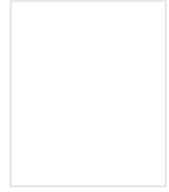


DR. KÁNTÁS PÉTER PHD

VEZETŐ FŐTANÁCSOS

MAGYAR ENERGETIKAI ÉS KÖZMŰ-SZABÁLYOZÁSI HIVATAL



# A hatósági ellenőrzés dilemmái

## 1. A közigazgatási jogsértés, mint az ellenőrzés tárgya

Az ifjabb jogászgenerációk talán nem is tudják, hogy a hatósági eljárások „ősi” törvénye, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) eredetileg nem ismerte a hatósági ellenőrzést, amely intézmény csak az 1981-es, nagyobb terjedelmű módosítással került a törvénybe. Az ellenőrzés tárgya és célja azonban még ekkor is rejtve maradt, hiszen az Áe. csak annyit mondott, hogy az államigazgatási szerv a hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtása érdekében hatósági ellenőrzést végez.

Így maradt mindez még 23 évig, amíg 2005-ben hatályba nem lépett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), amely végre hajlandó volt elárulni, hogy a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a jogerős vagy fellebbezésre való tekintet nélkül végrehajtható hatósági határozatban foglaltak teljesítését.

Az ágazati szabályozás, a joggyakorlat és jogirodalom természetesen addig is ismerte az ellenőrzés tárgyát és célját, de a Ket. emelte mindezt a közigazgatási eljárásjog általános szintjére, hogy ugyanis az ellenőrzés rendeltetése az ún. ex lege és a végrehajtási jellegű jogsértések feltárása, szankcionálása, illetve az újabbak elkövetésének megakadályozása, de legalábbis visszaszorítása.

A jelenleg hatályos, az általános közigazgatási rendtartásról 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) az ellenőrzés rendeltetését illetően lényegében megismételte a Ket. fentebb idézett szabályát. Probléma „csak” az, hogy sem a törvényből, sem annak indoklásából nem tudjuk meg, vajon milyen típusú normát takar az a bizonyos „jogszabályban foglalt rendelkezés”?

Tételes jogi meghatározást egyéb helyeken sem találunk, ami annál sajnálatosabb, hiszen jövőre hatályba lép a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény. A „szabályszegésről” azonban csak annyit tudunk meg, miszerint ennek minősül az Ákr. hatálya alá tartozó eljárások során megállapított jogszabálysértés. Ex lege jellegű, tehát anyagi norma helyett tehát e törvény eljárásjogi fogalommal operál. Majdnem olyan ez, mintha a lopás tényállását nem a Btk.-ban kellene keresnünk, hanem a már kiszabott bírósági ítélet mondja meg, milyen cselekmény minősül lopásnak.

Ha a kommentárirodalmat nézzük, akkor sem jutunk előbbre. A Ket. indokolása csak annyit mond, hogy a jogszabályokban foglalt előírások hatályosulásának kérdése minden jogalkalmazói tevékenységnek, így a közigazgatási hatóságok jogalkalmazó tevékenységének is kiemelkedő fontosságú területét képezi. Az sem véletlen, hogy az Ákr. indokolása még ennyit sem veszteget az ellenőrzés tárgyára, hiszen – ahogy a későbbiekben látni fogjuk – nem is tartja hatósági ügynek, illetve hatósági eljárásnak.

Valahogy olyan ez, mintha a büntetőeljárásról szóló törvény úgy fogalmazna, hogy az ügyész és a nyomozó hatóság a tudomására jutott jogszabályban foglalt rendelkezések megsértése esetén hivatalból megindítja a büntetőeljárást.

Kísérleljük meg felvázolni azoknak a jogsértéseknek a körét (és természetét), ahol helye van az Ákr., vagy ágazati eljárási jogszabály szerint hatósági ellenőrzésnek.

Elsőnek azt szükséges tisztázni, mit értünk közigazgatási jogsértésen. Ha a közigazgatás céljaként a közérdek (a jogosnak ítélt magánérdek is ide tartozik) érvényre-juttatását és védelmét tekintjük, akkor *e gyűjtőfogalom alá tartozik minden olyan jogellenes magatartás, amely sérti vagy veszélyezteteti a közérdek körébe tartozó jogtárgyakat, de a cselekmény társadalomra veszélyessége a jogalkotói értékítélet szerint nem éri el a büntetőjogi üldözésre érdemesség határát.*<sup>1</sup>

Mind ügyfajta, mind pedig a feldolgozandó mennyiség szerint is hatalmas ügytömegről van szó (ld. közúti közlekedés, adó- és vámigazgatás, építésügy, környezet- és természetvédelem, közoktatás, közegészség- és járványügy, energiaágazatok, víziközmű-szolgáltatás, hulladékgazdálkodás, fogyasztóvédelem, adatvédelem, tűzvédelem, a közterületek rendjének védelme, kiskereskedelem és vendéglátóipar, a parlagfű elleni védekezés, menekültügyi és idegenrendészet,

<sup>1</sup> Évszázados és ma is aktuális jogalkotói dilemma, hogy vajon hol kezdődnek azok a „devianciák”, melyek már nem számíthatnak az érintett közösség toleranciájára és közjogi – de nem féltetlenül büntetőjogi! – szankciót érdemelnek. A közigazgatás-tudomány és a rendészeti jog fogalmi és intézmény-rendszerének egyik legtöbbet hivatkozott megalapozója Otto Mayer tézise szerint jogállamban nem minden károsnak ítélt magatartás igényel rendészeti beavatkozást: mindig megadható tehát egy olyan foka a zavarásnak, amelyet a közösségnek vagy el kell viselnie, vagy amellyel szemben nem jogi eszközökkel kell védekeznie. Mayer arra utal, hogy számtalan veszély, illetve „zavarás” hatósági eszközökkel történő elhárítása gyakorlatilag lehetetlen, másrészt értelmetlen is, mert ezáltal hasznosnak minősülő közösségi célok kerülnének veszélybe. OTTO MAYER: *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig, 1895. Erster Band, 247. o.

versenyfelügyelet, stb.), nem beszélve arról, hogy a konkrét hatósági ügyek első fokon évente a húszmillióst tömeget is kiteszik.

E cselekmények tehát – éppen úgy, ahogy a bűncselekmények, csak a jogalkotó szerint kisebb veszélyességgel – *közösségellenesek, nem pedig közigazgatás-ellenesek*, ahogyan azt a tankönyvirodalom, illetve számos esetben még a mai jogirodalom is deklarálja.<sup>2</sup>

A gyorshajtás, az illegális fakivágás, a környezet- és természetkárosító jogsértések hosszú listája, az engedély nélküli építkezés, a fekete foglalkoztatás alakváltozatai, stb., éppen nem a közigazgatás munkájának eredményességét, vagy hatékonyságát veszélyeztetik, hanem számtalan embertársunk és az általuk létrehozott szervezetek mindennapi életét keseríti meg, illetve nagyon komoly anyagi és erkölcsi kárt okoznak.

Álláspontom szerint jelenleg négyféle jogellenesség-típus tartozik a közigazgatási jogsértések körébe:

- a szabálysértések,
- az ágazati jogsértések,
- a közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértése,
- az állampolgárok alapvető jogait érintő, a hatóságok és a közszolgáltatók által elkövetett jogsértések.

Az Ákr. és az ágazati ellenőrzési szabályok tükrében azonnal kiesnek a szabálysértések, hiszen ezek 1958. óta az ún. „*kivett ügyek*” körébe tartoznak, a hatóságok és közszolgáltatók által elkövetett alapjogi jogsértések (visszasságok) orvoslását végző ombudsmannak ugyanakkor nincsenek hatósági ellenőrzési jogosítványai, bár ellenőrzési tevékenységet ő is végez természetesen. Az ellenőrzés tárgya szempontjából tehát csak az ágazati jogot, illetve a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő cselekmények jönnek számításba, azok tehát, amelyeket a már idézett „*szankciós törvény*” 2019. januárjától szabályszegésnek keresztelt.

Aligha találunk a magyar jogrendszerben olyan közjogi tárgyú törvényt, mely ne tartalmazna ún. ágazati jogsértést, illetve az ezt „*honoráló*” szankciókat. A hazai szakirodalom már több mint húsz éve felhívta a figyelmet az ágazati jogsértések körüli súlyos jogalkotási és jogalkalmazási anomáliákra, melyek lényege abban foglalható össze, hogy a közigazgatás nem tud megfelelni annak a funkciójának, hogy a közérdek védelmét az ellenőrzés és a szankcionálás körben hatékonyan érvényesítse.<sup>3</sup> Jogalkotási szempontból máig érvényesnek mondható, hogy a több mint kétszázféle ágazati

jogsértésfajta esetében ahány ügyfajta, annyiféle szabályozási mód, ideértve a jogsértések meghatározását, a jogkövetkezményi rendszert, illetve az eljárás rendjét.

Ahogy már korábban utaltam rá, 2012 áprilisától kikerültek a szabálysértési körből azok a tényállások, melyeket korábban az önkormányzatok statuálhattak, hiszen a jogalkotó a szabálysértést létrehozó jogkört kizárólag a törvényhozó hatalom számára tartotta meg. Így azonban a települések közrendjét, köznyugalmát alkotó jogtárgyi kör védtelen maradt. Olyan, a mindennapi közösségi együttét integráns részét képező szegmensekről van szó, mint az építés, az állattartás, a lakcímbjelentés, a hulladékgazdálkodás, a közterületi árusítás, a hirdetésmények kihelyezésének, a szeszesital-árusításnak és fogyasztásának a rendje, stb.

Elkerülhetetlen szükség volt tehát a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) rendelkezésére, amely arra hatalmazta fel a képviselő-testületet, hogy rendeletében a közösségellenesnek tekintett magatartásokat megtiltsa, és e magatartások elkövetőjével szemben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelje el. Ha némi kutakodást végzünk a helyi rendetek körében, akkor érzékelhető, hogy számos önkormányzat nem tett mást, mint a saját korábbi szabálysértéseit „*átkeresztelte*” közösségellenes magatartássá, illetve olyan tényállásokat alkotott, melyek köszönőviszonyban sincsenek a település közrendjével.

Bár ezt a – az Alkotmánybíróság szerint parttalanul széles, tehát alaptörvény-ellenes – felhatalmazást a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat megsemmisítette, az AB döntés nem érintette a 8. § (1) bekezdésének *b)* pontját, mely szerint a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.<sup>4</sup> Mindez tehát implicit felhatalmazást ad változatlanul arra, hogy képviselő-testület a továbbiakban is rendeletben határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> A Ket. 2012-es módosítása kimondta, hogy a közigazgatási bírság felső határa – a jogsértő személyétől függően – természetes személyek esetén kétszázezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétfélmillió forint lehet. Az Ákr. jelenleg – egyébként dogmatikailag helyesen – már nem tartalmaz anyagi szabályokat, ugyanakkor a szabályszegésekről szóló törvény – bár visszahozza az önkormányzatok számára a Ket.-ből itt idézett bírságmaximumokat – csak 2019. január 1. napjával lép hatályba. A törvény hatályba lépéséig a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről 2017. évi CLXXIX. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni, amely nem változtatott a Ket. szerinti generális bírságmaximumokon.

<sup>5</sup> Az ombudsman indítványára született alkotmánybíróági határozat szerint a statuálásra a helyi önkormányzatok anélkül kaptak felhatalmazást, hogy a jogalkotói hatáskör terjedelmét, annak kereteit a törvény szabályozná. Az Alkotmánybíróság szerint a Möt. rendkívül széles, diszkrécionális jogkört biztosított a helyi önkormányzatok számára annak eldöntésére, mely magatartásokat ítél a helyi közösség együttélési szabályait figyelembe véve tiltottnak, s bírsággal sújthatónak. A felhatalmazásnak ez a módja lehetőséget ad ugyanis az önkormányzatnak arra, hogy önkényesen éljen a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazásával, a közösség érde-

<sup>2</sup> Ebben alighanem a németből átvett közigazgatás-ellenesség, a „*Verwaltungswidrigkeit*” kifejezés a ludas, amellyel az ún. közigazgatási büntetőjog teoretikusai (élükön az alapító J. Goldschmidt-tal) dolgoztak, akik lényeges tartalmi különbséget láttak a szerintük kriminális tartalomtól mentes közigazgatás-ellenesség és a bűncselekmények között. Hogy ez a hibás közjogi reflex mennyire élő a magyar jogalkotásban, mi sem bizonyítja jobban, mint a 2012-es szabálysértési törvény új „*különös része*”. A jogalkotó ugyanis éppen azzal a szándékkal felelt meg gyakorlatilag a tényállások számát, hogy száműzze a szabálysértések világából a szerinte erkölcsileg „*színtelen*” közigazgatás-ellenes magatartásokat és kizárólag a „*kisbűncselekményeket*” az ún. kriminális szabálysértéseket statuálja.

<sup>3</sup> Ld. pl. NAGY Marianna: *A káros elmélet alkalmazása a közigazgatási jogtudományban, avagy kísérlet az anyagi jogi bírságok jellemzésére*. Magyar Közigazgatás, 1997/12. GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről*. Bp., 2008.

Ügyfélvédelmi oldalról az igaz baj ezekkel a cselekményekkel megítélésem szerint nem a parttalan felhatalmazás, hanem az, hogy az Sztv.-ből kikerülve elvesztették azokat az anyagi- és eljárásjogi normákat, melyek révén az Sztv. – amolyan kis Btk.-ként és kis Be.-két ént működve – a felelőségre vonás rendjét kialakította. Az Ákr. erre az esetkörre a hivatalbóli eljárás szabályait rendeli alkalmazni, amely fejezet azonban a jelenlegi formájában teljességgel alkalmatlan arra, hogy alkalmazása révén megalapozott döntés születhessen egy adott jogsértés elkövetését illetően. Nincsenek meghatározva az elkövetési stádiumok, hiányoznak a visszaesési és halmazati szabályok, a jogsértés segítésének alakzatai, az elévülés szabályai, hiányzik egy kényszerintézkedési fejezet, továbbá nem tisztázott a hatóság és ügyfél szerepe helyszínbírságot, illetve más, helyszíni eljárás esetén, stb. Attól tehát, hogy a közigazgatási jogellenességek egy része jövőre kap egy „szankciós törvényt”, a szabályozási igénynek legfeljebb a harmada teljesül.

De az önkormányzati rendeleti jogalkotás szintjén is volna tennivaló: a megyei kormányhivatalok utólagos törvényességi kontrollja, illetve a Kúria kasszációs jogköre mellett már régen szükség volna arra, hogy az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter tárcája – a „közösségellenes” rendeletek listázása, gondos áttanulmányozása és szakértői véleményezése után – elkészítsen egy minta-rendeletet, amely az önkormányzatok számára amolyan sormintaként szolgálhatna arra, hogy pl. melyek a legtipikusabb elkövetési alakzatai a közösségellenes magtartásnak, ki az elkövetés alanya, (itt ugyanis a szabálysértésekkel szemben nem csak természetes személyek jöhetnek szóba), hogyan kell a tényállást megfogalmazni, utalni a felelősség alakzatára, stb. Mindemellert – még a rendelet előkészítésének stádiumában – semmi nem pótolja a rendszeres konzultációs gyakorlatot az önkormányzat szervei és a kormányhivatal illetékesei között.

keinek valódi sérelme nélkül, állami kényszereszközökkel avatkozzon be a területén élő polgárok életébe. A hatáskörrel való visszaélés veszélyét tovább növeli az Alkotmánybíróság szerint, hogy e rendeletek alapján beszedett bírságok teljes mértékben az önkormányzatok bevételeit képezik.

Az AB döntéshez annyit jegyeznek meg, hogy 2012. előtt sem volt – amikor a képviselőtestület szabálysértéseket statuálhatott rendeleti úton és ezeknek a jegyző volt a hatósága – törvényi korlátja annak, hogy milyen magatartások minősülhetnek szabálysértésnek, kizárólag a jogforrási hierarchiát kellett szem előtt tartani. Annyi elvárható lett volna, hogy az Alkotmánybíróság – természetesen nem átvállalva a jogalkotói szerepkört – némileg irányt mutasson abban, hogy milyen típusú jogtárgyak esetében képzelje el a rendeleti szankcionálást. Egyébként eljárásjogi oldalról is felmerülhet a korlátozás lehetősége, mondjuk egy olyan Mót. módosítással, melynek értelmében a megyei kormányhivatalok „vétőjoga” szabna gátat a politikai, személyes, vagy más partikuláris célt hordozó helyi kodifikációknak. Ez a fajta szabályozás érvényesült a háború előtti kihágási jogban, ahol a megyei és városi törvényhatóságok által alkotott „helyi” kihágások tervezetét fel kellett terjeszteni a tárgy szerint illetékes miniszterhez, akinek vétőjoga volt velük kapcsolatban.

Az ombudsman 2012. utáni jelentéseiből is az látszik, hogy az önkényes önkormányzati statuálásokkal szemben a megyei kormányhivatalok több esetben nem lépnek fel törvényességi észrevétellel, a törvényesség helyi őre, s az sem meglepő, ha a jegyző – mint a polgármester által kinevezett köztisztviselő – adott esetben a helyi rendeletben szabályozott jogsértésnek ad elsőbbséget.

## 2. Negatív fordulat a hatósági ellenőrzés újraszabályozásában

Talán kitűnt az eddigiekből, hogy az ellenőrzés – céljában, rendeltetésében – nem más, mint a közigazgatás hivatalból induló büntetőeljárása, ahol nem vitásan szükség van egy olyan szabályminimumra, amely egyfelől biztosítja, (vagy legalább elősegíti) a hatóság „nyomozó”, tényfeltáró tevékenységét, operativitását, másfelől gondoskodik arról, hogy valamennyi hatósági ügyfajtában az ellenőrzés alá vont ügyfél rendelkezzen a „fair” eljárás fogalomkörébe eső jogokkal, ezekről időben értesüljön, hogy e jogokat az ellenőrzés során ténylegesen gyakorolhassa.

Ehhez képest meglepő, hogy az Ákr. gyakorlatilag lemondott az ellenőrzés szabályozásáról, bizonyítási oldalról éppúgy, mint az ügyfélvédelem oldalán. Az Ákr. ugyanis – az indokolás szerint időszerűség és költségtakarékosság okából – elkülönítette egymástól az ellenőrzés tényfeltáró és felelőségre vonási (szankcionálási) részét.

A jogalkotói álláspont szerint ugyanis az ellenőrzés a tavábbiakban nem minősül hatósági ügyfajtának, hanem egyfajta „eljárást megelőző cselekménysorozattá” válik, amelynek eredménye dönti el, hogy szükség van-e hatósági eljárás indítására, vagy annak kezdeményezésére. Az Ákr. szerint az ellenőrzés addig tart, amíg a hatóság meg nem „tapasztalja” (!) a jogsértést.

Egyfelől tehát adott egy „cselekménysorozat”, amelyre ugyanakkor a törvény a hivatalbóli eljárás szabályait rendeli alkalmazni, másfelől adott az ellenőrzés eredménye, a jogsértés „megtapasztalása”, mely esetben következik a „valódi”, immár a közigazgatási jogi felelősségről dönteni hivatott eljárás.

Nyitott kérdés, hogy a „megtapasztalás” igazságértékét tekintve vajon gyanú vagy bizonyosság, mert utóbbi esetben már csak a jogkövetkezményekről lehet dönteni az új eljárásban, ekkor azonban felmerül, hogy milyen lehet támadni a jogsértés elkövetésének tényét, hiszen azt nem ebben az eljárásban állapították meg! Természetesen a gyanú fogalma is kérdéses, hiszen – analógiaként utalva a büntetőeljárásra – abból is legalább kettő van, az „egyszerű” és a „megalapozott”.

Az is helytelen jogalkotói állítás, miszerint az ellenőrzés kimerül a pusztán tényfeltárásban, ezért nem szorul formalizált eljárásra. A feltárt tények alapján ugyanis a hatóságnak – az ellenőrzés lezárásaként – le kell vonnia a jogi következtetést, azaz dönteni kell az ügyfél cselekvőségének „minősítéséről”, arról tehát, hogy megvalósította-e a közigazgatási normában meghatározott tényállást, illetve megáll-e ennek a valamilyen fokú gyanúja? E minősítés nélkül ugyanis nem lehet dönteni eljárásindításról, illetve – a jogsértés hiányában – az eljárás megszüntetéséről.

Ami a hiányzó ügyfélvédelmet illeti, csak felsorolásszerűen utalok a következőkre. Az Ákr. nem határozza meg:

- az ellenőrzés megindításának jogalapját (jogsértés gyanúja, kockázatelemzés, random, felügyeleti szerv utasítása),
- formáit (helyszíni, adatszolgáltatásos, folyamatos, fel nem fedett, átfogó, utó-, célszerűségi, szakszerűségi, stb.),

– lemond arról, hogy az ellenőrzés kötelezően alkalmazandó ügyfélvédő szabályokat kapjon, (ki, milyen dokumentáció birtokában, milyen napszakban, milyen módon, milyen dokumentálási szabályok mellett ellenőrizhet, mit tehet a hatóság az ügyfél jelenléte nélkül, stb.).

Annak igazolására, hogy egy eljárást-megelőző „hatósági cselekménysorozatnak” is formalizáltak – tehát a szereplők jogállását, egymáshoz való viszonyát egyértelműen meghatározónak – kell lennie, analógiaként az új Be.-<sup>6</sup> hoznám példaként, éspedig az ún. előkészítő eljárás normáit.

Az új Be. szerint előkészítő eljárás akkor folytatható, ha a rendelkezésre álló adatok a bűncselekmény gyanújának megállapítására nem elegendőek és megalapozottan feltehető, hogy az előkészítő eljárás lefolytatása alapján el lehet dönteni, hogy a gyanú fennáll-e.

Lehet arról természetesen vitatkozni, hogy szabad-e a nyomozóhatóságnak még „gyanú előtt” a nyomozási cselekmények és adatkérési jogosultságok ennyire széles arzenálját megadni,<sup>7</sup> de annyi bizonyos, hogy az új Be. legalább válaszol a „kinek mihez van joga” kérdésére, tehát nem bízza a ható-

ság diszkréciójára a számtalan jogkorlátozással járó eljárási stádiumot.

Ügyfélvédelmi szempontból számomra a legfájóbb a helyszíni ellenőrzés szabályozásának hiánya. Éspedig azért, mert – itt találkozunk egymással „*facet to face*” ügyfél és hatóság, ebben az ellenőrzési formában áll fenn a kettejük közötti vita, konfliktus elmérgesedésének legnagyobb valószínűsége,

– számos ügyfajtában (fogyasztóvédelem, állattartás, gyermekvédelem, élelmiszerbiztonság, parlagfü elleni védelem, munkabiztonság, kereskedelem-vendéglátóipar, stb.) a megalapozott döntéshez nélkülözhetetlen ellenőrzési formáról van szó.

Emlékeztetnék rá, hogy a helyszíni ellenőrzés már a Ket.-ben is mostoha szerepet kapott, hiszen a szemlére vonatkozó – korántsem teljes körű – szabályokat kellett az ilyen esetekben alkalmazni. Nos, az Ákr. még ennyit sem mond, miközben joggal merül fel – ügyfélben és hatóságban egyaránt – hogy mi a teendő például az ügyfél ellenállása esetén (kényszerintézkedések), kötelező-e jegyzőkönyv készítése, mi a helyzet az ügyfélkímélő szabályokkal (időpont, gyakoriság, a működés zavartalansága) melyek már az Áe.-ben is szerepeltek?

E kérdésekre a jogalkotó érdemi válasza lehetne, ha bizonyítaná, hogy az eredményességi és ügyfélvédelmi szabályok már ott szerepelnek valamennyi ágazati eljárási jogszabályban.

Minderről azonban szó sincs, hiszen pl. a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény csupán annyit mond, hogy a hulladékgyűjtési közszolgáltatási díjra vonatkozó rendelkezések betartását a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (Hivatal) ellenőrzi és a rendelkezések megsértése esetében különböző joghátrányokkal sújthatja a közszolgáltatót.<sup>8</sup> Az is igaz, hogy a Hivatal már több éve rendelkezik egy „*státusz-törvényvel*”, amely legalább annyit kimond, hogy a Hivatal az ellenőrzés során jogosult az ügyfél kapcsolatos iratokba betekinteni, azokról másolatot, kivonatot készíteni, az ügyféltől eseti és rendszeres információt kérni. A helyszíni ellenőrzést végző személy részére a Hivatal megbízólevelet állít ki, amelyet az engedélyes képviselőjének, alkalmazottjának, illetve meghatalmazottjának, kérésére át kell adni.

<sup>8</sup> Van természetesen pozitív példa is, így a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény, amely szerint a felügyelet átfogó ellenőrzésre, célvizsgálatra és utóellenőrzésre terjedhet ki. Az átfogó ellenőrzés a víziközmű-szolgáltatók működésének legalább hároméves ciklusonként megvalósuló komplex, minden működési területre kiterjedő törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági ellenőrzése. A célvizsgálat egy meghatározott célterület vagy feladat ellátásának egyidejű vizsgálata több víziközmű-szolgáltatónál. Az utóellenőrzés a víziközmű-szolgáltatónál végrehajtott ellenőrzés megállapításai és javaslatai alapján megtett intézkedések és azok hatásának vizsgálata.

Az ellenőrzés befejezését követő 8 napon belül a Hivatal az ellenőrzött szerv részére megküldi az ellenőrzést lezáró jegyzőkönyv vagy feljegyzés tervezetét, amelyre az ellenőrzött szerv a kézhezvételtől számított 15 napon belül észrevételt tehet.

<sup>9</sup> 2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról

<sup>6</sup> 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról. Hatályos 2018. július 1. napjától.

<sup>7</sup> A nyomozó hatóság tehát az új Be. szerint előkészítő eljárás keretében leplezett eszközt, rejtett figyelést, álvásárlást, fedett nyomozót, bírói engedélyhez kötött leplezett eszközt alkalmazhat, továbbá adatszolgáltatást kérhet

1. az adóhatóságtól,
2. a vámhatóságtól,
3. a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 4. § r) pontjában meghatározott igazgatási szervtől,
4. az elektronikus hírközlési szolgáltatótól,
5. a postai szolgáltatótól, illetve a postai közreműködői tevékenységet végző személytől vagy szervezettől,
6. a banktitoknak, fizetési titoknak, értékpapírtitoknak, pénztáritoknak vagy biztosítási titoknak minősülő adatot kezelő szervtől, ilyen adatra vonatkozóan,
7. az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvényben meghatározott egészségügyi és személyes adatot kezelő szervezettől, ilyen adatra vonatkozóan,
8. a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 28. §-a és 28/A. §-a alapján vezetett nyilvántartásból,
9. a polgárok személyi, lakcím és értesítési cím adatait tartalmazó nyilvántartásból,
10. az útiokmány-nyilvántartásból,
11. a bűnügyi nyilvántartási rendszerből, illetve a bünyügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásából,
12. a szabálysértési nyilvántartási rendszerből,
13. a központi idegenrendészeti nyilvántartásból,
14. a menekültügyi nyilvántartásból,
15. a körözési nyilvántartási rendszerből,
16. a határrendészeti adatállományból,
17. a közúti közlekedési nyilvántartásból,
18. a vasúti járművekkel, a légi járművekkel, illetve a gépi meghajtású úszólétesítményekkel kapcsolatos nyilvántartásokból,
19. a cégnyilvántartásból,
20. az ingatlan-nyilvántartásból,
21. az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásából,
22. a hitelbiztosítéki nyilvántartásból, és
23. a házassági és élettársi vagyoni jogi szerződések országos nyilvántartásából kérhet.

Itt kell felemlíteni, hogy az Ákr. – szemben a Ket.-tel – már nem tartalmaz kötelezettséget arra, hogy a hatóságok ellenőrzési tervet és jelentést készítsenek, és azokat a honlapjukon nyilvánosságra hozzák. Természetesen nem egy eljárási törvény feladata az ilyen típusú kötelek előírása, ugyanakkor semmit nem veszített aktualitásából az a helyeseltető jogpolitikai szándék, hogy a hatóságok évente nyilvánosan számoljanak be arról, milyen ütemezéssel, milyen eszközökkel, és milyen szempontrendszer alapján ellenőriznek, s hogy mindebből mit váltanak valóra.

Ez utóbbi egyben önarcképként is felfogható a közigazgatás egyik legjelentősebb szegmensének teljesítményéről, melynek „megrendelői” oldalán joggal foglal helyet a közérdekű adatok fogyasztója, tehát a jogvédő civil szféra, az ombudsman, a tudományos kutatás és a médiumok világa, valamint maga a lakosság, a társadalom. Túl ezen, számos – drága és időigényes közérdekű adatigénylési eljárást lehetővé tett volna megspórolni e kötelek fenntartásával, még akkor is, ha tudjuk, hogy az ellenőrzési adatok nyilvánosságának kötelezettsége a Ket. idején sem vált minden napi valósággá.

Annyi biztosan állítható, hogy jelenleg Magyarországon nincs egyetlen szerv sem, amely teljes körű adatokkal rendelkezne a közigazgatási jogsértések számával, struktúrájával, területi megoszlásával, illetve az ellenőrzésére és szankcio-

nálásra irányuló hatósági eljárások eredményességével és hatékonyságával kapcsolatban. A szakirodalom már 2008-ban figyelmeztetett a hatósági ellenőrzés diszfunkcionális jellegére: „... a közigazgatás alapvetően, rendszerszerűen képtelen a jogot érvényesíteni azokkal szemben, akik a jogot nem kívánják követni. Az ellenőrzési-bírságolási tevékenység jelenlegi formájában alkalmatlan funkciójának betöltésére, a jogérvényesítés biztosítására!”<sup>10</sup> Az ombudsman 2010. utáni éves jelentései megerősítik ezt a diagnózist számos ügyfajtaban: (illegális hulladékégetés, parlagfű-mentesítés, fogyasztóvédelem, környezetvédelem, betegjogok, stb.).

Jó lenne ismerni ügyfajtanként, de legalább eljáró hatóságokként az ellenőrzés legalapvetőbb eredményességi és hatékonysági paramétereit, hiszen ezekből lehetne ágazati, illetve országos tény- és viszonyszámokat képezni. Eredményességnek tekintem, ha a regisztrált jogsértések száma adott bázisidőszakhoz viszonyítva szignifikáns mértékben csökken, persze alacsony látencia arány mellett,<sup>11</sup> hatékonyságról pedig akkor beszélhetünk, ha az ellenőrzés költség-igénye ésszerű keretek között marad, tehát adott eredményességi szintet a bázisidőszakhoz képest kisebb költséggel lehet tartani, vagy magasabb eredményességet változatlan költségen képes a hatóság produkálni. Itt persze mindig hozzá kell számolni azt a tételt, ami a költségekből – bírságok, díjak befizetése okán – leírható.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről*. Bp., 2008.

<sup>11</sup> Ha ugyanis magas a látencia, akkor a regisztrált jogsértések csökkenése éppúgy lehet a hatóság tehetetlenségének, vagy eltúlzott oportunitási gyakorlatának a következménye. De ugyanígy a növekedés sem jelez magas látenciánál nagyobb számú valós jogsértést, hanem „csak” a megnövekedett hatósági aktivitást tükrözi.

<sup>12</sup> Számos ágazatban (energetikai, közmű- és pénzügyi szolgáltatások, stb.) törvény vezette be az ún. felügyeleti díjat, amelyet az adott ágazat ellenőrzés alá vont cégeinek kell – az adott ágazati törvényben meghatározott díjkalkulációs séma szerint – évente fizetniük a felügyeletet gyakorló hatóság számlájára. A többmilliárdos tételeket kitevő díj tehát nem más, mint az ellenőrzés ára, így ezekben a szektorokban a költségvetés mentesül a hatósági tevékenység finanszírozása alól. Jogelvi szempontból mégis visszás az a helyzet, hogy a közigazgatás egy része megfizeteti az ellenőrzés árát az ellenőrzés alá vontakkal, míg a másik része – pl. a rendőrség – évtizedek óta alulfinanszírozott helyzetben lát el egyre bővülő ellenőrzési feladatokat.