlik, hanem adatvezérelt paradigmaváltás is. Ez pedig olyan új megközelítéseket kíván, amelyek a hagyományos intézményrendszer stabilitását erősítve, ahhoz kapcsolódva tudják az ezen változás által igényelt fejlesztési folyamatokat adaptálni. Ezt az adaptációs folyamatot kívánja a Nemzeti Labor zászlóshajóként szolgálni azáltal, hogy stabil formális alapot adó akadémiai bázisra épülve az innováció által igényelt rugalmas keretrendszert biztosítja egyfajta szabályozási és szervezeti tesztkörnyezetként. A Nemzeti Labor célkitűzése a munkája során keletkező adatelemzési, adatbázis-kezelési tapasztalat, az innováció és a fejlesztési eredmények hosszú távú, rendszerszintű hasznosítási rendszerének létrehozása, az ágazatközi információcsere és az implementációs folyamatok integratív kereteinek kiépítése. Az egészségügyi innovációs folyamatokba ágyazva az adathasznosítás területén az egyik legfőbb jelenlegi feladat a digitális egészségügyi és adathasznosítási fejlesztések összegyűjtése, valamint a továbbfejlesztési lehetőségeinek vizsgálata, ezáltal is erősítve az ország reagálóképességét egy jövőbeni veszélyhelyzet idején, legyen szó egy esetleges következő pandémiáról, természeti katasztrófáról vagy akár egy kiberbiztonsági támadásról. Emellett határozott cél az egészségbiztonság tematizálása, támogató folyamatok, eszközök kidolgozása, például megelőző, szűrő célalkalmazások bevezetése és olyan statisztikák, elemzések létrehozása, amelyek eredménye a minőségibb betegtájékoztató, és az információk hatékonyabb áramlása a közjó érdekében, mindezzel javítva a lakosság egészségbiztonságát. Mindezek mellett egyértelműen fontos feladat az egészségügyi ágazati adatgazdálkodás meglévő, ismert, jó gyakorlatai széles körben történő alkalmazhatóságának kiépítése; „rejtőzködő” jó gyakorlatok feltérképezése, integratív, támogató keretrendszer életre hívása (pl.: ágazati fórumok, konzultációs platformok létesítésével, együttműködési formák erősítésével).

Jegyzetek

- 1 Russell, S. J., Norvig, P. (2010) *Artificial Intelligence: A Modern Approach* (London: Pearson Education) 13-14., 16-31.
- 2 Jungkunz, M., Köngeter, A., Mehli, K., Winkler, E. C., Schickhardt, C. (2021) Secondary Use of Clinical Data in Data-Gathering, Non-Interventional Research or Learning Activities: Definition, Types, and a Framework for Risk Assessment, *Journal of Medical Internet Research*, 23(6):e26631, doi: 10.2196/26631, <https://www.jmir.org/2021/6/e26631>

- 3 Martani, A., Geneviève, L. D., Pauli-Magnus, C., McLennan, S., Elger, B. S. (2019) Regulating the Secondary Use of Data for Research: Arguments Against Genetic Exceptionalism, *Frontiers in Genetics*, 10, 1254. <https://doi.org/10.3389/fgene.2019.01254>
- 4 Csabai István (2015) Adatintenzív megközelítés a modern természettudományokban, *Magyar Tudomány*, 176(11), 1330-1338., <http://www.matud.iif.hu/2015/11/07.htm>
- 5 Végső soron ezen kutatási csoport teremtette meg az alapját annak, a kezdetben a Nemzeti Adatvagyron Ügynökség (NAVÜ), majd 2021-től a Nemzeti Adatgazdasági Tudásközpont (NATUK) részeként működő egészségbiztonsági divízióknak is, amelyek alapvető feladata többek között, hogy a jelen tanulmányban is bemutatott megoldásoknak a többi ágazatra való implementálhatóságát, illetve – felkészülve egy jövőbeni válsághelyzetre – a járvány alatt kidolgozott folyamatok, eljárások robosztussá tételének további lehetőségeit vizsgálja.
- 6 Barley, S. R., Tolbert, P. S. (1997) Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution, *Organization Studies*, 18(1), 93-117, <https://doi.org/10.1177/017084069701800106>
- 7 Lásd: A European Strategy for data, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/strategy-data> (2021. 10. 04.); The Data Governance Act & The Open Data Directive, <https://data.europa.eu/en/highlights/data-governance-act-open-data-directive> (2021. 10. 04.); The Commission's Communication on the Transformation of Digital Health and Care of April 2018 aims to enhance the digitisation of the health and care sectors, https://ec.europa.eu/health/ehealth/home_en (2021. 10. 04.).
- 8 Lásd: EU-OPEN DEI - The HEALTHCARE Sector, <https://www.opendei.eu/healthcare-sector/> (2021. 10. 04.).
- 9 Lásd: DJP stratégiai dokumentumok, <https://digitalisjoletprogram.hu/hu/tartalom/djp20-strategiai-tanulmany> (2021. 10. 04.); Mesterséges Intelligencia stratégia 2020-30, <https://ai-hungary.com/api/v1/companies/15/files/137203/view> (2021. 10. 04.).
- 10 A nemzeti adatvagyronról szóló 2021. évi XCI. törvény.
- 11 Lásd: veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet; az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet; az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (II.) szóló 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet; az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (III.) szóló 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet; a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet.
- 12 Lásd: a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény; az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény [228. §, 232/B. § (1)-(8) bekezdés]; a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet; a járványügyi készültség során működő Operatív Törzs feladatairól szóló 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet; a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet.
- 13 Szócska M. – Joó T. (2018) Health Security Issues, In: Finszter G. – Sabjanics I. (eds.) *Security Challenges in the 21st Century* (Budapest: Springer) 335-346., doi: 10.1007/978-3-319-51761-2_25-1
- 14 Szócska Miklós – Joó Tamás – Gál András Levente – Lőrincz Orsolya – Auer Ádám – Palicz Tamás (2019) A hálózatkutatás alkalmazhatósága a közszolgáltatások fejlesztésében, In: Auer Ádám – Joó Tamás (szerk.) *Hálózatok a közszolgáltatásban* (Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó) 9-25.
- 15 Szócska, M., Pollner, P., Schiszler, I. et al. (2021) Countrywide population movement monitoring using mobile devices generated (big) data during the COVID-19 crisis, *Scientific Reports*, 11, 5943. <https://doi.org/10.1038/s41598-021-81873-6>
- 16 Gaál Péter – Joó Tamás – Palicz Tamás – Pollner Péter – Schiszler István – Szócska Miklós (2021) Adattudományi innováció az egészségügy környezeti kihívásainak kezelésében: a nagy adatállományok hasznosításának jelentősége és lehetőségei a járványkezelésben, *Scientia et Securitas*, 2(1), 2-11. <https://doi.org/10.1556/112.2021.00014>
- 17 Bokányi Eszter – Pollner Péter – Joó Tamás (2021) Kontakt kutatás, vezetői információs rendszer, *Scientia et Securitas*, 2(1), 17-29. <https://doi.org/10.1556/112.2021.00015>
- 18 Innovációs és Technológiai Minisztérium Tématerületi Kiválósági Program (2020-4.1.1.-TKP2020), Semmelweis Egyetem Digitális Biomarker tématerületi program.
- 19 A patológiai projekthez hasonló, a mesterséges intelligencia képződiagnosztikához kapcsolódó felhasználásának egy másik megközelítése a mammográfiai szűréshez köthető, amely kapcsán ugyancsak a két említett egyetem együttműködésében elvégzett

kutatás eredményei nagyon meggyőzőek a jövő fejlesztési irányait illetően a diagnosztika automatizálható részén. Ribli, D., Horváth, A., Unger, Z. et al. (2018) Detecting and classifying lesions in mammograms with Deep Learning, *Scientific Reports*, 8, 4165., <https://doi.org/10.1038/s41598-018-22437-z>

20 A digitalizációt egy magyar cég, a 3D-Hitech végzi, amely során a mikroszkópos képekből 80.000x60.000 pixel felbontású, 15 GB méretű képek készülnek.

21 Auer Ádám (2021) Gondolatok a mesterséges intelligencia egyes polgári jogi kérdéseiről, *Scientia et Securitas*, 2(1), 106-113., <https://doi.org/10.1556/112.2021.00010>

22 Európai Bizottság (2017) *New European interoperability framework - Promoting seamless services and data flows for European public administrations* (Unió kiadványok), <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/bca40dde-deee-11e7-9749-01aa75ed71a1> (2021. 10. 04.).

23 Szóccka Miklós – Joó Tamás (2017) Az egészségügy biztonsági kérdései, In: Finszter Géza – Sabjanics István (szerk.) *Biztonsági kihívások a 21. Században* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó) 331-344.

24 Joó Tamás – Cselkó Zsuzsa – Péntes Melinda – Szerencsés Viktória – Bodrogi József – Kovács Gábor – Nagy Márta – Demjén Tibor – Bogos Krisztina (2021) Egészségbiztonsági kihívások a XXI. században – dohányipari befolyásolási technikák és a hevített dohánytermékekkel kapcsolatos aggodalmak, *Scientia et Securitas*, 2(1), 68-77., <https://doi.org/10.1556/112.2021.00017>

25 Ennek az építkező együttműködésnek a szerves intézményesülési előzménye a NAVÜ keretében létrehozott egészségbiztonsági központ volt, amelynek tevékenysége az egészségügyi területre mint adathasznosítási pilot területre fókuszált. A NAVÜ egészségbiztonsági központjának célja többek között az elmúlt évek fejlesztéseinek, innovációs projektjeinek áttekintése volt a jelenlegi gyakorlat felmérése, az implementálható jó gyakorlatok és az azonosítható hiányosságok szisztematikus elemzése, valamint a lehetséges további fejlesztési és együttműködési modellek azonosítása érdekében. Ebben a folyamatban az egyik kiemelten vizsgált projekt volt a Semmelweis Egyetem keretein belül lezajlott – jelen tanulmány által is részletesen bemutatott – egészségügyi mesterséges intelligencia Tématerületi Kiválósági Projekt, amely közhasznú egészségügyi diagnosztikus algoritmusok fejlesztését valósította meg.

DOI: 10.54200/kt.v1i2.23

J E L E N P U B L I K Á C I Ó A N E M Z E T I A D A T G A Z D A S Á G I
T U D Á S K Ö Z P O N T K Ö Z R E M Ű K Ö D É S É V E L J E L E N T M E G .

Napelemparkok Magyarország területén történő elhelyezését segítő döntéstámogató rendszer fejlesztése

B O G A C S O V I C S G E R G Ő , H A J D U A N D R Á S , H A R A N G I
B A L Á Z S , L A K A T O S I S T V Á N , L A K A T O S R Ó B E R T ,
S Z A B Ó M A R I A N N A , T I B A A T T I L A , T Ó T H J Á N O S *

Absztrakt: A világ energia és ásványkincsek iránti étvágya kielégíthetetlennek tűnik. A Földünkön lévő fosszilis tüzelőanyagok természetes tartalékainak a jelenlegi ütemben történő kiaknázásával az elkövetkezendő évtizedekben súlyos energiahiányra visszavezethető problémákkal nézhet szembe az emberiség. Ezért a figyelmünket olyan megújuló energiaforrások felé kell fordítanunk, mint például a napenergia. A napelemparkok helyszínének kiválasztása kulcsfontosságú kérdés, mivel közvetlen hatással van a teljesítményre, a gazdasági, környezeti és szociális kérdésekre, valamint a meglévő és a jövőbeli infrastruktúrára. Ezért ebben a tanulmányban az elsődleges célunk a kormányzati (Minisztérium/MAVIR) döntéstámogatás a napelemparkok elhelyezésének kérdésében, ami a későbbiekben továbbfejleszthető befektetői, lakossági felhasználásra. Az általunk használt publikus adatbázisokból földrajzi koordináták szerint kinyert jellemzők (közvetlen normál besugárzás, átlagos levegő hőmérséklet, tengerszint feletti magasság, elektromos hálózati elemek) felhasználásával kialakított matematikai modell által szolgáltatott jóságérték jelzi a napelemparkok telepítéséhez legalkalmasabb régiók elhelyezkedését.

Kulcsszavak: megújuló energia, napelempark elhelyezése, jóságbecslés, nagymennyiségű adatelemzés

1. BEVEZETÉS

A fosszilis tüzelőanyagok égetése által okozott légszennyezés és a globális felmelegedés csökkentése érdekében a megújuló energiaforrások egyre fontosabbá válnak a modern energiahálózatokban. Az elkövetkező években nagy figyelmet kell fordítanunk az energiatermelésünk átfogó megreformálására, annak érdekében, hogy teljes energiafogyasztásunk minél nagyobb hányadát megújuló erőforrásokból származó energiával tudjuk fedezni. Ennek egyik leggyorsabban fejlődő és egyre hatékonyabb módszere a napenergia felhasználása, amely tiszta, gazdaságos és hosszú távú elektromos energiaforrás. A megújuló energiaforrások iránti folyamatosan növekvő igény indukálja – elsősorban azok környezetre gyakorolt kedvezőbb hatása miatt –, hogy minden évben egyre több napelem kerül kihelyezésre. A napenergia felhasználása jelen van az állami és piaci szektorokban egyaránt, továbbá évről évre egyre gyorsuló ütemben nő a világon a napenergiából előállított energia mennyisége. Ennek oka többek között, hogy az optimálisan elhelyezett napelemparkok

* A szerzők a Neumann Nonprofit Közhasznú Kft. munkatársai.

általában nem gyakorolnak negatív környezeti hatást az őket körülvevő területre és az élővilágra, ellenkezőleg, jelentősen hozzájárulnak a CO₂-ki-bocsátás csökkentéséhez és általában véve pozitív hatással vannak az ökológiára. Ahhoz, hogy ez a pozitív hatás érvényesülni tudjon, a napenergia teljes potenciáljának kihasználására van szükség. Ennek első lépése a napelemparkok elhelyezéséhez a legjobb helyszín meghatározása, amely azonban nehéz és összetett feladat, különös tekintettel arra, hogy a napenergia talán egyik legnagyobb hátránya a fizikai telepítéséből adódó helyigénye. Ezért különösen fontos, hogy a kihelyezett napelemek optimálisan legyenek elhelyezve, ezáltal maximalizálva az általuk termelni képes energia mennyiségét. Mindezekre tekintettel egy olyan komplex rendszer, amely képes előre megjósolni egy adott terület napelem által nyújtott energiatermelési képességét, gyakorlatilag a gazdaság összes szereplője számára hasznos eszköz lehet.

Ebben a publikációban egy olyan fejlesztés részleteit mutatjuk be, amely nyilvánosan elérhető adathalmazok feldolgozásával jóságbecslést kíván adni arra vonatkozóan, hogy hol lenne érdemes napenergia telephelyeket létesíteni Magyarország területén, figyelembe véve az energiatermelést és az üzemeltetéshez szükséges infrastruktúrát meghatározó tényezőket. A fejlesztés során felhasznált adatkészleteket két csoportra oszthatjuk. Az adathalmazok első csoportja alapján becslést tudunk adni arról, hogy az ország egyes részein mekkora hatékonysággal tudna egy telephely működni, míg a második csoport az ország jelenlegi teljes energiafogyasztását írja le, amely viszonyítási alapul szolgálhat a kívánt energiatermelés mértékének beállításához. Ezek mellett, megfelelően részletgazdag adathalmazok segítségével meghatározhatók az országon belül olyan földrajzi pontok, ahol más elhelyezési szempontoknak is megfelelhünk, mint például a telephely közelsége nagyobb városokhoz, energiafogyasztó központokhoz. Ezekből az adathalmazokból kinyerhető jellemzők alapján egy matematikai modellt dolgoztunk ki, amely alapján meghatározható egy szabadon kiválasztható földrajzi koordinátára vonatkozó olyan jóságérték, amely leírja az adott terület napenergia termelési potenciálját.

A rendszer működéséből adódó lehetőségek az olyan gazdasági szereplők esetében, mint például az önkormányzatok, befektetők, cégek, ösztönzőleg hathatnak, ugyanis segítségükkel az állami tulajdonban vagy magántulajdonban lévő területek megvizsgálhatók abból a szempontból is, hogy a jövőben érdemes-e rajtuk napelemparkot létrehozni. Ezenfelül ugyancsak befolyásolhatja az állami döntéshozókat a pályázati források kiírásában is, ugyanis egy terület energiatermelése megbecsülhetőségének esélye megváltoztathatja a befektetési szokásokat. Egy földterület hasznosításakor nemcsak az úthálózat vagy internet hálózat jelenléte, hanem a napenergia termelési képességének mennyisége is értéknövelő tényező lehet vagy akár hatással lehet a rajta létrehozni kívánt létesítmény felépítésére is. Annak ismerete tehát, hogy egy terület milyen energiatermelési képességgel bírhat a jövőben, gyakorlatilag egy új dimenziót ad annak vizsgálatához, hogy azt az állam, a piac vagy a lakosság milyen módon hasznosíthatja.

2. A KAPCSOLÓDÓ SZAKIRODALOM ÁTTEKINTÉSE

A külföldi források közül kiemelendő, hogy egy évtizede az Egyesült Államokban sem volt lehetőség olyan nyilvános térképes forrást felhasználni, amely segítette volna a napelemek elhelyezését, ám azóta több állam is törvényileg előírta az elektromos hálózat és annak fogadóképességi kapacitásáról készített térképek elérhetővé tételét. Ezek segítségével jelentősen fellendült a napelemek és napelemparkok telepítése, hiszen az elektromos hálózathoz való csatlakozás az ilyen beruházások megkezdésének az egyik legmeghatározóbb tényezője. Az Európai Bizottság kutatóközpontja 2001 óta fejleszti a PVGIS webes alkalmazást,¹ amely a napenergia erőforrás-elemzését, valamint a fotovoltaiikus (PV) teljesítmény vizsgálatokat célozza meg. A PVGIS projekt elsődleges eredménye a napsugárzás és PV teljesítménybecslést megjelenítő szabadon hozzáférhető térképes vizualizáció. Emellett nagy számú adatmennyiséget is előállítanak, melyet számos nemzetközi kutatási projektben használtak már fel.

A Magyarországra vonatkozó, nyilvánosan is elérhető térképek jelenleg nem tudják biztosítani azt a részletességet, amely szükséges lenne ahhoz, hogy egy megközelítőleg pontos potenciál becslést lehessen számítani az ország különböző területeire. Átlagos és hozzávetőleges becslést taglal a Kohlheb és munkatársai² által 2015-ben kiadott tanulmány, melyben az ország egészére nézve számítottak elméleti, műszaki, gazdasági és társadalmi potenciált a napenergia, szélenergia, vízenergia, környezeti hő és biomassza forrásokra nézve. Ezen tanulmányban a szerzők külön felhívták a figyelmet arra, hogy a saját kalkulációik sokszor meglehetősen eltérő eredményt produkáltak az általuk vizsgált szakirodalomban leírtakhoz képest. Ennek elsődleges oka a különböző kiindulási feltételek, amelyeket alapul vettek. Ezt figyelembe véve megkülönböztethetünk egy óvatosabb és egy a jelenlegi termelési szerkezet komolyabb átalakítását valószínűsítő ambiciózusabb, minimumként és maximumként megjelölt becslést. A napenergia viszonylatában hazánk kifejezetten jó adottságokkal rendelkezik, hiszen 1900–2200 óra körül alakul a napsütéses órák száma évente. A maximálisan hasznosítható elméleti potenciál a napsugarak merőleges beesését biztosító felszínen $2900 \text{ kWh/m}^2/\text{év}$ ($10\,500 \text{ MJ/m}^2/\text{év}$).^{3,4} A tanulmány kitér a tényleges domborzat figyelembevételével kalkulálható elméleti potenciálra is: $1100\text{–}1400 \text{ kWh/m}^2/\text{év}$ ($4000\text{–}5000 \text{ MJ/m}^2/\text{év}$) elméleti potenciállal számolhatunk (szórt és direkt sugárzást együtt), amely hazánk területére vetítve nagyságrendileg $400\,000\text{–}450\,000 \text{ PJ}$. Ettől pontosabb becsléshez jutunk, ha a napenergia hasznosítására alkalmas berendezések hatásfokával is számolunk, és a különféle napelem (villamosenergia-termelés), illetve a napkollektor (hőenergia-előállítás) típusok energiaátalakítási hatásfokát is figyelembe vesszük.

Munkácsy és munkatársai⁵ szerint az ökológiai szempontokat mérlegelve, csak a beépített és a 2050-ig valószínűsíthetően beépülő infrastruktúra – úgy, mint épületek, vasútvonalak, autópályák – napelemek elhelyezéséhez megfelelően tájolt felületeit figyelembe véve $232,6 \text{ km}^2$ felületen valósulhatna meg aktív napenergia-hasznosítás fenntartható módon. Hibrid kollektoros techno-

lógiával (PVT), mégpedig annak áramtermelésre optimalizált változatával számolva, $33\,605 \text{ MW}$ kapacitással 152 PJ áram és 212 PJ hőenergia termelése lenne lehetséges.

Al Garni és munkatársai⁶ a 2018-as cikkükben arra a kérdésre keresik a választ, hogy milyen metodológiákkal, illetve milyen jellemzők és meghatározó tényezők alapján lehet optimálisan elhelyezni a napelem telephelyeket. A tanulmányukban az adott területre eső napsugárzás mértékét tekintik a legfontosabb változónak, ezt követi az elektromos hálózathoz való közelség és a terület lejtési szöge. Mindezek mellett külön hangsúlyt kaptak a korlátozó tényezők, melyek közül a tájvédelmi területek, vízfelületek és azok partszakaszai tekinthetők a legszigorúbb korlátozásnak.

A Carrión és munkatársai⁸ által írt tanulmányban ismertetett környezeti döntéstámogató rendszer a napsütéses órák számát, a napsugárzást, az átlag hőmérsékletet, a földhasználatot, a lejtési szöveget, az irányultságot, az autópályához mért távolságot, illetve egyéb helyi adottságokhoz köthető kritériumokat vette figyelembe. Természetesen a rendszer kalibrálásakor a legnagyobb súllyal a klímához és az orográfiahoz kapcsolható faktorokat látták el. Emellett külön figyelmet fordítottak az olyan negatív indikátorokra, amelyek jelentősen korlátozzák a napelemek elhelyezését, mint például a természetvédelmi területek, az úthálózat és azok közvetlen környezete, a folyók, a tavak, a partszakaszok és a világörökségi helyek.

A napelemparkok Ciprus Limassol kerületében való elhelyezésének kérdését tekintve Georgiou és munkatársai⁹ a legmeghatározóbb aspektusnak szintén a napsugárzást választották, mivel ez határozza meg leginkább a napelemek teljesítményét. Ezt követi az elektromos hálózattól való távolság, mert ez határozza meg a végső telepítési költségeket. A kiválasztott terület lejtését és magasságát a technikai kritériumok közé sorolták, amelyekre való odafigyelés javíthatja a befektetés megtérülését. A földterület típusát és értékét a kevésbé fontos jellemzők közé sorolták, mivel ezek csak egyszeri költségtényezőként szerepelnek a beruházásban. Legutolsó helyre rakták a szociális

aspektusként számon tartott, a táj és a kilátás jelentős módosítását mérő kritériumot.

Összegzésként, az elemzésünk kapcsán vizsgált külföldi és hazai szakirodalmak által fontosnak tartott jellemzőket négy főbb csoportba sorolhatjuk. Az első csoport a klimatológiai változók, mint például a napsugárzás^{6,7,8,9,10} és a levegő hőmérséklete.^{8,9} Ezek a tényezők azért elsődlegesek a napelemek telepítési helyének kiválasztásakor, mert ezek befolyásolják a leginkább az átlagos teljesítményét a beruházásnak. A második csoportba az orográfiai változók tartoznak: a tengerszint feletti magasság,^{9,10} a lejtő^{9,10} és annak irányultsága.¹⁰ Ezek a változók már jobban árnyalják a várható teljesítményt. A harmadik csoportba tartozó tényezők az elhelyezéshez köthető változók: elektromos hálózattól való távolság,^{7, 9,10} úthálózattól való távolság^{9,10} és a lakott területektől való távolság.^{9,10} Ezek a jellemzők befolyásolhatják a beruházás költségét a legnagyobb mértékben. A létesítendő napelem telephely környezetéhez köthető változók alkotják a negyedik, utolsó csoportot, amely magába foglalja a földtípus besorolását,^{9,10} valamint, hogy az adott hely természetvédelmi terület-e^{7,9,10} vagy annak közelében található-e és azt, hogy a táj látványát jelentősen módosítaná^{9,10} a beruházás. Ez utóbbi akkor válhat fontossá, amikor egy forgalmas útról könnyen belátható vagy turisták által gyakran látogatott területről van szó.

3. AZ ELVÉGZETT FEJLESZTÉS RÉSZLETES BEMUTATÁSA

Az elkészült fejlesztéssel célunk egy olyan alkalmazás létrehozása volt, amely képes egy jóságbecslést adni arra vonatkozóan, hogy Magyarország területén az egyes területek mennyire alkalmasak napelemfarmok telepítésére. A predikációs modell létrehozásához a kutatás-fejlesztés során kizárólag nyílt adatkészletek kerültek felhasználásra, amelyeket a 3.1. pontban tárgyalunk, valamint a 3.2. pontban mutatjuk be az adatkészletek tárolásával és a további feldolgozáshoz történő előkészítésével kapcsolatos feladatokat. Ezt követően részletesen

bemutatjuk a kidolgozott metodológiát, amely alapján egy adott koordinátához meghatározásra kerül a napelemfarmok telepítésére vonatkozó prediktált jóságérték (3.3. és 3.4. pontok). Végül a fejlesztés során felhasznált vizualizációs megoldásokról (3.5. pont) és az alkalmazott technológiákról adunk egy rövid leírást (3.6. pont).

3.1. A FELHASZNÁLÁSRA KERÜLT NYÍLT ADATKÉSZLETEK BEMUTATÁSA

Az elmúlt évtizedben világszerte folyamatosan nőtt a különböző szervezetek és a kormányzatok által közzétett nyílt adatok mennyisége, így a fejlesztés során mi is ilyen adatok felhasználására támaszkodtunk. Nyílt adatnak azokat az adatokat nevezzük, amelyeket valamilyen szervezet gyűjtött, hozott létre vagy rendelt meg és liberális felhasználási feltételek mellett – esetlegesen minimális korlátozásokkal – szabadon újra felhasználhatóvá tett. Az adatoknak, annak érdekében, hogy megfeleljenek a nyílt adat definíciójának, a fenti jogi szempontból vett nyíltság mellett, technikailag is nyílnak kell lenniük: azokat nem titkosított, elektronikus formátumban, nyilvánosan elérhetően kell közzétenni.

Az adatkészletek egyre szélesebb körben történő nyilvános publikálása – korábban elképzelhetetlen – lehetőséget kínál a kormányzati szervek, a vállalkozások és a kutatók számára, hogy a nyílt adatokban rejlő potenciált társadalmi, gazdasági és tudományos előnyök elérésére használják fel. A nyílt adatok eredményes hasznosítása azonban sok esetben hosszú időbe telik. Ennek oka, hogy a nyilvánosan elérhető adatkészletek minőségi jellemzői gyakran nem ismertek és ezért azok felhasználásra alkalmassá tétele jelentős erőfeszítéseket igényel. A nyílt adatok esetében gyakori probléma továbbá, hogy hiányoznak a kapcsolódó metaadatok, nem felelnek meg a közzétett specifikációnak, továbbá, hogy előfordulhatnak bennük duplikált, ellentmondásos vagy hiányos adatelemek. Emiatt, habár az egyes szervezeteknél rendelkezésre álló

adatokhoz való nyílt hozzáférés sok szempontból előnyös, azok felhasználása technikai és minőségi nehézségekbe ütközhet, valamint az egyes forrásokból származó nyílt adatok összekapcsolása is további megoldandó feladatot jelent.

A jelen munkában bemutatott kutatás-fejlesztés során törekedtünk az elérhető legjobb minőségű nyílt adatok felhasználására, azonban az adatkészletek jellemzői miatt, valamint a modellezési cél elérése érdekében az adatok előkészítése így is jelentős időráfordítást igényelt. A munkánk során az első lépés a modell számára szükséges publikus és jó minőségű adatforrások feltárása volt. Ezt követően az összegyűjtésre került adatokat olyan formátumba hoztuk, amely elősegítette a hatékony feldolgozást és ezeket a transzformált adathalmazokat egy Microsoft Azure DataLake Storage-ben helyeztük el. A kutatás során felhasznált adathalmazok jellemzőit az alábbi pontokban tárgyaljuk.

Közvetlen normalizált besugárzás (Direct Normalized Irradiation - DNI)

A közvetlen normalizált besugárzási adatokat a Surface Radiation Data Set – Heliosat (SARAH) – Edition 2.1 publikus adatbázisból nyertük ki.¹¹ Az adatbázis a nap felszíni besugárzásának, a felszíni közvetlen besugárzásnak, a napsütés időtartamának, a spektrális információknak és az effektív felhő-albedónak a geostacionárius Meteosat műholdak fedélzetén lévő MVIRI és SEVIRI műszerek megfigyeléseiből származó műholdas éghajlati adatrekordjaiból áll. A Meteosat első generációs műhold fedélzetén lévő MVIRI műszer 3 csatornával van felszerelve: egy szélessávú csatornával a látható tartományban, egy infravörös csatornával és egy vízgőz csatornával. A Meteosat műholdak második generációja a Spinning Enhanced Visible and Infrared Imager (SEVIRI) és a Geostationary Earth Radiation Budget (GERB) műszerrel van felszerelve. A GERB műszer a Föld által elnyelt napsugárzás, az űrbe kibocsátott hősugárzás és e kettő közötti különbség vizsgálatára szolgáló látható-infravörös sugárzásmérő, amely pontos méréseket végez a légkör felső részén a rövidhullámú (SW) és a hosszúhullámú (LW) sugárzás összetevőiről.

A közvetlen normalizált besugárzás (DNI) nem más, mint a sugárzás fluxusa a felszínen, a nap irányához képest normálva, a 0,2 - 4 μm hullámhosszúságú tartományban. Ezt W/m^2 -ben fejezzük ki és a közvetlen sugárzás (SID) a nap zenitszögének koszinuszával történő normalizálásával kerül származtatásra. A SID az a sugárzás fluxus, amely közvetlenül, szórás nélkül elér egy vízszintes síkot a felszínen a 0,2 - 4 μm -es hullámhosszúságú tartományában.

Az adatok 1983-tól 2017-ig állnak rendelkezésre, és a $\pm 65^\circ$ hosszúság és $\pm 65^\circ$ szélesség ($\pm 60^\circ$ hosszúság és $\pm 60^\circ$ szélesség a spektrális információk esetében) földrajzi területére vonatkoznak. Az információk havi és napi átlagként, valamint 30 perces pillanatnyi adatokként, szabályos szélességi, illetve hosszúsági rácson, $0,05^\circ \times 0,05^\circ$ térbeli felbontással állnak rendelkezésre. Magyarország földrajzi régiójára vonatkozóan az általunk kinyert adatok területi korlátja egy, az ország területét befoglaló négyzet, amely alakzat csúcsainak földrajzi koordinátái: 45.70N 16.00E, 48.65N 23.00E.

A levegő hőmérséklete két méteres magasságban

A levegő hőmérsékletére vonatkozó adatokat a *Climate data for the European energy sector from 1979 to 2016 derived from ERA-Interim* publikus adatbázisból nyertük ki.¹² Az adatkészletet a University of East Anglia által a Copernicus Éghajlatváltozási Szolgálat (C3S) részére kötött, az ágazati információs rendszer (SIS) koncepcióját alátámasztó szerződések egyikének keretében hozták létre. Az adatkészlet az európai területre vonatkozóan, az 1979-2016 közötti időszak tekintetében tartalmazza az energiaipar szempontjából releváns szélességet, csapadékot, relatív páratartalmat, globális vízszintes besugárzást, tengerszint feletti nyomást, léghőmérsékletet és hóvastagság adatokat. Az adatkészlet nagyrészt a 6 órás ERA-Interim reanalízis adatkészletből származik, a megfigyelésekhez képest különböző módszerekkel végzett torzítással. Az adatokat napi, havi, szezonális és éves átlagokra aggregálták és azok NetCDF-3 formátumban, szabályos szélességi, illetve hosszúsági rácson, $0,5^\circ \times 0,5^\circ$ térbeli felbontással állnak rendelkezésre. Az információkat az előzőleg be-

mutatott adatbázis esetében alkalmazott módon, csak a Magyarország területét befoglaló négyzet szerinti földrajzi koordinátákra nyertük ki.

Az elektromos hálózatra vonatkozó adatok

Az elektromos hálózatok feltérképezése az OpenStreetMap által végzett kutatásból származó adatok segítségével történt,¹³ melynek célja a bolygó összes elektromos hálózatának feltérképezése és dokumentálása volt. Az elektromos hálózat elemei lehetnek távvezetékek, tornyok és alállomások, amelyek JSON formátumú adatbázisban (OSM nyers adatok), GPS koordináták szerint vannak rendszerezve.

Az adatbázisból általunk használt adatok a nagyfeszültségű távvezetékek, elektromos alállomások, illetve a kisebb feszültségű távvezetékek pozíciójára vonatkozó információk.

A nagyfeszültségű távvezetékek esetén azon energiaátvitelhez használt nagyfeszültségű vezetékek koordinátáit használtuk fel, amelyeket általában tornyok vagy oszlopok tartanak, míg a kisebb feszültségű távvezetékek esetében a kinyert koordináták az elosztóhálózatot alkotó vezetékek hálózatára vonatkoztak. Az elektromos alállomások esetében azoknak a létesítményeknek a koordinátáit vettük figyelembe, amelyek transzformátorokkal, kapcsolóberendezésekkel vagy kompenzátorokkal szabályozzák az elektromos áramot.

Területi magasság adatok

A területi magasságadatokat a publikusan elérhető Shuttle Radar Topography Mission (SRTM) 1 Arc-Second Global adatbázisból származnak,¹⁴ amely nagyrészt az amerikai Nemzeti Repülési és Űrhajózási Hivatal (NASA) és a Nemzeti Tér- és Hírszerzési Ügynökség (NGA) közös nemzetközi projektje révén jött létre. A projekt célja olyan radaradatok gyűjtése volt, amelyekből földfelszíni magassági adatok készültek. A Shuttle Radar Topography Mission (SRTM) 2000. február 11-22. között az Endeavour űrrepülőgépről végzett méréseket és a folyamat során két különböző rada-

rantennát használva egyszerre két jelet vett fel. Az űrsikló fedélzetén elhelyezett antenna gyűjtötte az egyik adatsort, a másik adatsort pedig egy, az űrsiklóból kinyúló 60 méteres árbóc végén elhelyezett antenna. A két jel közötti különbségek lehetővé tették a felszín magasságának kiszámítását. Az SRTM sikeresen gyűjtött radar adatokat a Föld szárazföldi felszínének 80%-áról az északi szélesség 60° és a déli szélesség 56° között, amelyek szabályos szélességi, illetve hosszúsági rácson 1° x 1° térbeli elhelyezkedéssel, 1 ívmásodpercenként (kb. 30 méterenként) elhelyezett adatpontokkal állnak rendelkezésre. A munkánk során a GeoTIFF formátumban elérhető adathalmaz felhasználásának célja a domborzati modell meghatározása volt, amelyből a domborzat magasságára és a lejtők szögére vonatkozó információkat nyertük ki.

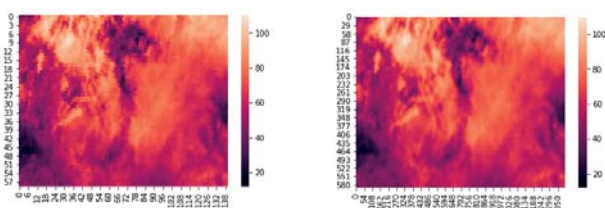
Magyarország területét határoló koordináták

Az elérhető adathalmazok esetében az értékek a teljes Föld bolygóra kerültek meghatározásra, azonban a mi célunk csak a Magyarországra eső területek kinyerése volt. Ezért az előfeldolgozás első lépéseként meghatároztuk, hogy mely koordináták azok, amelyek Magyarország területéhez tartoznak. Az országhatár koordinátáinak meghatározására az Open Source Geospatial Foundation liszenc alatt futó GDAL szoftver könyvtárat használtuk fel.¹⁵ Az így kapott koordináta halmazt a továbbiakban maszkként alkalmaztuk az összes többi jellemzőn.

3.2. A FELHASZNÁLT ADATKÉSZLETEKBŐL KINYERT ADATOK ELŐKÉSZÍTÉSE

Az adathalmazok rendszerezését követően azokat előkészítettük a további feldolgozáshoz, modellezéshez. Ennek megvalósításához az Azure Databricks szolgáltatást, illetve az Apache Spark elemző motort vettük igénybe, melyek lehetővé tették a rendkívül nagy mennyiségű adatok hatékony és gyors feldolgozását.

Mivel az eredeti adathalmazok túl nagy lépésközben tartalmazták a mért értékeket (a DNI esetében például $0,05^\circ \times 0,05^\circ$ fokos térbeli felbontással), ezért első lépésként interpolációt alkalmaztunk a hiányzó területek feletti értékek meghatározására. Ennek segítségével interpolált értékekkel töltöttük fel az adathalmazt, melyek a valós értékeket közelítették nagyobb területi felbontásban és amelyek használatával lényegesen részletesebb adathalmazokat tudtunk előállítani. Az interpoláció során tízszeres nagyítást alkalmaztunk, melynek eredményeként minden adathalmaz esetén százszor több adatpontot tudtunk generálni, amellyel elértük például a DNI esetében a $0,005^\circ \times 0,005^\circ$ fokos térbeli felbontást.

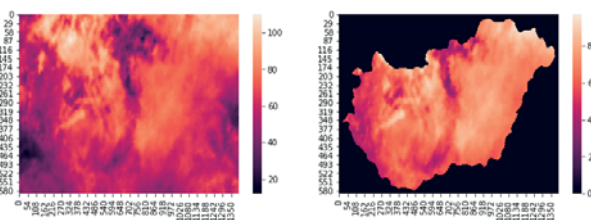


Eredeti felbontás mellett

Interpolált adatokkal magasabb területi felbontás mellett

1. ábra. Az interpoláció eredménye a DNI adathalmaz esetében.

A hiányzó értékeket előállító interpolációt követően a Magyarország területét határoló GPS koordinátákból létrehozott maszk használatával eltávolítottuk azon pontokat, melyek Magyarország határán kívül estek, ezáltal biztosítva, hogy ezen területek semmilyen módon ne befolyásolják a további adatelemzést, illetve modellépítést.

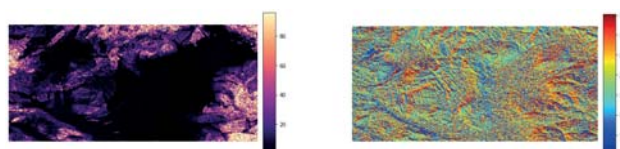


Magyarországot befoglaló téglalap

Magyarország határát követő maszkolt adathalmaz

2. ábra. Magyarországot határoló koordinátákkal történő maszkolás eredménye.

Az adathalmaz előkészítése során állítottuk elő az egyéb származtatott adatokat is, úgymint a magassági adatok alapján kiszámított területi lejtők értékeit. A lejtőkkel kapcsolatos információ kulcsfontosságú lehet a napelemek elhelyezése során, hiszen több információt hordoz, mint csupán az adott terület magassága. A lejtők kiszámítását a magassági adatok alapján a RichDEM¹⁶ függvénykönyvtár segítségével végeztük el. A számítás során a Horn által bevezetett¹⁷ lejtő (slope) és fekvés (aspect) formulákat használtuk. Az előzőekhez hasonlóan a pontos értékek kiszámolása után maszk használatával kiszűrtük azon értékeket, melyek Magyarország határain belül estek.



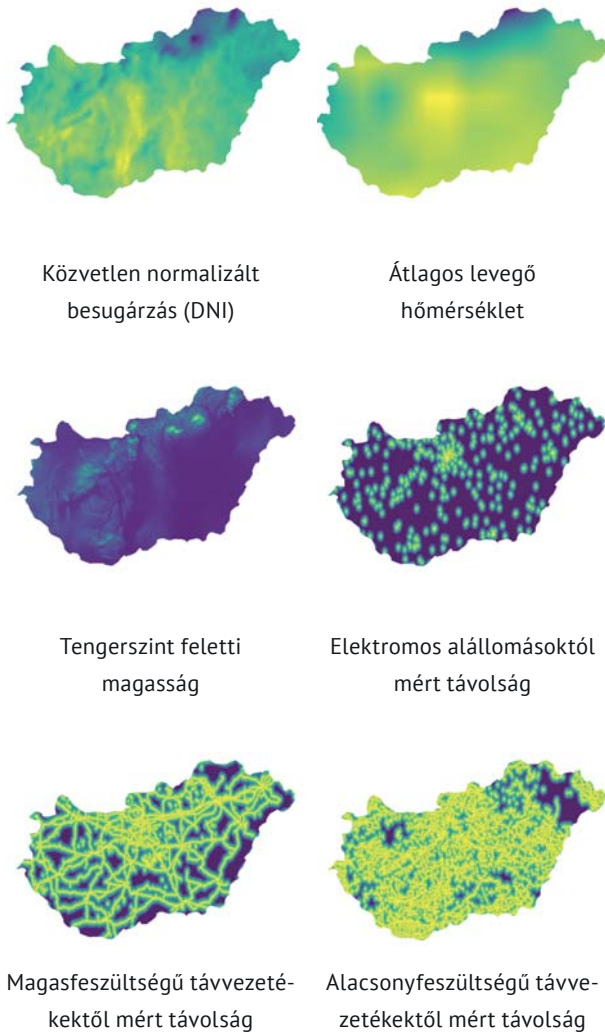
Kiszámolt lejtési értékek

Kiszámolt fekvési irányultság értékek

3. ábra. Magyarország feletti magassági értékekből számolt lejtő és fekvési értékek.

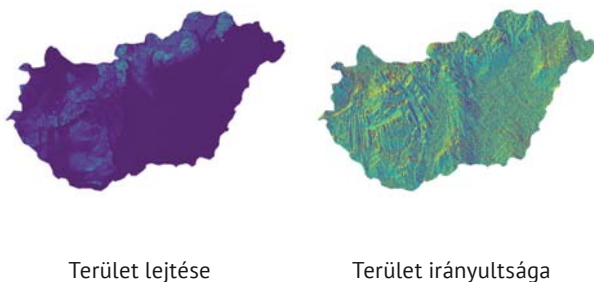
3.3. TELEPHELY JÓSÁGÁNAK MEGÁLLAPÍTÁSÁHOZ HASZNÁLT VÁLTOZÓK

Az adataink előkészítését elvégezve, a következő lépésünk ezen változók felhasználása. Az adatkészleteket és ezzel egyben a számunkra lényeges környezeti változókat, illetve már telepített technológiai adottságokat a korábban elvégzett napelem elhelyezési kutatások eredményei alapján választottuk ki. Összesítve a kutatások eredményeit hat változót azonosítottunk be, amelyek egy napelem telephely jóságbecslésének megállapításához elengedhetetlenek, úgymint a közvetlen normalizált besugárzás, az átlagos levegő hőmérséklet, a tengerszint feletti magasság, az elektromos állomásoktól mért távolság, a magasfeszültségű távvezetésektől mért távolság és az alacsonyfeszültségű távvezetésektől mért távolság.



4. ábra. Magyarország felett ábrázolt adatkészletek vizualizációja.

Ahogy azt már a 3.2. pontban láthattuk, a tengerszint feletti magassági adatainkból további fontos tulajdonságokat tudunk származtatni, amelyek jelentősen befolyásolhatják a napelemek elhelyezését, illetve azok működési hatékonyságát:



5. ábra. Magyarország felett ábrázolt adatkészletek vizualizációja.

3.4. A JÓSÁGBECSLÉS MEGVALÓSÍTÁSA

A napelem telephelyek elhelyezése jóságának becsléséhez a figyelembe vett változók alábbiak szerint számított súlyozott átlagát vettük modellünk kiindulási alapjául:

$$P = 48.077V_{DNI} + 26.923V_{TEMP} + 9.615V_{HVL} + 2.884V_{LVL} + 2.884V_{SUBS} - 9.615V_{ELE}$$

A képletben szereplő rövidítések közül a V_{DNI} a közvetlen normalizált besugárzást, a V_{TEMP} az átlagos levegő hőmérsékletet, a V_{HVL} a magasfeszültségű távvezetésektől való távolságot, a V_{LVL} az alacsonyfeszültségű távvezetésektől való távolságot, a V_{SUBS} az elektromos állomásoktól mért távolságot és a V_{ELE} a tengerszint feletti magasságot jelenti. Ezen súlyozott átlag képletéből láthatjuk, hogy változóink nagyrésze pozitívan befolyásoló tényező, mint például a besugárzás mértéke vagy az átlagos hőmérséklet. Azonban ezzel ellentétesen a tengerszint feletti magasság negatívan befolyásoló tényező, mivel magasan fekvő területeken a napelem telephelyek kiépítési munkálatai jelentősen több tervezést és erőforrást igényelnek. Érdeemes még megjegyeznünk, hogy bár egyszerű heurisztika mentén az áramszolgáltatás infrastruktúra távolsága is negatívan befolyásoló tényező lehet, azonban a súlyozott átlag képletében pozitív tényezőként van jelen. Ez abból következik, hogy az infrastruktúra távolsági változóinkat úgy definiáltuk, hogy csak egy bizonyos távolságon belül legyen lényeges az adott távvezeték vagy állomás. Természetesen a pozitív befolyás arányosan nő, ahogy közeledünk az adott infrastruktúra elemhez.

Megállapítható, hogy a modellben a korábban leírt földfelszínre vonatkozó származtatott értékek, mint az adott földterület lejtése és annak irányultsága nem része a súlyozott átlagunknak. Ennek feloldására a tengerszint feletti magasság értékeket lecseréltük egy összetett területi adottság változóra, melyet az alábbiak alapján származtattunk:

$$V_{TER} = 1 - (V_{SL} \times 2|0.5 - V_{ASP}|),$$

ahol a V_{SL} a terület lejtését, a V_{ASP} a terület irányultságát jelenti.

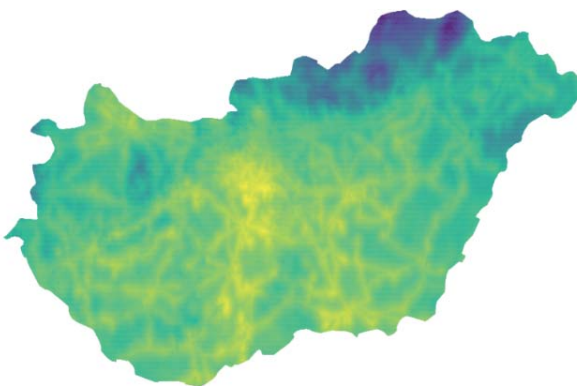


6. ábra. Magyarország térképén ábrázolt összetett területi adottság változó

Láthatjuk a 6. ábra alapján, hogy az új származtatott változó a magassági értékekkel ellentétben pozitívan befolyásoló tényező számunkra, így a következő szerint változik a korábbi súlyozott átlagunk képlete:

$$P = 48.077V_{DNI} + 26.923V_{TEMP} + 9.615V_{HVL} + 2.884V_{LVL} + 2.884V_{SUBS} + 9.615V_{TER}$$

Ezen képletből származtatott jóság értékek vizualizációjával a 7. ábrán a korábban bemutatott tényezők alapján kapott eredmények láthatóak, ahol a citromsárga közeli színek jelzik a legkedvezőbb napelem telepítési helyszíneket.



7. ábra. Végso becsült napelem telephely elhelyezkedés jóság értékek különböző megjelenítési színskálákkal

3.6. A FELHASZNÁLT TECHNOLÓGIA BEMUTATÁSA

A napelem telephely elhelyezés jóságbecslésének teljes folyamata a Microsoft Azure felhőszolgáltatásai segítségével lett végrehajtva. A felhőszolgáltatások használatának előnye a számítógépes erőforrások – például az adattároláshoz szükséges tárhely és a feldolgozáshoz szükséges számítási teljesítmény – igény szerinti, azonnali rendelkezésre állása, valamint a használat arányos költségvonzata. Ebben a szakaszban ezen szolgáltatásokat mutatjuk be végig haladva az elemzésünk egyes lépésein.

Az első feladatunk a nyers adatok tárolása volt, melyre Azure Data Lake Storage technológiát választottunk. Az Azure Data Lake szolgáltatás fő célja, hogy megkönnyítse a fejlesztők, az adatszakértők és az elemzők számára a tetszőleges méretű és hierarchiájú, valamint tetszőleges típusú adatfeldolgozást, és hogy elemzést tegyen lehetővé. Emiatt kiváló választás az adataink tárolására, azok rendkívül heterogén struktúrája és rendezettsége miatt. Emellett nagy előnye még ezen szolgáltatásnak, hogy jól integrálható mind az általunk előfeldolgozásra használt Azure Databricks és a modell felállítására alkalmas Azure Machine Learning szolgáltatásokkal.

A nyers adatok 1.62 GB tárhelyet foglalnak, melyek nagy része vagy CSV vagy valamely ágazat-specifikus fájlformátumban elérhető számunkra.

Az adatelőkészítést a már említett Azure Databricks szolgáltatáson végeztük el, mely alapvetően Notebook alapú fejlesztést tesz lehetővé, így egy-egy Notebook-ban Python, Scala és SQL szkriptrészek is elhelyezkedhetnek. Konkrét munkafolyamatok kialakítására is lehetőségünk van például Notebook-ok egymás utáni láncolásával vagy meghívásával, ezáltal egy összetettebb, akár többlépcsős munkafolyamat kialakítását is lehetővé téve. Ezen felül az Azure DataBricks támogatja a CI/CD elvet is, melynek során Azure DevOps szolgáltatás használatával lehet a különféle szkriptek közti

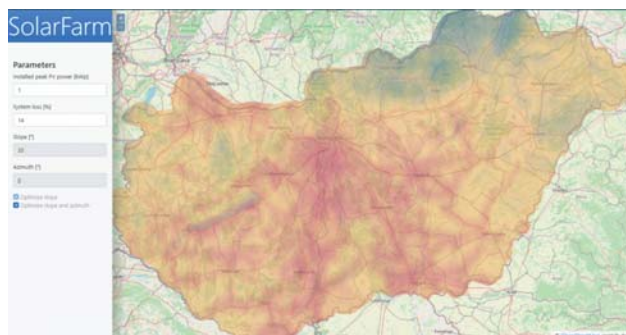
kapcsolatokat és a pontos futtatási folyamatokat definiálni. Az előkészített adathalmazokat szintén az Azure Data Lake szolgáltatás segítségével tároltuk és a későbbi feldolgozást egyszerűsítő CSV formátumba exportáltuk, amely a felskálázásnak és a jelentős strukturális átszervezésnek köszönhetően már 32.5 GB méretűre növekedett.

A jóságbecslést, az Azure Machine Learning Studio felületén keresztül valósítottuk meg. Az Azure Machine Learning szolgáltatásai sok lehetőséget adnak komplex adatfeldolgozási rendszerek létrehozására. Segítségével képesek vagyunk akár bonyolult egyedi modellek előállítására, tanítására, a folyamat végén a betanított modell kiértékelésére, majd exportálására olyan formátumban, amely könnyedén üzembe helyezhető akár egy éles rendszer részeként. Jelen fejlesztés esetében egy 4 virtuális processzormaggal, 28GB RAM memóriával rendelkező virtuális gépet használtunk az Azure Machine Learning hátterében, melynek segítségével nagyjából tíz perces nagyságrendű futási időket kaptunk.

A vizualizáció fejlesztése során több technikát és kereskedelmi szoftvert is kipróbáltunk, azonban végül egy saját fejlesztésű, OpenStreetMap-en alapuló megjelenítés használata mellett döntöttünk. Ennek oka, hogy a kereskedelmi vizualizációs szoftverek számos olyan limitációval rendelkeznek (például a megjeleníthető adatpontokra vonatkozóan), amelyek megakadályozzák a predikciók hatékony megjelenítését, valamint így vált lehetőségünk arra, hogy az összes szükséges funkciót implementáljuk.

4. AZ EREDMÉNYEK MEGVITATÁSA

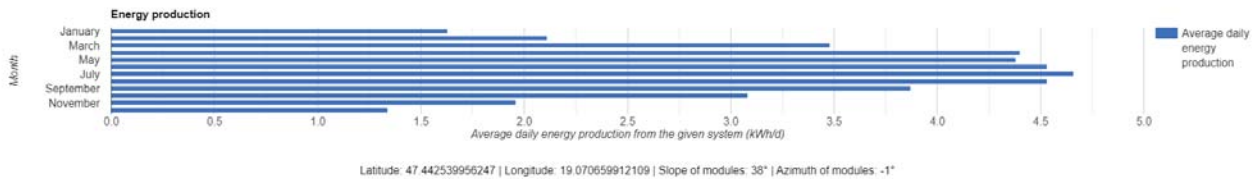
A predikciós modell által előállított eredmény vizualizálásához egy web alapú alkalmazás¹⁸ került kifejlesztésre, melynek fő képernyőjén egy Magyarország területét lefedő, a napelemlételek telepítésére vonatkozó prediktált jóságértéket mutató hő térkép látható.



8. ábra. A fejlesztés eredményeképpen elkészült interaktív weboldal nyitó képe.

Ez a felület a színezés segítségével alkalmas arra, hogy áttekintést adjon a felhasználó számára a napelemlételek elhelyezésére alkalmasabb területekről. A térkép szabadon nagyítható és mozgatható, így a felhasználó számára érdekes területek közelebbről is megvizsgálhatók. Az alkalmazásban a felhasználónak lehetősége van továbbá arra is, hogy a telepítendő napelemlételek rendszer főbb paramétereit, azaz a rendszer névleges teljesítményét (kilowatt peak, kWp egységben) és a rendszer várható becsült veszteségét százalékban, valamint a panelek dőlésszögét és az azimutális szögét (azaz az Egyenlítőhöz viszonyított vízszintes irányukat) megadja. Az utóbbi két paraméter esetében lehetőség van azok automatikusan történő optimalizálására is a később kiválasztott területhez, amely egy térképi pontra történő kattintással jelölhető ki. Ekkor egy új képernyő nyílik meg, amely a kijelölt helyhez tartozó átlagos napi energiatermelésre ad egy becslést hónapokra lebontva, valamint a dőlésszög és az azimutális szög optimális értékét is megjeleníti, ha a felhasználó ezeket beállította. Ehhez egy, az Európai Bizottság honlapján elérhető szolgáltatás¹ került felhasználásra annak alkalmazásprogramozási interfészén keresztül.

Average daily energy production



9. ábra. A weboldal második lapjának képe.

5. KONKLÚZIÓ

Az Európai Unió korábbi törekvéseivel összhangban, Magyarországnak is egyik kiemelt célja a megújuló energiaforrások alkalmazásának ösztönzése és a fosszilis energiaforrásokkal szemben egyre nagyobb arányú jelenlétének támogatása. A zöld energia előállítására már számos technológia rendelkezésre áll, úgymint a szélerőművek, a vízenergia vagy éppen a napelem telepek létesítése. A hazai energiapolitika alapjait meghatározó dokumentumok alapján (Nemzeti Energiastratégia, Nemzeti Energetikai és Klímaterv) egyértelműen látható a kormányzati elköteleződés a megújuló energiaforrások felhasználásának fejlesztése érdekében. A tervek jelentős mennyiségben számolnak PV kapacitások várható telepítésével. A Nemzeti Energiastratégiában definiált (és kiválasztott) PV-központú forgatókönyv 2040-re több mint 10.000 MW napelemes beépített kapacitással tervez. Az energiapolitikai tervezés azonban alapvetően energiapolitikai modellező eszközök alapján készült jövőképet vetít előre (pl.: TIMES modell), amely nem számol a területhasználat, a különböző szempontok szerint korlátozott napelemes beépíthetőség mértékével. A pontosabb jövőkép felvázolása azonban mindenképpen indokolja egy olyan modellező eszköz kifejlesztését, amely a PV kapacitások telepíthetőségével kapcsolatban részletesebb, a területhasználat és egyéb korlátozó tényezőkkel összefüggésbe hozható elemzések elvégzésére is alkalmas. A PV kapacitások telepíthetőségével kapcsolatban kulcsfontosságú, hogy az adott térségben milyen szabad hálózati kapacitások érhetőek el. Ezzel kapcsolatban a magyar gyakorlat rendkívül szegényes. Nemcsak az a probléma, hogy a jelenleg publikált térképek lényegében semmilyen érdemi információt nem

tartalmaznak, hanem az is probléma, hogy lényegesen összetettebb a valós hálózati helyzet az egyszerű „nincs szabad kapacitás jelzésnél”. Jelenleg ugyanis egyáltalán nincs szabályozás, illetve nincs egységes gyakorlat arra nézve, hogy a szabad kapacitást egyáltalán hogyan kell kalkulálni. Ráadásul nem csak arról van szó, hogy a szabadon álló PV rendszerek telepíthetőségét szükséges vizsgálni, hanem a házak tetőszerkezete is jelentős szabad felületet képezhet. Ráadásul az energiahatékonysági fejlesztések egyik kifejezett célja a megújuló energia használatának a növelése, amelyet a fenti térképek alapján szintén lehetetlen lenne megvalósítani.

A magyarországi adottságok figyelembevételével a sikerterületek és az alacsony tengerszintbeli változások számos megoldás alkalmazását nem teszik lehetővé vagy legalábbis nem a leghatékonyabb megoldást jelentik. Viszont a napsugárzás, mint potenciális energiaforrás által tárolt energia hasznosításához több befolyásoló tényező is adott és elérhető a Kárpát-medencében. Jelen tanulmány és a hozzá kapcsolódó fejlesztés során arra kerestük a választ, hogy megpróbáljuk meghatározni azokat a kiemelten előnyös elhelyezkedésű területeket Magyarország határain belül, amelyek magas potenciállal bírnak egy jövőbeli beruházás során telepítésre kerülő napelemes vagy éppen háztartási kiserőmű helyszínének kiválasztásánál. Az alkalmazott adatelemzési keretrendszer egy matematikai modellen alapuló jóságértéket becsülő megoldás segítségével, a kiszámolt értékek alapján vizualizáció alkalmazásával jeleníti meg az eredményeket.

Természetesen az így létrehozott alkalmazás, valamint az annak háttérében lévő predikciós modell számos módon továbbfejleszhető és bővíthető. A jövőbeni fejlesztés iránya elsősorban a végfelhasználó személyétől (kormányzati döntéshozók,

cégek, magánszemélyek) függ. További adatforrások bevonásával, elsősorban a villamosenergia-rendszerre, valamint az egyes magyarországi földterületek minőségére, védettségére és beépítettségére vonatkozó adatokkal számos további

funkció is implementálhatóvá válhat, mint például az egyes földterületek szűrése, illetve kizárása (helyrajzi szám alapján), vagy a beépíthető tetőfelületek meghatározása és ezek alapján különböző mutatók származtatása.

Jegyzetek

- 1 PVGIS, https://re.jrc.ec.europa.eu/pvg_tools/en/tools.html (2021. 10. 21).
- 2 Kohlheb Norbert – Munkácsy Béla – Csanaky Lilla – Meleg Dániel (2015) A megújuló energiaforrások potenciáljai és hasznosításuk Magyarországon, *Kövász*, 19(1-4), 19-50.
- 3 Móczár Gábor – Farkas István (1999) Napenergia hasznosítás, *Ökotáj*, 22. szám, <http://www.okotaj.hu/szamok/22/mas4.html> (2021. 10. 21.).
- 4 Pálffy Miklós (2005) A napenergia fotovillamos hasznosításának potenciálja Magyarországon, *Elektrotechnika*, 98(11), 293, https://www.mee.hu/files/ET/2005/ET_2005_11t.pdf (2021. 10. 21.).
- 5 Munkácsy Béla – Sáfian Fanni – Harmat Ádám – Németh Sándor (2014): Hazai megújuló potenciálok és hasznosításuk jövőképünkben, In: Munkácsy Béla (szerk.) *A fenntartható energiagazdálkodás felé vezető út. Erre van előre! – Vision 2040 Hungary 2.0* (Budapest: ELTE TTK Környezet- és Tájföldrajzi Tanszék, Környezeti Nevelési Hálózat Országos Egyesület), 143–152., <http://ktf.elte.hu/wp-content/uploads/2014/09/ERRE-VAN-ELORE-2.0.pdf> (2021. 10. 21.).
- 6 Al Garni, H. Z., Awasthi, A. (2018) Solar PV Power Plants Site Selection: A Review, *Advances in Renewable Energies and Power Technologies*, 1, 57-75, <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-812959-3.00002-2>
- 7 Bocca, A., Chiavazzo, E., Macii, A., Asinari, P. (2015) Solar energy potential assessment: An overview and a fast modeling approach with application to Italy, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 49, 291-296, <https://doi.org/10.1016/j.rser.2015.04.138>
- 8 Aran Carrion, J., Espin Estrella, A., Aznar Dols, F., Zamorano Toro, M., Rodriguez, M., Ramos Ridaó, A. (2008) Environmental decision-support systems for evaluating the carrying capacity of land areas: Optimal site selection for grid-connected photovoltaic power plants, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 12(9), 2358-2380, <https://doi.org/10.1016/j.rser.2007.06.011>
- 9 Georgiou, A., Skarlatos, D. (2016) Optimal site selection for siting a solar park using multi-criteria decision analysis and geographical information systems, *Geoscientific Instrumentation, Methods and Data Systems*, 5, 321-332, <https://doi.org/10.5194/gi-5-321-2016>
- 10 Ruiz, P., Nijs, W., Tarvydas, D., Sgobbi, A., Zucker, A., Pilli, R., Jonsson, R., Camia, A., Thiel, C., Hoyer-Klick C., Dalla Longa, F., Kober, T., Badger, J., Volker, P., Elbersen, B. S., Brosowski, A., Thrän, D. (2019) ENSPRESO - an open, EU-28 wide, transparent and coherent database of wind, solar and biomass energy potentials, *Energy Strategy Reviews*, 26, art. no. 100379 <https://doi.org/10.1016/j.esr.2019.100379>
- 11 Pfeifroth, U., Kothe, S., Trentmann, J., Hollmann, R., Fuchs, P., Kaiser, J., Werscheck, M. (2019) Surface Radiation Data Set - Heliosat (SARAH) - Edition 2.1, Satellite Application Facility on Climate Monitoring, https://doi.org/10.5676/EUM_SAF_CM/SARAH/V002_01
- 12 Copernicus Climate Change Service (C3S) (2017), Climate data for the European energy sector from 1979 to 2016 derived from ERA-Interim, Copernicus Climate Change Service Climate Data Store (CDS), <https://cds.climate.copernicus.eu/cdsapp#!/dataset/sis-european-energy-sector> (2020. 11. 19).
- 13 OpenStreetMap contributors, 2020, Planet dump retrieved from HYPERLINK, <https://planet.osm.org> (2020. 11. 30.).
- 14 NASA Shuttle Radar Topography Mission (SRTM), Shuttle Radar Topography Mission (SRTM) Global, Distributed by OpenTopography, (2013), <https://doi.org/10.5069/G9445JDF> (2020. 11. 27.).
- 15 GDAL/OGR contributors (2021), GDAL/OGR Geospatial Data Abstraction software Library, Open Source Geospatial Foundation, <https://gdal.org> (2021. 10. 21.).
- 16 <https://richdem.readthedocs.io/en/latest/index.html> (2021. 10. 21.).
- 17 Horn, B. K., Hill shading and the reflectance map. Proceedings of the IEEE
- 18 <https://navu-solarfarm.netlify.app/> (2021. 10. 21.).

DOI: 10.54200/kt.v1i2.24

JELEN PUBLIKÁCIÓ A NEMZETI ADATGAZDASÁGI
TUDÁSKÖZPONT KÖZREMŰKÖDÉSÉVEL JELENT MEG.

Adatelemzési folyamat és keretrendszer a közigazgatás számára

BOGACSOVICS GERGŐ, HAJDU ANDRÁS, HARANGI
BALÁZS, LAKATOS ISTVÁN, LAKATOS RÓBERT,
SZABÓ MARIANNA, TIBA ATTILA, TÓTH JÁNOS,
TARCSI ÁDÁM*

Absztrakt: A mesterséges intelligencia utóbbi évtizedben be-
következett ugrásszerű fejlődése az azt támogató hardveres és
szoftveres platformok folyamatos bővülésével az adatelemzést

is új szintre emelte. Ez a szintlépés alapvetően úgy értelmez-
hető leginkább, hogy egyre kevésbé szükséges a feldolgozó
modellek precíz meghatározása, mivel már a most rendelkez-

* **Bogacsovics Gergő:** PhD tanulmányait 2020-ban kezdte meg a Debreceni Egyetem Informatikai tudományok Doktori iskolájában. Kutatási területei közé tartoznak: mesterséges intelligencia, gépi tanulás, mélytanulás, mély megerősítéses tanulás, orvosi képfeldolgozás és természetes szövegfeldolgozás.

Prof. Dr. Hajdu András: 2003-ban szerezte Ph.D., 2017-ben MTA doktori fokozatát. IEEE senior member, jelenleg az Informatikai Kar dékánja, az Informatikai Doktori Iskola Adattudomány és vizualizáció programjának és a Képfeldolgozás és Komputergrafika Tanszék vezetője. Elsődleges kutatási területe a diszkrét matematika, digitális képfeldolgozás, gépi tanulás, nagy mennyiségű adatfeldolgozás.

Dr. Harangi Balázs: 2015-ben szerezte meg Ph.D. fokozatát, melyhez kapcsolódó disszertációjának témája orvosi képfeldolgozás volt. Elsődleges kutatási témái közé tartoznak olyan területek, mint az orvosi képfeldolgozás, textúra elemzés, gépi tanuló rendszerek és mesterséges intelligencia (mélytanulás).

Lakatos István: 2020-tól Ph.D. hallgatóként végzi kutatását a Debreceni Egyetem Informatikai Tudományok Doktori Iskolájában az Adattudomány és vizualizáció doktori programban. Elsődleges kutatási témája a gyógyszertervezés és molekula szintézis elősegítése gépi tanuló rendszerek és neurális hálózatok által.

Lakatos Róbert: 2020-tól a Debreceni Egyetem Informatika Karán, mint Ph. D. hallgató folytat tanulmányokat és végez kutatómunkát a mesterséges intelligencia, gépi tanulás és a szöveg feldolgozás területén. Továbbá tanulmányai mellett több mint 10 éve folyamatosan dolgozik szoftver fejlesztőként.

Szabó Marianna: 2019-től Ph.D. hallgatóként végzi kutatási és oktatói munkáját a Debreceni Egyetem Informatikai Tudományok Doktori Iskolájában, kutatási témája a valószínűségi időjárás előrejelzések statisztikai utófeldolgozása, de érdeklődései közé tartozik a neurális hálózatok és az adatelemzés tágabb témaköre is.

Tiba Attila: 2020-tól tanársegédként dolgozik az Informatikai Kar Komputergrafika és Képfeldolgozás Tanszékén. Fő érdeklődési területei: sztochasztikus optimalizálás, gépi tanulás, digitális képfeldolgozás, numerikus matematika, nagy mennyiségű adatfeldolgozás.

Tóth János: Jelenleg a Debreceni Egyetem Informatikai Tudományok Doktori Iskolájának doktorjelöltje. Elsődleges kutatási területei közé tartozik az ensemble rendszerek optimalizációja, az orvosi képfeldolgozás és a gépi tanuló rendszerek.

Tarcsi Ádám: Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Informatikai Karán, az Adattudomány és Adatechnológiai tanszéken felel az ipari kapcsolatokért, valamint a Nemzeti Adatgazdasági Kutatóközpont szakmai divízióvezetője. Kutatási területei közé tartozik: vállalati információs rendszerek, adattudományok.

zésre álló eszközök képesek biztosítani, hogy pusztán a nyers input adatok megfelelő szolgáltatásával és az elérni kívánt cél meghatározásával az effektív elemzést végző eljárás – általában neurális háló architektúra – már egy gépi tanulási folyamaton keresztül automatikusan kerüljön kialakításra. Mivel ez a trend a jövőben várhatóan tovább fog erősödni, az elemzési eljárásokat célszerű úgy felépíteni, hogy ebbe a keretrendszerbe illeszkedjenek. Ennek megfelelően hangsúlyt kell fektetni a feldolgozni kívánt, potenciálisan különféle területekről származó adatbázisok olyan előfeldolgozására, amelyet követően a teljes adatkészlet átadható az elemző architektúrának. Mivel az elemzés eredményének értelmezhetőségét emberi felhasználásra is alkalmassá kell tenni, ezért tipikusan vizualizációs technikákat alkalmazhatunk erre a célra. Értelmszerűen a vizualizációs technikát is a hatékonyság miatt a teljes elemzési keretrendszerbe érdemes integrálni, azaz a vizualizációs eszköz közvetlenül ráépül az elemzőarchitektúra kimenetére, illetve annak belső adatábrázolására, amennyiben például a bemeneti adatok közötti összefüggések bemutatása is hasznos a döntéshozás indoklásához.

Kulcsszavak: adatelemzés, keretrendszer, adatelemzési terv

1. BEVEZETÉS

Az alábbi táblázat bemutatja a sikeres adatelemzés megvalósításához szükséges lépéseket a letisztult CRISP-DM^{1,2,3} és ASUM-DM⁴ elemzési módszertanokból kiindulva. Az effektív adatelemzés megkezdésekor kiemelt figyelmet érdemel az adatok előkészítése, majd a megfelelő elemzőmodell kiválasztása. Az elemzési feladat összetettségétől függően az egyes feladatok kidolgozásának mélysége értelemszerűen igen széles skálán mozog. Ezek a szintek alapvetően az adatelemzés következő négy leggyakoribb feladattípusának megfelelően azonosíthatók be: leíró jellegű elemzés/riport vagy megfigyelés; feltáró elemzés; mély elemzés prediktív analitikával kiegészítve; egyedi elemzés, tanulmány. Számos esetben az elemzési feladat alapvetően egy jelentéssel és értelmezést segítő fejlesztéssel zárul. Komolyabb fejlesztést is igénylő megrendelés esetén a végtermék elkészítésénél a dőltsel szedett pontok is relevánssá válnak.

| | | | |
|--|--|----------------------------|---|
| Célok meghatározása/Üzleti megértés | Megrendelői célok megértése <ul style="list-style-type: none"> • Háttér • Üzleti folyamatok • Üzleti elvárások Helyzetfelmérés <ul style="list-style-type: none"> • Az erőforrások felmérése • Követelmények, feltételezések, korlátozások • Kockázatok és váratlan események • Terminológia • Költségek és előnyök Adatelemzési feladat megfogalmazása <ul style="list-style-type: none"> • Adatelemzési célok • Adatelemzés sikerének kritériumai Az adatelemzési terv elkészítése <ul style="list-style-type: none"> • Projektterv • Eszközök és technikák előzetes felmérése | Adatok megértése | Adatok összegyűjtése <ul style="list-style-type: none"> • Kiinduló adatgyűjtési jelentés Adatok leírása <ul style="list-style-type: none"> • Adatleíró jelentés Adatok feltárása <ul style="list-style-type: none"> • Adatfeltáró jelentés Az adatminőség ellenőrzése <ul style="list-style-type: none"> • Adatminőségi jelentés |
| | | Adatok előkészítése | Adatok kiválasztása <ul style="list-style-type: none"> • A felvétel indoklása/Kizárás Adat minőség javítás <ul style="list-style-type: none"> • Adat minőség jelentés Adatszámzamatatás <ul style="list-style-type: none"> • Származtatott attribútumok • Generált rekordok Adatok integrálása <ul style="list-style-type: none"> • Egyesített adatok Adatok formátumának módosítása <ul style="list-style-type: none"> • Átformázott adatok • Adatkészlet • Adatkészlet leírása |

| | |
|------------------------------------|---|
| Modellalkotás az elemzéshez | <p>Modellezési technikák kiválasztása</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modellezési technika • Modellezési feltételezések <p>Tesztelési módszertan kialakítása</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teszttervezés <p>Modell építése</p> <ul style="list-style-type: none"> • Paraméter-beállítások • Modellek • Modell leírások <p>Modell kiértékelése</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modell értékelése • Paraméter-beállítások finomítása |
| Kiértékelés | <p>Eredmények kiértékelése</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adatelemzés eredményének kiértékelése üzleti siker kritériumokra nézve • Jóváhagyott modellek <p>Módszertan, felülvizsgáló folyamat</p> <ul style="list-style-type: none"> • A folyamat felülvizsgálata <p>Következő lépések meghatározása</p> <ul style="list-style-type: none"> • A lehetséges intézkedések listája • Döntés |
| Végtermék elkészítése | <p>Eredmények megjelenítése</p> <ul style="list-style-type: none"> • Megjelenítő felület tervezése <p>Zárójelentés készítése</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zárójelentés • Végleges bemutató <p>Végtermék tervezése</p> <ul style="list-style-type: none"> • Telepítési és bevezetési terv <p>Monitoring és karbantartás tervezése</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitoring és karbantartási terv <p>A projekt felülvizsgálata</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tapasztalati dokumentáció |

2. CÉLOK MEGHATÁROZÁSA

Ez a kezdeti szakasz a projekt céljainak és követelményeinek megértésére összpontosít egy adatelemzési problémadefiníció és egy adatelemzési terv kidolgozásának érdekében. Ennek keretében elkészül egy költségbecslés – beleértve a kidolgozás idejét is – a feladat összetettségének függvényében.

Az adatelemzés célja, hogy a megrendelői igény a lehető legjobban legyen teljesítve. Ehhez szük-

séges a megrendelő részéről felvetett probléma megértése, valamint az, hogy annak megoldására reális célok kerüljenek kitűzésre.

Az igénykielégítés során konzultációk keretében kerülnek a részletek pontosításra. A konzultáció egy iteratív folyamat, így az elemzési cél is folyamatosan tisztul. Ennek során a megrendelő számára egyértelművé válik, hogy mit várhat el az elkészülő adatelemzéstől. A konzultációs folyamat végére meghatározásra kerülnek az igénylendő adatkörök is.

2.1. MEGRENDELŐI CÉLOK MEGÉRTÉSE (A KONZULTÁCIÓ RÉSZEKÉNT)

E lépés célja annak megértése, hogy valójában mire szeretne a megrendelő választ kapni, milyen eredményt szeretne kézhez kapni, milyen formátumban és mennyi időn belül. Azaz itt szükséges az elvárt eredmény pontos meghatározása, az elvárások specifikálása, valamint a felhasználni kívánt adatok körének előzetes meghatározása is. E lépés során fel kell tárnunk azokat a tényezőket, amelyek meghatározzák az adatelemzési projekt jellegét, magas szintű, általános kérdésekkel.

- *Az eredménytermék:* Milyen formátumban szükséges elkészíteni az elemzést? Szöveges tanulmány, szöveges elemzés, részletes prezentáció, áttekintő prezentáció, adatvizualizáció módja, interaktív felületekre való igény, estelegesen szolgáltatás és hozzátartozó felhasználói felület?
- *Az elemzési feladatra rendelkezésre álló idő:* Mikorra szükséges elkészíteni az elemzést?
- *Gyakoriság szempontok:* Egyszeri elemzés készül, többszöri, esetleg folyamatos elemzési szolgáltatás, folyamatos információ igény áll fenn megrendelő oldaláról? Megismételhető-e az elemzés – adatok elérhetősége vagy más körlátok miatt egyáltalán lehet-e szó az elemzés megismétléséről? Igényt tarthat-e a megrendelő erre és milyen gyakran?

2.2. HELYZETFELMÉRÉS (A KONZULTÁCIÓ RÉSZÉKÉNT)

A helyzetfelmérés célja annak meghatározása, hogy mi valósítható meg az adatelemzéssel. Ehhez részletesebb tényfeltárás szükséges a feldolgozandó adatok köréről, az azokkal kapcsolatos esetleges megközelítésekről és feltételezésekről, amelyeket figyelembe kell venni az adatelemzési terv meghatározásakor.

- *Adatforrások, azok háttere, összetettsége:* Az elemzéshez szükséges adatok és azok forrásainak beazonosítása.
- *Felhasználandó adatkörök és az adatkészletek összetettsége:* Milyenek az elemzéshez szükséges adatkörök, mekkora az adatkészletek és a becsatornázandó adatforrások, illetve az érintett szervezetek száma?
- *Elemzés típusa:*
 - *Leíró jellegű elemzés/riport vagy megfigyelés:* Az érintett adatkészleteknek általános jellemzését hivatott megadni, amihez alapvetően a leíró statisztika eszköztárat használjuk.
 - *Feltáró elemzés:* A szükséges adatkészletek vizsgálata hagyományos statisztikai, elemzési eszközökkel, amelyek alkalmasak az adatokban rejlő összefüggések feltárására, okok vizsgálatára, összehasonlítására.
 - *Mély elemzés prediktív analitikával kiegészítve:* Az elemzés átfogó képet ad az igényelt nagy mennyiségű és komplexebb adatkörök tekintetében. A multidiszciplináris elemzésünk részeként a tématerületet vizsgáljuk jogi, közigazgatási, közgazdasági, valamint műszaki szempontok alapján. Az elemzés részét képezi prediktív analitikai előrejelzés, amely segíti a jövőbeli döntéshozatalt a megismert információk alapján. A mesterséges intelligenciával történő elemzéseket, predikciókat ágazati szakértők bevonásával végezzük el.
- *Egyedi elemzés, tanulmány:* A beérkezett igények szerint a fenti három kategóriába egyértelműen nem besorolható, vagy több elemzési módszert is felvonultató, mély szakmai ismeretet igénylő és számos területet, adatkört

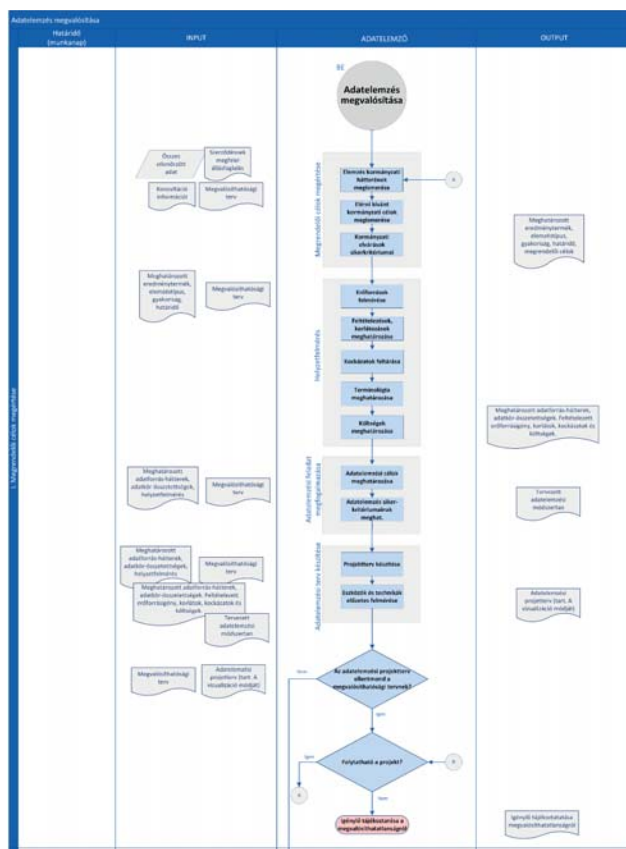
érintő elemzés, nagyobb részt egyedi formátumban, méretben, elemzési mélységben és tartalommal készíthető el.

2.3. ADATELEMZÉSI FELADAT MEGFOGALMAZÁSA

E lépésben a megrendelői célok kerülnek átfogalmazásra adatelemzési projekt célkitűzésekké, valamint meghatározásra kerülnek az adatelemzés tervezett eredménytermékei, illetve az elemzés sikerességének technikai kritériumai.

2.4. AZ ADATELEMZÉSI TERV ELKÉSZÍTÉSE

A folyamat e szakaszában az adatelemzési célok – és ezáltal a megrendelői célok – eléréséhez szükséges terv elkészítése történik meg. A terv tartalmazza az adatelemzési projekt további szakaszaiban végrehajtandó lépéseket, beleértve az adatok összegyűjtését és az alkalmazandó eszközök és módszertanok kiválasztását is.



1. ábra: Célok meghatározása

3. ADATOK MEGÉRTÉSE

Az adatok megértése az igényelt adatok összegyűjtésével indul, és olyan tevékenységekkel folytatódik, amelyek lehetővé teszik az adatok megismerését és az adatminőségi problémák azonosítását. Ennek során vizsgálatra kerül az összegyűjtött adatok formátuma, mérete, belső struktúrája, valamint megtörténik a minőség ellenőrzése (azaz a hiányzó értékek, hibák és az inkonzisztencia kiszűrése) az adatokban.

3.1. ADATOK ÖSSZEGYŰJTÉSE

E lépésben a korábban azonosított adatsomagok összegyűjtése és a további elemzéshez szükséges rendszerezése, adatbázisba rendezése történik meg. Ennek a lépésnek azokban az esetekben van relevanciája, amikor a kulcsszolgáltató által előkészített adatsomagok struktúrája nem megfelelő a további feldolgozás szempontjából. Megjegyzen-

dő, hogy ez a lépés nagymértékben túlmutatható az adatok egyszerű beszerzésén, mivel az átadott adat igen változó formátumban lehet (strukturálatlan dokumentum, űrlap-jellegű PDF állományok, képek, szövegek stb.). Ezért itt további (ETL – Extract – Transform – Load – azaz adat betöltés az adatforrásból, adattranszformáció, adatbetöltés) fejlesztésekre lehet szükség.

3.2. ADATOK LEÍRÁSA

Ebben a lépésben az összegyűjtött adatok „felszíni” tulajdonságainak leírása történik meg, azaz megvizsgálásra kerül az adatok formátuma, mennyisége (például a rekordok/mezők/adatelemek száma), kódolási sémája stb., valamint kiértékelésre kerül, hogy az adatok megfelelnek-e a követelményeknek.

3.3. ADATOK FELTÁRÁSA

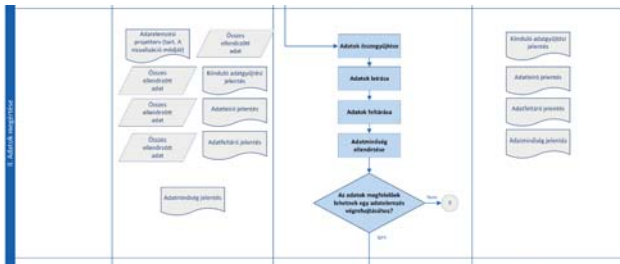
Ez a szakasz adatelemzési szempontból tárja fel a rendelkezésre álló adatokat különböző vizualizációs és statisztikai módszerek segítségével. Ezek közé tartoznak a kulcsattribútumok (például egy osztályozási feladat esetében az osztálycímkék) eloszlása, az attribútumok közötti kapcsolatok feltárása, az egyszerű aggregációk eredményei, a jelentős részpopulációk tulajdonságai stb. Ezek az elemzések hozzájárulnak az adat minőségének vizsgálatához, pontosítják az adatok leírását, illetve segítenek a további adatelekészítési lépések végrehajtásában is.

3.4. AZ ADATMINŐSÉG

ELLENŐRZÉSE

Ebben a lépésben az adatok minősége kerül vizsgálatra a következő szempontok alapján:

Teljesek-e az adatok (minden szükséges esetre kiterjednek-e)? Helyesek-e az adatok? Ha tartalmaznak hibákat, azok milyen jellegűek és mennyire gyakoriak? Vannak-e hiányzó értékek az adatokban? Ha igen, hogyan vannak reprezentálva, hol fordulnak elő, és mennyire gyakoriak?



2. ábra: Adatok megértése

4. ADATOK ELŐKÉSZÍTÉSE

Az adatok előkészítése magában foglal minden olyan tevékenységet, amely az elemzés során használt adatkészletek létrehozásához szükséges a kezdeti nyers adatokból. Az adatelőkészítési feladatokat esetleg többször is el kell végezni az alkalmazott modellek függvényében.

Ebben a szakaszban megtörténik a feladat megoldásához szükséges adatcsomagok előfeldolgozása, beleértve a nagy mennyiségű adatok kezelésére alkalmas adatbányászati eszközökkel történő rendszerezést, adatbázisba szervezést is. Ezen tevékenység során figyelmet kell fordítani az adatok előfeldolgozására, a megfelelő formátum kialakítására, az adatok validálására és egységesítésére is.

4.1. ADATOK KIVÁLASZTÁSA

Ebben a lépésben kerül eldöntésre, hogy a rendelkezésre álló adatok mely része kerül majd felhasználásra az elemzés során. A kritériumok közé tartozik az adatelemzési célok relevanciája, az adat minősége és az esetleges technikai korlátok, például az adatmennyiség vagy az adattípusok korlátai.

4.2. ADATMINŐSÉG-JAVÍTÁS

A folyamat e szakaszában az adatok minőségének a kiválasztott elemzési technikák által megkövetelt szintre javítása történik meg. A javítás alap-

jául az előző szakasz adatminőség-ellenőrzési lépése során talált minőségi problémák szolgálnak. Az adattisztítás magában foglalhatja az adatok tiszta részhalmazainak kiválasztását, az adatokra vonatkozó séma definiálását, illetve annak megléte esetén a megfelelő validálását és alapértelmezések beillesztését, a duplikátumok eltávolítását, az adattípusok átalakítását, a gépelési hibák javítását stb., vagy akár a hiányzó adatok modellezéssel történő becslését is, ha szükséges.

4.3. ADATSZÁRMAZTATÁS

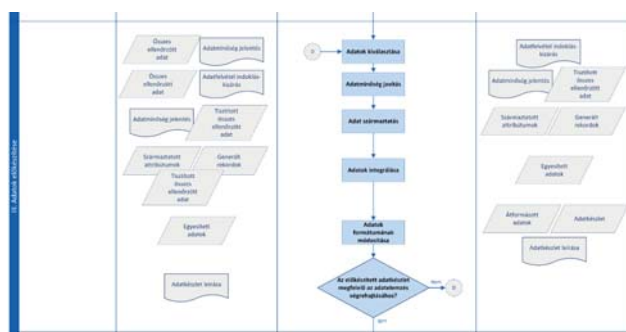
Ebben a lépésben olyan konstruktív adatelőkészítési műveletek kerülnek végrehajtásra, amelyek a tárolt attribútumokból származtatott attribútumokat vagy teljesen új adatelemeket állítanak elő. Ide tartozik a meglévő attribútumok értékeinek transzformálása is.

4.4. ADATOK INTEGRÁLÁSA

Az adatok integrálása során a különböző adatforrásokból származó adatok kombinálása történik meg. Erre akkor van szükség, ha több olyan adatforrás van, amely vagy ugyanazokról az objektumokról tartalmaz különböző információkat (összekapcsolás), vagy hasonló információkat tartalmaz, de különböző objektumokról (hozzáfűzés).

4.5. ADATOK FORMÁTUMÁNAK MÓDOSÍTÁSA

A formátummódosítás során olyan transzformációk kerülnek végrehajtásra az adaton, amelyek nem változtatják meg az adat jelentését, de a modellező eszköz számára szükségesek lehetnek, például az attribútumok sorrendjének megváltoztatása, az attribútumok címkéinek módosítása.



3. ábra: Adatok előkészítése

5. MODELLALKOTÁS AZ ELEMZÉSHEZ

Ebben a szakaszban különböző modellezési technikákat kell kiválasztani és azokat alkalmazni, valamint a paramétereiket az optimális értékekre állítani. Jellemzően ugyanarra az adatelemzési problémátípus megoldására több technika is létezik. Egyes technikáknak lehetnek specifikus követelményei az előkészített adatok formájára vonatkozóan, ezért szükséges lehet visszatérni az adatelőkészítési szakaszhoz.

5.1. MODELL KIVÁLASZTÁSA

A modellezés első lépéseként ki kell választanunk az elemzéshez illeszkedő modellezési technikát, amelyet használni kívánunk. Jó eséllyel ennek alapvető iránya meghatározásra került a korábbi konzultációs fázisban, viszont most az elemzés típusához megfelelő konkrét eszközöket kell kiválasztani.

Leíró jellegű elemzés/riport vagy megfigyelés esetén:

- Klaszterező megoldások
- Egyszerű statisztikai számítások

Feltáró elemzés esetén:

- Korreláció kutatás
- Ok-okozati kutatás

Mély elemzés prediktív analitikával kiegészítve:

- Osztályozó, illetve regressziós algoritmusok (döntési fa építésére, neurális hálózat generálásra)

Több technika alkalmazása esetén ezt a feladatot minden egyes technikára külön-külön kell elvégezni.

5.2. TESZTELÉSI MÓDSZERTAN KIALAKÍTÁSA

Mielőtt ténylegesen megépítenénk egy modellt, ki kell alakítanunk egy módszertant az elemzés eredményének tesztelésére. Például a felügyelt adatelemzési feladatokban (osztályozási feladat) rendelkezésre állnak a gyakori hibaarányokat mérő mutatók, de vannak olyan esetek, amikor a jószág mérésének a módja nehezen determinálható. Milyen módon kívánjuk az elemzés pontosságát mérni? Van-e ismert és elismert mérési módszer? Ki kell-e dolgozni az eredményesség mérésének módszerét? Kell-e külső szakértő a kiértékeléshez? Van-e rendelkezésre álló teszt adat?

5.3. MODELL ÉPÍTÉSE A RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ

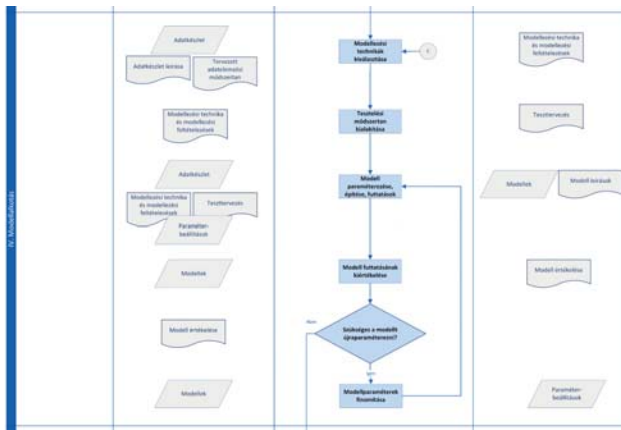
ADATHALMAZ SEGÍTSÉGÉVEL

Bármely elemzés esetén a választott modellező eszköznek számos paramétere lehet és azokat optimalizálni kell. Meg kell tudni határozni a szükséges és opcionális paramétereiket, valamint a paraméterbeállítások kiválasztásának indoklását. Kérdés a paraméterek számossága, amely összefüggésben van az alkalmazott modell komplexitásával. A komplex modellek esetén kérdés a rendelkezésre álló erőforrások alkalmassága, illetve amennyiben szükséges, a felhőben elérhető kapacitás költségbeclése.

5.4. MODELL KIÉRTÉKELÉSE

Az elkészült modelleket a szakterület ismeretei alapján ki kell értékelni, továbbá szükséges felmérni a modellezési és feltárési technikák sikerességét. Itt szükség lehet az üzleti elemzőkre és

a szakterületi szakértőkre, hogy megvitassák az eredményeket az adott kontextusban. A modell kiértékelése során csak magát a modellt vesszük figyelembe, minden más eredményt, amely a projekt során keletkezett, majd az értékelési fázisban tekintünk át. Amennyiben több modell is készült (legtöbbször igen), megpróbáljuk rangsorolni a modelleket. A modelleket az előre meghatározott szempontok szerint értékeljük, így különösen figyelembe kell venni az elkészült modellek számát, illetve azok eredményei alapján az esetleges visszatérés szükségességét egy korábbi fázishoz.



4. ábra: Modellalkotás az elemzéshez

6. A VÉGREHAJTOTT ADATELEMZÉSI MÓDSZERTAN KIÉRTÉKELÉSE

Ebben a szakaszban a korábbi fázisokban felépített és optimalizált modell minőségét határozzuk meg. Mielőtt a modell végleges termékként átadásra kerül a megrendelő számára, fontos, hogy alaposan kiértékeljük és felülvizsgáljuk, hogy a létrehozás során megtett lépéseket valóban rendben hajtottuk-e végre, illetve, hogy a modell megfelelően megvalósítja-e az eredetileg kitűzött célokat. Ennek a lépésnek a végén döntést kell hozni az adatelemzés eredményeinek felhasználásáról és átadhatóságáról.

6.1. A KAPOTT EREDMÉNYEK KIÉRTÉKELÉSE

A korábbi értékelési lépések olyan tényezőkkel foglalkoztak, mint a modell pontossága és általánosító képessége. Ebben a szakaszban azt vizsgáljuk, hogy több kidolgozott modell esetén, melyik milyen mértékben felel meg a konzultáció során megfogalmazott céloknak, és feladat feltárni a korábban megfogalmazott célok alapján az esetleges hiányosságokat. A kapott eredmények kiértékelése során szintén hangsúlyos a megrendelővel történő kapcsolattartás. Fontos döntési pont, hogy több megoldás esetén a magasabb pontosság, a gyorsabb átfutási idő vagy az olcsóbb üzemeltetés számít-e jobban? Vizsgálandó továbbá, hogy létrejött-e egyáltalán az a megoldás, amit a megrendelő eredetileg elgondolt? Itt lehet javaslatokat tenni a jövőbeli kapcsolódó adatelemzési szükségletekre.

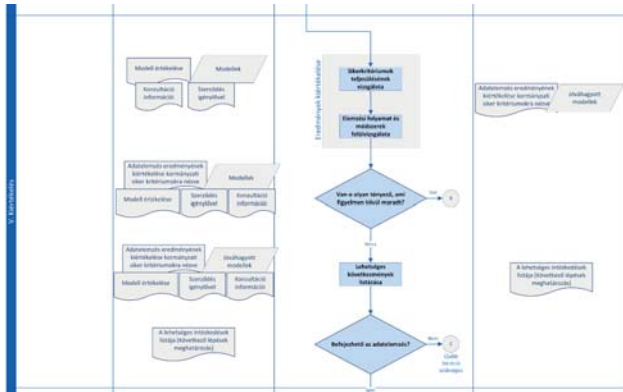
6.2. AZ ALKALMAZOTT MÓDSZERTAN ÁTTEKINTÉSE

Amennyiben eljutunk eddig a pontig, akkor a már elkészült adatelemzési megoldások kielégítőek, és megfelelnek a konzultáció során megfogalmazott igényeknek. Utolsó ellenőrzésként szükséges az alkalmazott módszereket felülvizsgálni annak érdekében, hogy kiderüljön, hogy van-e még olyan fontos tényező vagy feladat, amely valahogyan figyelmen kívül maradt. Helyesen épül-e fel a modell? Csak azokat az attribútumokat használja-e, amelyek megengedettek, és amelyek a későbbi elemzésekhez is rendelkezésre állnak majd?

6.3. KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK MEGHATÁROZÁSA

A megelőző értékelések és a felülvizsgálat eredményeitől függően döntés születik arról, hogy befejezhető-e az adatelemzéshez kapcsolódó fejlesztés.

tés vagy esetleg kezdeményez bármely fél további iterációkat, vagy esetleg új adatelemzési projektet. Ez a feladat magában foglalja a fennmaradó erőforrások elemzését és a költségvetést, amelyek befolyásolhatják a döntéseket.



5. ábra: A végrehajtott adatelemzési módszertan kiértékelése

7. KÉSZTERMÉK ELKÉSZÍTÉSE ÉS ÁTADÁSA

Az adatelemzést megvalósító módszertan önmagában nem lehet egy adatelemzési feladat végterméke. Ahhoz, hogy az végtermékként felhasználható legyen egy esetleges döntéshozásban, a megszerzett és kinyert információkat úgy kell elrendezni és bemutatni, hogy a megrendelő minél egyszerűbben és áttekinthető módon azokat hasznosítani tudja. A követelményektől függően a végső eredménytermék jelentheti egy egyszerű jelentés létrehozását, vagy olyan alkalmazást, amely megismételhető adatelemzések megvalósítására is alkalmas.

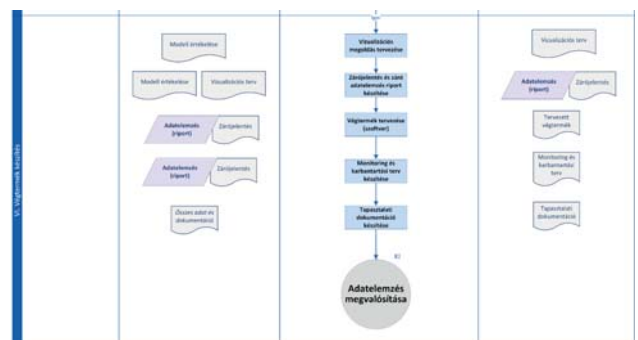
7.1. ADATELEMZÉSBŐL SZÁRMAZÓ EREDMÉNYEK MEGJELENÍTÉSE

Az adatelemzés során feldolgozott adatokat és a belőlük kinyert információkat az esetek többségében számszerűsített formában kapjuk vissza. Ezeknek az adatoknak, információknak az értel-

mezése ebben a formában nehéz és kényelmetlen. Az értelmezés megkönnyítésére egy megfelelő vizualizációs megoldás ad lehetőséget. Ezen a ponton több kérdés is felmerülhet. A vizualizált eredmény lehet egy egyszerű dashboard vagy egy interaktív felület, amelyen akár ki- és bekapcsolhatók az egyes adatszintek. A megoldások között vannak statikus és dinamikus elemek, amelyek az időbeliséggel képesek több információt még értelmezhető módon átadni. Kérdés lehet még, hogy a vizualizáció során alkalmazott eszköz egy meglévő, standard megoldás vagy esetlegesen újat kell fejleszteni.

7.2. ZÁRÓJELENTÉS KÉSZÍTÉSE

A projekt végén a legtöbb esetben az adatelemzés részleteiről és az elért eredményekről zárójelentés készül. Az elemzés mélységétől függően a jelentés lehet csupán a feladat és a tapasztalatok összefoglalása egy rövidebb, néhány oldalas dokumentum, amely a könnyebb értelmezés érdekében diagrammokat, valamint grafikus elemeket tartalmaz. Összetett elemzés esetén érdemes lehet összefoglalni a fejlesztés során szerzett fontos tapasztalatokat (buktatók, félrevezető megközelítések, legmegfelelőbb adatelemzési technikák kiválasztására vonatkozó javaslatok), amelyek szintén részét képezhetik a dokumentációnak, amely egy vezetői összefoglaló formájában kerül átadásra.



6. ábra: Késztermék elkészítése és átadása

8. AZ ADATELEMZÉS KOMPLEXITÁSÁNAK MEGHATÁROZÁSA

A konzultáció során feltárt aspektusok együttesen határozzák meg az elemzés komplexitását, melynek pontos szintje csak az elemzési munka lezárultával válik ismertté a szereplők számára, ugyanakkor már a konzultációs folyamat elejétől törekedni kell arra, hogy az elemzési komplexitás szintje becsülhető legyen. A becsült komplexitási szint hivatott meghatározni azt, hogy az eljárásrend egyes részeiben kik és milyen tevékenységben vesznek részt, továbbá egy indikációt is jelent a szükséges erőforrások és időszükséglet tervezéséhez.

A feladat komplexitásának becsüléséhez segítséget nyújthat az alábbi táblázat kitöltése a konzultáció során feltett és megválaszolt kérdések alapján:

| Adatelemzési feladatokról tervezett táblázat, hogy az egyes elemzési aspektusok melyikora hatással vannak a teljes feladat komplexitására. | | | | | |
|--|--|--|--|--|------------------------|
| Ismeretanyag megfigyelése | Adattípus megnevezés | Mennyiség megnevezés | Számosság elemzés | Számosság leírása | |
| Működési módja | Egyszerű/összetett | Szimplifikált/összetett | Terminál/nyitási | Felhasználói felület | |
| Újratöltés | Egyszerű elemzés | Adattal töltés/összetett elemzés | Terminál/nyitási | Adattal töltés/összetett elemzés | |
| Információgyűjtés módja, adatforrások | Egyszerű adatgyűjtés/feladat | Adattal töltés/összetett adatgyűjtés | Terminál/nyitási | Adattal töltés/összetett adatgyűjtés | |
| Adattal töltés módja, adatforrások | Adattal töltés/összetett adatgyűjtés | Adattal töltés/összetett adatgyűjtés | Terminál/nyitási | Adattal töltés/összetett adatgyűjtés | |
| Felhasználói adatbázisok és az adatbázisok összetettsége | Egyszerű adatbázis/összetett adatbázis | Egyszerű adatbázis/összetett adatbázis | Egyszerű adatbázis/összetett adatbázis | Egyszerű adatbázis/összetett adatbázis | |
| Felhasználói adatbázisok, adatbázisok összetettsége | 1-3 adatbázis/összetett adatbázis | 1-3 adatbázis/összetett adatbázis | 1-3 adatbázis/összetett adatbázis | 1-3 adatbázis/összetett adatbázis | |
| Külső adatbázisok használata | Nincs adatbázis/összetett adatbázis | Nincs adatbázis/összetett adatbázis | Adattal töltés/összetett adatbázis | Adattal töltés/összetett adatbázis | |
| Adattal töltés módja | Egyszerű adatbázis/összetett adatbázis | Egyszerű adatbázis/összetett adatbázis | Egyszerű adatbázis/összetett adatbázis | Egyszerű adatbázis/összetett adatbázis | |
| Adatok megnevezése | Egyszerű adatbázis/összetett adatbázis | Egyszerű adatbázis/összetett adatbázis | Egyszerű adatbázis/összetett adatbázis | Egyszerű adatbázis/összetett adatbázis | |
| Az elemzési feladat komplexitása és a rendelkezésre álló idő | Nagyon alacsony (1 hét) | Alacsony (2-3 hét) | Közepes (3 hónap) | Magas (3-6 hónap) | Nagyon magas (6 hónap) |

A komplexitás szintje alapján a feladatok az alábbi kategóriákba sorolhatók (becsült időigénnyel):

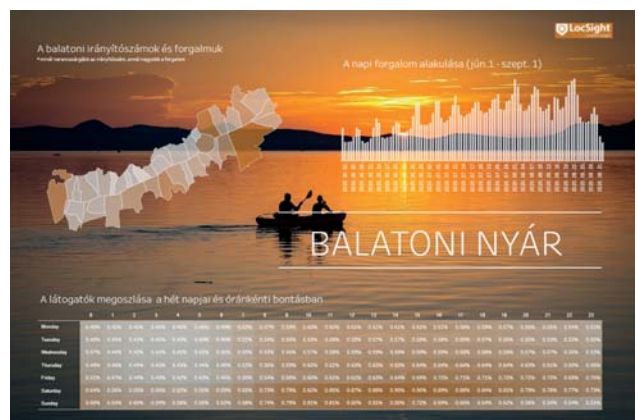
- Nagyon alacsony (~1 hét időigény)
- Alacsony (~2-3 hét időigény)
- Közepes (~1 hónap időigény)
- Magas (~2-3 hónap időigény)
- Nagyon magas (~3 hónap+ időigény)

8.1. PÉLDA 1: EGYSZERŰ LEÍRÓ ELEMZÉS

Az alábbi elemzés célja az volt, hogy az elérhető adatkörök felhasználásával meghatározzuk a 2020 nyarán megfigyelhető balatoni turizmus főbb célpontjait, trendjeit, területi eloszlását. A covid lezárások után kiemelt cél volt, hogy a lakosság a nyarat belföldön töltsse – ennek a célkitűzésnek a csaknem valós idejű „monitoringját” valósítja meg az elemzés. Általában a turizmus statisztikák leginkább a vendégéjszakák adataira épülnek, így csak a szálló vendégek kerülnek bele a mutatókba, ezzel az elemzéssel azonban kimutathatóvá váltak azok a turisztikai célú mozgások is, amelyeket nem szállóvendégek generáltak vagy csak települések között napközbeni „vándorlással” valósultak meg.

Az elemzés során a mozgási adatokat biztosító mobil telefonos lokációadatok, valamint az elemzést és megjelenítést segítő térképes adatbázisok – OSM térképek – kerültek felhasználásra.

Az elkészült elemzés egy egyszerű dashboard-on került bemutatásra.

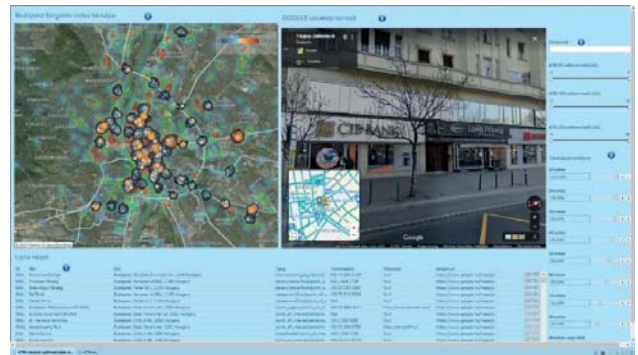


A leíró jellegű elemzés célja egy könnyen áttekinthető, ugyanakkor kattintható térképes felület volt, a könnyebb érthetőség és a részletes (település szintű) információk feltárása érdekében. Adatforrások tekintetében lényegében egyetlen adatforrásra támaszkodtunk, ami egy piacról beszerezhető mobil készülékek mozgási adatait tartalmazó adatkészlet volt. Ezt egészítette ki a vizu-

alizációt segítő térképes adatbázis, a települések poligon adataival.

Az elemzés komplexitása a fenti komplexitási mátrix alkalmazásával:

| Adatelemzési feladatot tervező táblázat, hogy az egyes elemzési aspektusok melyekre hatással vannak a teljes feladat komplexitására. | | | | | |
|--|--------------------------|---------------------------|------------------------|------------------------|--|
| Geográfiai meghatározás | Alacsony precizitású | Alacsony precizitású | Súlyos pontosság | Súlyos pontosság | |
| Vizuális mód | Egyszerű színtérkép | Összetett színtérkép | Interaktív térkép | Felhasználói felület | |
| Geográfia | Egyszerű elemek | Összetett elemek | Súlyos elemek | Súlyos elemek | |
| Információk típusa | Egyszerű adatok | Összetett adatok | Súlyos adatok | Súlyos adatok | |
| Adatforrás típusa | Alacsony pontosságú | Alacsony pontosságú | Súlyos pontosságú | Súlyos pontosságú | |
| Felhasználói felület | Egyszerű felület | Összetett felület | Interaktív felület | Felhasználói felület | |
| Felhasználói felület | 1-2 adatforrás | 3-5 adatforrás | 5-10 adatforrás | 10+ adatforrás | |
| Közigazgatási határok | Egyszerű határok | Összetett határok | Súlyos határok | Súlyos határok | |
| Elemzés típusa | Egyszerű elemek | Összetett elemek | Súlyos elemek | Súlyos elemek | |
| Adatok összehasonlítása | Egyszerű összehasonlítás | Összetett összehasonlítás | Súlyos összehasonlítás | Súlyos összehasonlítás | |
| Az elemzési feladat | 1 hét | 2-3 hét | 1 hónap | 2-3 hónap | |



Az elemzés komplexitása

| Adatelemzési feladatot tervező táblázat, hogy az egyes elemzési aspektusok melyekre hatással vannak a teljes feladat komplexitására. | | | | | |
|--|--------------------------|---------------------------|------------------------|------------------------|--|
| Geográfiai meghatározás | Alacsony precizitású | Alacsony precizitású | Súlyos pontosság | Súlyos pontosság | |
| Vizuális mód | Egyszerű színtérkép | Összetett színtérkép | Interaktív térkép | Felhasználói felület | |
| Geográfia | Egyszerű elemek | Összetett elemek | Súlyos elemek | Súlyos elemek | |
| Információk típusa | Egyszerű adatok | Összetett adatok | Súlyos adatok | Súlyos adatok | |
| Adatforrás típusa | Alacsony pontosságú | Alacsony pontosságú | Súlyos pontosságú | Súlyos pontosságú | |
| Felhasználói felület | Egyszerű felület | Összetett felület | Interaktív felület | Felhasználói felület | |
| Felhasználói felület | 1-2 adatforrás | 3-5 adatforrás | 5-10 adatforrás | 10+ adatforrás | |
| Közigazgatási határok | Egyszerű határok | Összetett határok | Súlyos határok | Súlyos határok | |
| Elemzés típusa | Egyszerű elemek | Összetett elemek | Súlyos elemek | Súlyos elemek | |
| Adatok összehasonlítása | Egyszerű összehasonlítás | Összetett összehasonlítás | Súlyos összehasonlítás | Súlyos összehasonlítás | |
| Az elemzési feladat | 1 hét | 2-3 hét | 1 hónap | 2-3 hónap | |

8.2. PÉLDA 2: FELTÁRÓ ELEMZÉS

A megbízás egy olyan elemzés elkészítésére irányult, mely vizsgálja az egyes banki ATM-ek teljesítményét – a napi tranzakciók számát – és a lokációk adottságainak mutatóit:

- a helyben lakó lakosság számosságát és szocio-demográfiai ismérveit,
- a tömegközlekedési információkat,
- a gyalogos és autós forgalom leíró adatait,
- az intézményi ellátottságot és az intézményi látogatottságot.

Az elemzés során lényegében azt vizsgáltuk, hogy az egyes jól tipizálható területeken – belváros, külváros, lakóövezet stb. – melyek azok a meghatározó tényezők, amelyek leginkább korrelációt mutatnak az ATM-ek forgalmi mutatóival.

A feladat során az elemzés eredményeit felhasználva elkészült egy térképes „kereső” felület is, mely alkalmas az egyes kulcs attribútumok súlyozására és így egy interaktív térkép segítségével a felhasználó maga tudja megkeresni a leginkább megfelelő lokációkat egy-egy területen.

A feladat egy egyszeri feltáró elemzésből állt, mely során meghatároztuk a releváns mutatókat, és ezt követően került kialakításra egy térképes kereső felület, ahol a releváns mutatók súlyozásával lehetett meghatározni a legjobb területeket. Az elemzés során felhasználásra kerültek a fent felsorolt adatkörök, valamint a pénzügyet által rendelkezésre bocsátott ATM tranzakciós adatok. Minden adat „egyszerű” táblázatos formában áll rendelkezésre, így azok előfeldolgozására nem volt szükség. A feltáró elemzési feladat egyszerű volt, egy teljes év adatait felhasználva készült el az elemzés. A feltáró elemzésen alapuló térképes eszköz fejlesztése szintén egyszerű volt, ugyanakkor a mögöttes adatok frissítése folyamatos. A feladat feltáró jellegű elemzési részének eredményei egyszerű prezentáció során kerültek bemutatásra és átadásra a megrendelőnek, hogy a megértés minél gyorsabb és az információk átadása minél érthetőbb módon történjen, míg a térképes kereső már egy interaktív vizualizáció formájában került megvalósításra.

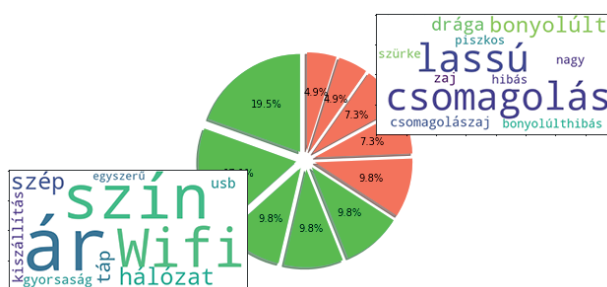
8.3. PÉLDA 3: MÉLY ELEMZÉS PREDIKTÍV ANALITIKÁVAL KIEGÉSZÍTVE

Kis- és középvállalkozások (KKV-k) ellenállóképességének jövőbeli predikciója:

A megfogalmazott projekt célok alapján egy olyan platform kerül kialakításra, ahol a cégek saját vagy más cégek könyvelési (mérleg, eredmény kimutatás) adataikat tudják fel-, illetve betölteni. Továbbá cél egy olyan, a KKV számára elérhető prediktív szolgáltatás, amely képes az adott KKV mérlegek adatainak elemzéséből egy jóslást adni a fizetéképtelenné válás esélyeire vonatkozóan. A mérlegek feldolgozását követően dashboard-on jelenik meg az elmúlt időszak átfogó leírását mutató diagram csoport, amely egyszerűsíti az adatok áttekintését és megértését. Jenleg az utolsó 3 év céges mérlegét elemzi a rendszer. A kiértékeléshez egy olyan gépi tanuláson alapuló modellt került kidolgozásra, amely a korábban felszámolásra került céges adatok alapján lett betanítva. A rendszer ennek az MI alapú modellnek a segítségével hívja fel a figyelmet a fizetéképtelenség veszélyét jelző anomáliákra. A fejlesztés során az adatforrás PDF állományokban eltárolt mérlegadatokat kinyerésén alapult, majd azok felhasználásával különböző közgazdasági mutatók kerültek származtatásra. Ezt követően gépi tanuló modellek segítségével valósul meg a predikció. Az elvégzett adatelemzési feladat komplexitását leíró táblázat az alábbiak szerint alakult:

Termék értékelések elemzése és vizualizálása:
Ennek kapcsán egy olyan PILOT feladaton dolgoztunk, amely célul tűzte ki az értékesített termékekre adott visszajelzések elemzését, hogy a vásárlók (akár az érkecsítő is) egyszerűen, áttekinthető módon be tudják azonosítani a termékekhez kapcsolódó legfontosabb pozitívumokat és negatívumokat. Megoldásunk alapját természetes nyelvi adatok feloldozásához fejlesztett eszközök adták, kiegészítve újszerű megoldásokkal és vizualizációs eszközökkel.

A megoldás felhasználható akár weblapokhoz, beépülő modul formájában, amely megjelenik a termékek alatt található értékelések előtt és egyszerűen, áttekinthető módon megmutatja azok lényegét, valahogy így:



A fejlesztés során olyan egyedi kulcsszó kinyerő algoritmus fejlesztésére volt szükség, amely képes rövid, akár néhány mondatos szövegből kinyerni azokat a jellemző kulcsfrázisokat, amelyeket érdemes megjeleníteni a felhasználó számára. Az elvégzett adatelemzési feladat komplexitását leíró táblázat az alábbiak szerint alakult:

Adatelemzési feladatot tervező táblázat, hogy az egyes elemzői aspektusok mekkora hatással vannak a teljes feladat komplexitására.

| Elemzői aspektus megnevezése | Általános jellemzők | Speciális jellemzők | Számszerű értékek | Számszerű értékek |
|--|---------------------|---------------------|-------------------|-------------------|
| Adatforrás megnevezése | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Visszajelzés módja | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Üzenetformátum | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Információk típusa, bonyolultsága, időigényessége | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Adatforrás helye, hozzáférhetőség | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Adatforrás időtartama és az adatkezelés időigényessége | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Adatforrás időtartama, adatkezelés időigényessége | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Kulcsszó(k) helye, bonyolultsága | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Adatforrás típusa | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Adatforrás típusa, adatkezelés időigényessége | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Adatforrás típusa, adatkezelés időigényessége | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Adatforrás típusa, adatkezelés időigényessége | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Adatforrás típusa, adatkezelés időigényessége | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |

Adatelemzési feladatot tervező táblázat, hogy az egyes elemzői aspektusok mekkora hatással vannak a teljes feladat komplexitására.

| Elemzői aspektus megnevezése | Általános jellemzők | Speciális jellemzők | Számszerű értékek | Számszerű értékek |
|--|---------------------|---------------------|-------------------|-------------------|
| Adatforrás megnevezése | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Visszajelzés módja | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Üzenetformátum | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Információk típusa, bonyolultsága, időigényessége | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Adatforrás helye, hozzáférhetőség | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Adatforrás időtartama és az adatkezelés időigényessége | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Adatforrás időtartama, adatkezelés időigényessége | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Kulcsszó(k) helye, bonyolultsága | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Adatforrás típusa | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Adatforrás típusa, adatkezelés időigényessége | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Adatforrás típusa, adatkezelés időigényessége | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Adatforrás típusa, adatkezelés időigényessége | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |
| Adatforrás típusa, adatkezelés időigényessége | 1 | 2,2 | 1,5 | 2 |

8.4. Példa 4: Egyedi elemzés

9. TEVÉKENYSÉGMEGHATÁROZÁS AZ ADATELEMZÉS JELLEGE ALAPJÁN

A feladat komplexitása alapján előre megbecsülhető, hogy az adott feladat elvégzéséhez (a tapasztalat alapján) milyen az időszükséglet. A pontos becslés elkészítéséhez azonban szükséges meghatározni az elemzési feladat jellegét is, melyből a feladat végrehajtásához szükséges tevékenységek pontos meghatározása történik.

| | Leíró jellegű elemzés/riport vagy megfigyelés | Feltáró elemzés | Mély elemzés prediktív analitikkal kiegészítve | Egyedi elemzés, tanulmány |
|--|---|-----------------|--|---------------------------|
| I.a/b Konzultáció az előzők alapján | Igen | Igen | Igen | Igen |
| I.c. Adatelemzési feladat megfogalmazása | Igen | Igen | Igen | Igen |
| I.d. az adatelemzési terv elkészítése | Igen | Igen | Igen | Igen |
| II.a Adatok összegyűjtése | Igen | Igen | Igen | Igen |
| II.b Adatok leírása | Igen | Igen | Igen | Igen |
| II.c Adatok feltárása | | Igen | Igen | Igen |
| II.d Az adatminőség ellenőrzése | | | Igen | Igen |
| III.a Adatok kiválasztása | | | Igen | Igen |
| III.b Adattisztítás | | Igen | Igen | Igen |
| III.c Adatszámítás | | | Igen | Igen |
| III.d Adatok integrálása | | Igen | Igen | Igen |
| III.e Adatok formájának módosítása | | | Igen | Igen |
| IV.a Modell kiválasztása | Igen | Igen | Igen | Igen |
| IV.b Tesztelési módszertan kialakítása | | | Igen | Igen |
| IV.c Modell építése a rendelkezésre álló adathalmaz segítségével | Igen | Igen | Igen | Igen |
| IV.d Modell kiértékelése | | | Igen | Igen |
| V.a Eredmények kiértékelése | Igen | Igen | Igen | Igen |
| V.b Alkalmazott módszertan áttekintése | Igen | Igen | Igen | Igen |
| V.c Következő lépések meghatározása | | | Igen | Igen |
| VI.a Eredmények megjelenítése | Igen | Igen | Igen | Igen |
| VI.b Zárójelentés készítése | Igen | Igen | Igen | Igen |

Természetesen minden elemzési feladat egyedi, így az elemzéshez elvégzendő, szükséges tevékenységek is változhatnak.

10. ÖSSZEFOGLALÁS

A fentiekben vázolt modell egy ajánlott adatelemzési folyamatot mutat be, valamint egy arra épülő feladatmátrixot, azaz az egyes lépések szerepét a különböző típusú és komplexitású adatelemzési feladatok esetén. A cikkben nem foglalkoztunk bővebben a bevezetés lépéseivel, valamint az azt követő üzemeltetési feladatokkal és kihívásokkal.

Jegyzetek

- 1 Wirth, R., Hipp, J. (2000) CRISP-DM: Towards a Standard Process Model for Data Mining, In: *Proceedings of the 4th International Conference on the Practical Applications of Knowledge Discovery and Data Mining*, 29-39. <http://cs.unibo.it/~daniilo.montesi/CBD/Beatriz/10.1.1.198.5133.pdf> (2021. 09. 28.).
- 2 Provost, F., Fawcett, T. (2013) Data Science and its Relationship to Big Data and Data-Driven Decision Making, *Big Data*, 1(1), 51-59., <https://doi.org/10.1089/big.2013.1508> (2021. 09. 28.).
- 3 Chapman, P., Clinton, J., Kerber, R., Khabaza, T., Reinartz, T., Shearer, C., Wirth, R. (2000) CRISP-DM 1.0., <https://the-modeling-agency.com/crisp-dm.pdf> (2021. 09. 28.), 76.
- 4 Angée, S., Lozano-Argel, S. I., Montoya-Munera, E. N., Ospina-Arango, J-D., Tabares-Betancur, M. S. (2018) Towards an Improved ASUM-DM Process Methodology for Cross-Disciplinary Multi-organization Big Data & Analytics Projects, In: Uden, L., Hadzima, B., I-Hsien Ting (eds.) *Knowledge Management in Organizations* (Cham: Springer) 613-624., https://doi.org/10.1007/978-3-319-95204-8_51 (2021. 09. 28.).