

Közigazgatás- Tudomány

Szakmai tudományos folyóirat

1. évfolyam (2021)

1. szám



**SZÉCHENYI
EGYETEM**
UNIVERSITY OF GYŐR

Közigazgatás- Tudomány

Szakmai tudományos folyóirat

1. évfolyam (2021) 1. 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 **Közigazgatástudomány
Nyitószám – Előszó**
Lapsánszky András
- 6 **Közigazgatási szankcionálás
veszélyhelyzetben**
Árva Zsuzsanna
- 20 **A közigazgatási jogérvényesítés egyes
szervezeti és működési kérdéseiről
Magyarországon 1990-től napjainkig**
Balázs István
- 34 **A visszalépés tilalma, mint minimális
környezetvédelmi elvárás**
Bándi Gyula
- 50 **Gondolatok a magyar közigazgatási jogról**
Fábián Adrián
- 58 **Az államigazgatás lehetőségei a helyi
önkormányzati működés befolyásolására
Magyarországon**
Hoffman István
- 70 **A közösségi médiaplatformok új
szabályozásának koncepcionális alapjai
Lengyelországban**
Benyusz Márta – Hulkó Gábor
- 80 **Általános és különös hatósági eljárási
szabályok viszonya a hazai elektronikus
hírközlési igazgatásban**
Lapsánszky András
- 94 **Magyary Zoltán és az összehasonlító
államtudomány**
Patyi András
- 104 **Az EU intézményrendszer és működés
XXI. századi sajátosságai magyar közjogi
nézőpontból**
Torma András – Ritó Evelin
- 116 **A közigazgatás-tudomány fiatal tehetségei
(doktorandusz-tanulmányok) - rovat**
**Kontraktualitás a közigazgatásban,
egy évszázad tendenciái**
Czibrik Eszter

KözigazgatásTudomány Nyitószám

FŐSZERKESZTŐI „ELŐSZÓ”

A KözigazgatásTudomány (KT) című hazai tudományos, szakmai folyóirat megalapításával elsődleges célom, hogy virágzó, tartalmas és országos együttműködés keretében teremtsünk meghatározó szakmai fórumot hazánk közigazgatástudománya, közigazgatási jogtudósai, oktatói és jeles szakemberei számára.

A periodika fontos célja továbbá, hogy a legmagasabb tudományos és szakmai minősítésű, minőségű és rangú hazai tudományos folyóirattá, illetve országos összefogással közigazgatástudományi fórummá váljon, mely nyitott alapvetően hazánk, de a világ bármely részéből érkező színvonalas tudományos publikációkra, szakmai diskurzusra, vitára, tudományos vélemények szintetizálására, valamint összehasonlító kutatásokra, joggyakorlat- és jogesetelemzésre.

A lap “nagy elődje” és névadója a Magyary Zoltán által alapított “Közigazgatástudomány” című szakmai folyóirat, mely 1938 és 1944 között működött, mégpedig a szintén Magyary Zoltán által létrehozott Magyar Közigazgatástudományi Intézet keretében. A folyóirat 1938. évi 1. számának lapindítójában Magyary Zoltán a lap életre hívásának okai és céljai között két alapvető célt fogalmazott meg. Az egyik, hogy a folyóirat adjon számot a külföldi jog fejlődéséről és az állam XX. századi átalakulásáról, ugyanakkor – mint második cél – mutassa be a magyar állami berendezkedés fejlődését és a közigazgatásnak ezzel kapcsolatos, fontos problémáit. Elvi útbaigazítást kívánt adni és fontos forrásanyaggal szolgálni a közigazgatástudomány mind elméleti, mind gyakorlati művelői számára.

E célok manapság sem tekinthetők elavultnak, sőt, máig hatóan érvényesek és napjainkban is alkalmazandóak. Így a most, 2021-ben alapított folyóiratban ugyanezen célokat is programszerűnek

tartom, nyilván időbeli kiigazítással, a XXI. századra vonatkoztatva.

Magyary Zoltán által, az említett folyóirat alapítása körében megfogalmazott azon állásponttal is teljes mértékben azonosulok, hogy “a közigazgatással való tudományos foglalkozás feltételezi a gyakorlati közigazgatás alapos ismeretét is”, valamint “a közigazgatás jogi problémáinak vizsgálata során figyelemmel kell lenni annak szervezési és technikai problémáira is”.

Mindezek előmozdítása és napjaink viszonyai közötti elemzése, vizsgálata, fejlesztése is kiemelt célja a KözigazgatásTudomány mostani megalapításának és működésének.

A történeti kérdéseket, előzményeket követően fontos azt is megemlíteni, hogy az elmúlt két évtized társadalmi és gazdasági fejlődése egyértelműen megmutatta, hogy egyfelől a közigazgatási jog és a közigazgatástudomány olyannyira összetetté vált a globális világgazdaság és a modern állami működés kereteiben, mely igazán komolyan csak közös erőfeszítéssel és átfogó egyetemi, kutatási együttműködéssel fejleszthető. Másfelől azt is megmutatta, hogy e tudományos együttműködésre és összefogásra igenis határozott igény van. A hazai jogi karok és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiváló közigazgatási elméleti szakemberei így nemcsak összefogtak e lap keretében a közigazgatástudomány mai kornak megfelelő fejlesztése érdekében, hanem ebben olyan elszántság mutatkozott, mely engem is meglepett. A hazai “közigazgatás-tudósok” minden „szó és kérdés nélkül” álltak ki ezen ügy előmozdításáért és ezáltal olyan kiváló kapcsolatrendszer indult el, mely a maga nemében nemcsak páratlan, hanem igen gyümölcsöző is a közigazgatási jog és a közigazgatástudomány fejlődése szempontjából.

Minden túlzástól mentesen megállapítható, hogy

a magyar közigazgatási jog történetének egyik fontos állomása e tudományos folyóirat kereteiben, céljaiban kibontakozó, megvalósuló emberi és szakmai-tudományos együttműködés, amely most még beláthatatlan lehetőségekkel bír a közigazgatástudomány elméleti és gyakorlati fejlesztése, fóruma terén.

Mindez azt is szükségessé tette, hogy ezen új tudományos periodikát tágabb kontextusba helyezve, a létrejött kiváló emberi és szakmai együttműködést még jobban hangsúlyozva, illetve annak „keretet”, „szervezetet” adva létrehozzuk a Közép és Kelet-Európai Közigazgatástudományi Egyesületet a győri Széchenyi István Egyetem égisze alatt. Ezen egyesület kezeli e tudományos folyóiratot, továbbá e szervezeti keretben még magasabb fokra és szervezettségre emelhetjük a folyóirat és az említett nagyívű együttműködés rendezvényeit, továbbá civil szervezetként sokkal eredményesebben fejleszthetjük hazánk közigazgatástudományi kutatásait, oktatását és egyetemi munkáját.

A lap elektronikus formában, évente két alkalommal (júniusban és novemberben) jelenik meg, terveink szerint a novemberi lapszám minden évben tematikus, mégpedig a közigazgatás és a közigazgatási jog legaktuálisabb kérdéseit, témáit, problémáit tudományos igényességgel feltáró, feldolgozó lapszám lenne.

A lap a fiatal oktatók, kutatók támogatását is kiemelten fontosnak tartja, így nyitott a doktorandusz hallgatók közigazgatási témájú és tárgyú publikációira is.

A lap címe is mutatja, hogy közjogi, közigazgatási tárgyú folyóiratként működik, mely felöleli a közigazgatástudomány, a közigazgatási jogalkalmazás, a közszolgáltatások, a közmenedzsment, a közpénzügyek, valamint a gazdaságigazgatás tárgyköreit.

A folyóirat csak olyan korábban még nem publikált kéziratokat jelentet meg, amelyek eredeti és megfelelően megalapozott kutatási eredményeket mutatnak be. Minden publikált cikk szakértői bírálati, lektorálási eljárás alá esik.

Mind a folyóirat, mind az Egyesület megalapításának elsődleges támogatója a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, melyért ezúton is köszönetet mondunk.

Bízunk benne, hogy sikerülni fog közös erővel megvalósítani a fenti célokat, persze úgy, hogy közben még jól is érezzük magunkat. Az is célom tehát, hogy mindez az erőfeszítés ne csak megfelelő munka legyen, hanem olyan együttműködés, melyben az érintettek szívesen és örömmel vesznek részt. Mindenesetre ehhez most minden lehetőségünk megvan, mert a kiváló kapcsolatrendszer már kialakult, amihez most megkaptunk szinte minden szakmai, emberi és anyagi támogatást, mely erőteljes „hármasként” mondható e célok megvalósításához, a siker eléréséhez.

Lapsánszky András
Főszerkesztő

Közigazgatási szankcionálás veszélyhelyzetben¹

Á R V A Z S U Z S A N N A *

Absztrakt: A tanulmány azt vizsgálja, hogy a közigazgatási szankciórendszert miképpen befolyásolta a COVID-19 által okozott járványügyi veszélyhelyzet. A vizsgálat kiindulási pontját az képezi, hogy a közigazgatási szankciórendszer az utóbbi években erőteljesen átalakult, amely egyrészt az objektív és szubjektív szankciók közötti átrendeződésben érhető tetten, másrészt abban, hogy a 2021. január 1-jén hatályba lépett Szankciós törvény alapján a szabálysértések – de iure – már nem minősülnek közigazgatási szankcióknak. Ezzel párhuzamosan a szabálysértések 2012-től a büntetőjog felé tolódtak és az eljárások száma az utóbbi években kis mértékben, de folyamatosan csökkent. A járványügyi veszélyhelyzet ezen tendenciákat is érintette, azokat mintegy megtörte és visszafordította, hiszen a jogalkotó a hatékonyabb jogérvényesítés érdekében elsősorban a szabálysértési jogalkalmazást vette igénybe a járványügyi szabályok érvényesítéséhez és csak kisebb részben az objektív szankciókat. A tanulmány ezen folyamatok elemeit és elméleti hátterét mutatja be.

Kulcsszavak: közigazgatási szankciórendszer, szabálysértés, objektív közigazgatási szankciók, pandémia, jogérvényesítés

1. BEVEZETÉS

A közigazgatási szankciók és a szabálysértési jog területén az utóbbi évtizedekben egy erőteljes átrendeződés volt megfigyelhető az objektív szankciók javára. Ennek okai között – melyeket már több tanulmány is elemzés tárgyává tett² – kétség kívül jelentős szerepet játszott az objektív szankciók könnyebb érvényesítése, miközben a szabálysértési jog területe és egyben jelentősége is jelentősen összezsugorodott

és a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXV. törvény (a továbbiakban: Szankciós törvény) hatályba lépése óta de iure még jobban el is szakadt a közigazgatási szankcióktól. A közigazgatási jogban a jogérvényesítés témája elválaszthatatlan a közigazgatási szankciórendszertől, így a szankciórendszer folyamatai nehezen hagyhatók figyelmen kívül a jogérvényesítés vizsgálatakor.

A COVID-19 járvány által okozott veszélyhelyzet a közigazgatási szankciórendszerben olyan változásokat idézett elő, amely az eddigi folyamatokat több ponton is megakasztotta, bizonyos tekintetben megfordította. A járványhelyzetben a jogalkotó nemcsak új szankciókat alkotott vagy a meglévőket súlyosította, hanem olyan veszélyhelyzeti szankciórendszert alkotott, amelynek elemei és folyamatai tudományos és dogmatikai szempontból is vizsgálatra érdemesek abból a szempontból, hogy mennyire feleltethetők meg a közigazgatási szankcionálás eddigi szabályozásának, mennyiben érvényesül a szabálysértési és a szankciós logika és a jogérvényesítés általános közigazgatási szabályrendszere.

A tanulmány a 2020 tavaszától 2021 nyaráig érvényesülő folyamatokat tekinti át, így kitér mindkét veszélyhelyzeti időszak elemeire. A jelen tanulmány lezárásakor³ a veszélyhelyzet továbbra is hatályban van, így nem ítélt meg a járványkezelés egészének szankciórendszere, hiszen az eddigi jogalkotásból is kitűnik, hogy a járványhelyzet alakulásának függvényében esetlegesen új szabályok és szankciók léphetnek életbe, azonban a szabályozás egyes sajátosságai így is feltárhatók.

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

2. A SZUBJEKTÍV ÉS OBJEKTÍV SZANKCIÓK KÖZÖTTI ÁLTALÁNOS FOLYAMATOK

A közigazgatási szankciók alapvető csoportképző ismérve, hogy szankciókiszabás során figyelembe kell-e venni, hogy a jogalanyt a jogsértéshez milyen pszichés viszony fűzi. Amennyiben csupán a jogsértés ténye alapján is kiszabható a szankció, akkor objektív alapú szankcióról beszélhetünk, míg ha legalább gondatlanság szükséges a szankcionáláshoz, akkor szubjektív alapú a szankció. Az objektív szankciók esetén tehát önmagában a jogsértés megvalósulása alapozza meg a szankció alkalmazását. Ebben az esetben nem is vehető figyelembe a jogsértő tudati viszonyulása a cselekményéhez,⁴ így lényegében a bűnösségi vélelemhez hasonlítható a tényállás logikája azzal, hogy itt bűnösségről nem beszélhetünk, hiszen az előbb említettek miatt a pszichikus viszony nem vizsgálható, illetve irreleváns és éppen ezért nem érvényesül az ártatlanság vélelme sem. A jogalkotó azonban megállapíthat egyes kimentési okokat, amelyek segítségével a jogsértő mentesülhet a büntetés alól. Ezek azonban kizárólag előre, a jogalkotó által meghatározott esetek lehetnek és a jogalany szabadon nem hivatkozhat ilyen kimentési okra még akkor sem, ha azok életszerűek. Tipikus példa erre a gyorsajtás miatti objektív bírság, amely alól az üzembentartó által érvényesíthető kimentési okokat jogszabály sorolja fel.⁵ A fentiek mellett azonban további különbségek is érvényesülnek a két csoport között, így szabálysértés elkövetője csak természetes személy lehet, míg objektív bírsággal természetes és jogi személy vagy más szervezet egyaránt sújtható, hiszen az eljárási szabályok alapján nem csak természetes személyek vehetnek részt ügyfélként az eljárásban. A szabálysértési szankciók emellett a szabálysértési törvény szerinti eljárás szerint bírálhatók el, amelyek az általános közigazgatási eljáráshoz képest mindig is kivett eljárást képeztek⁶ és már önmagában ezen eljárás is meghatározza a szabálysértés esetén érvényesítendő sajátos garanciákat, amelyek közül e helyütt kettőt érdemes

kiemelni: az ártatlanság vélelmét és a fair eljárás elvét. Mindkettővel foglalkozott az alkotmánybírósági gyakorlat is és ezen elvek szorosan összefüggenek azzal, hogy az elkövető természetes személy. Az objektív szankciók esetében az eljárás az általános közigazgatási hatósági eljárás alapján folyhat, ahol nem érvényesül az ártatlanság vélelme, bár ahhoz hasonló garanciális kérdések itt is felmerülhetnek.⁷ Tényként rögzíthető tehát, hogy a kimentési okokat az ügyfél nem szabadon határozhatja meg, hanem kizárólag azokra hivatkozhat, amelyeket a jogszabály lehetővé tesz és azok fennállását az ügyfélnek kell igazolnia a hatósági eljárás során.

Ez a csoportosítás jelentős gyakorlati jelentőséggel is bír, hiszen a közigazgatási szankcionáláson belül a szubjektív szankciók körébe hosszabb idő óta csak a szabálysértések tartoztak, amelyek saját eljárásjoggal és garanciákkal rendelkeznek, míg a legtöbb anyagi jogi és eljárási jogi szankció az objektív szankciók körébe sorolható, amelyek esetében az általános közigazgatási eljárás szabályai érvényesülnek, így a két típus külön logikai rendszer szerint működik. Ezt a különbségtételt erősítette fel a Szankciós törvény, amely a közigazgatási anyagi jogi szankciók jogszabály által meghatározott körét eleve az objektív szankciókra szűkíti le, hiszen a törvény hatályát akként határozza meg, hogy kizárólag az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések minősülnek közigazgatási szabályszegésnek és az azok esetén a közigazgatási hatósági ügyben érdemi döntéssel kiszabható jogkövetkezmények pedig közigazgatási szankciónak. Nagy Marianna ugyan ezt egyrészt bírálja, azonban álláspontom szerint az, hogy egy jogszabály (mint a Szankciós törvény) alkalmazása tekintetében mi minősül közigazgatási szankciónak, nem jelenti, hogy a közigazgatási szankció elméleti fogalma is megváltozott volna. Az elválasztás ugyancsak nem jelenti azt, hogy ne lehetne átjárhatóság a két terület között, amely több ízben is megtörtént már, azonban a legnagyobb hatással a közvélekedésre kétség kívül a 2007-ben történt közlekedési cselekményeket érintő átrendeződés volt, amely kapcsán az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatában

megerősítette egyrészt a közigazgatási objektív felelősség Alkotmánnyal való összeegyeztethetőségét, amelynek kapcsán kimondta, hogy az nem ütközik a jogállamiság elvébe. Rögzítette továbbá, hogy a jogalkotó szabad mérlegelési joggal bír a tekintetben, hogy milyen felelősségi alakzatot hoz létre az adott jogágon belül és ezzel összefüggésben új társadalmi jelenségekre reagálva a már meglévő jogágak mellett új jogterületet is kialakíthat. A konkrét esetben a jogalkotó és az Alkotmánybíróság ilyen társadalmi helyzetnek tekintette a közlekedés során bekövetkező veszélyhelyzeteket, amelyek csökkentése kapcsán jelentős szerephez jutnak a csaknem elkerülhetetlen szankciók, amelyek éppen ezért a hatékonyságot is növelik és ezen keresztül a jogbiztonságot is elősegítik.⁸ E tekintetben az Alkotmánybíróság a korábbi döntésekkel konzekvens gyakorlatot folytatott, hiszen a 498/D/2000. AB határozat és az 540/D/2002. AB határozat ugyancsak a jogalkotó szabad mérlegelési jogkörét deklarálta a közigazgatási szankciók vonatkozásában.

Mindeközben a szabálysértési jog területén a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) több tekintetben is egy karakterváltást hajtott végre a jogterületet a büntetőjog felé közelítve és a „bagatell büntetőjogi” jelleget erősítve,⁹ amely tendenciát az Alkotmánybíróság is megerősítette.¹⁰ Bár a Szabstv. de iure nem hozta vissza a trichotóm bűncselekményi rendszert, a szabálysértéseket egyre inkább elszakította a közigazgatási hagyományoktól. Ezzel egyben fenntartotta a szabálysértési jogterület egyre növekvő önállóságát, amelyet a fentiek alapján a Szankciós törvény tovább erősített.

Mindez megmutatkozott a Szabstv. preambulumban is, amely a szabályozási célok körében már nem utalt az igazgatásellenességre mint elméleti célra,¹¹ helyette egy, a kihágási törvénykönyvekre jellemző megfogalmazást alkalmazott – hasonlóan az 1879. évi XL. tc.-hez (magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról) – a szabálysértési szankciók preventív jellegét és a szabálysértések társadalomra veszélyességének kisebb fokát kiemelve.¹² Mindez egyben a korábbi dekriminalizációs törekvések elismerését is jelentette, ame-

lyet egyes közigazgatási szerzők, így Madarász Tibor is, idegennek tekintettek a közigazgatási jogi szankciótól.¹³ A szabálysértés Szabstv.-ben történő fogalom meghatározása ugyanezen elemeket hangsúlyozza, amikor a társadalomra veszélyességre és a törvény által történő büntetni rendeltségre helyezi a hangsúlyt. A közigazgatási büntetőbíráskodás területén a nullum crimen sine lege megjelenése olyan új elem, amellyel a jogalkotó közel 200 éves hagyományokat tört meg éppen a jogterület közigazgatási büntetőjogi jellegét elvetve.¹⁴ A társadalomra veszélyesség kisebb foka ugyancsak közigazgatási büntetőbíráskodás egyik vitára okot adó eleme, amelyet egyes szerzők kizárólag a büntetőjoghoz kötnek, míg más szerzők éppen a veszély kiküszöbölésében látják a közigazgatási jog célját.¹⁵ Ugyancsak a büntetőjog irányába terelte a jogterületet a szankciórendszer erőteljes szigorodása is, míg ezzel párhuzamosan egy dekriminalizáció is zajlott a kriminális jellegű cselekmények kapcsán az értékhatár húszezer forintról ötvenezer forintra történő emelésével, amely jótékony hatást gyakorolhatott a büntetőjogi statisztikákra.¹⁶ Eközben a szabálysértési tényállások száma erőteljesen lecsökkent, hiszen a korábbi többszintű szabályozás (törvény, kormányrendelet és számos önkormányzati rendelet) helyett immár csak az a néhány szabálysértés maradt, amelyet a Szabstv. tartalmazott.

A közterületen életvitelszerű tartózkodás (közkeletű nevén: hajléktalanság) szabályozásának módosulása pedig további változásokat idézett elő, hiszen egy olyan tényállás is került a Szabstv.-be, ahol immár nem vagylagos elzárás a büntetés. Az Alkotmánybíróság a 19/2019. (VI. 18.) AB határozatban ennek kapcsán kiemelte, hogy a szabálysértések „logikájához igazodóan” a kizárólagos elzárás csak visszaesőként – háromszori figyelmeztetés után – alkalmazható. További változást jelzett, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CX. törvény 80. §-a alapján 2020. március 1-től a járási hivatalok helyett általános szabálysértési hatóságként a rendőrség általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervének szabálysértési hatósági feladatok ellátására kijelölt szervei (a

továbbiakban: rendőrség) járnak el. A törvényhez fűzött indoklás mindezt az állam eljárásának nagyobb súlyával magyarázta a fair eljárás elvének változatlanul tartása mellett. A megoldással azonban a jogalkotó ahhoz az átmeneti állapothoz tért vissza, amely az 1950-es évek elején érvényesült a kihágások kategóriaváltása előtt.¹⁷

A fentiek nyomán a szabálysértési jogban érvényesülő általános tendenciák alapján a klasszikus és tudományos értelemben vett közigazgatási büntetőjogról már aligha beszélhetünk a jogterület kapcsán, helyette azonban egy olyan jogterület alakult ki, amely quasi kihágásként funkcionálva, ugyan bizonyos garanciákkal övezetten, de egyes kisbűncselekmények gyors elbírálását teszi lehetővé. Ez a funkció bár általános jelleggel, de egyre inkább elsorvasztja a szabálysértési területet, a veszélyhelyzeti jogalkotás és jogalkalmazás során azonban számos előnnyel bírt ahhoz, hogy a jogterület új lendületet kapjon. Ezt a lendületet egy sajnálatos apropó, a járványhelyzet hozta el.

3. A JÁRVÁNYHELYZET JOGI

KERETEI

A COVID-19 járvány kihívás elé állította a jogrendszereket, hiszen szinte minden területen érezte a hatását. Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási szankciók alapvető és általános célja a közigazgatási jog érvényre juttatása, a járványügyi intézkedéseknek mint közigazgatási szabályoknak a betartatása, ebben az időszakban kiemelt jelentőséget nyert. Bár járványügyi szabályokat korábban is tartalmazott a jogrendszer,¹⁸ hiszen a járványokkal szembeni védekezés a társadalom érdekében mindig is fontos kérdés volt, azonban a rendszerváltás utáni időszakban nem volt olyan helyzet mindaddig, amikor ezek a szabályok humánjárvány miatt valóban tömeges jelentőséget nyertek volna. Ez a helyzet változott meg 2020 tavaszán, amikor a járványhelyzet alakulása olyan fordulatot vett, hogy 2020. március 4-vel veszélyhelyzetet hirdettek ki, ami egy gyökeresen új állapot volt a magyar jogrendszerben a tekintetben, hogy annak a hatálya az egész ország területére kiterjedt.

A veszélyhelyzet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kattv.) alapján lehetővé tette egyes szabályok módosítását és az Alaptörvény 54. cikke alapján egyes alapvető jogok korlátozását. A konkrét lehetőségeket a Kattv. 21-24. címei tartalmazták. A komplex járványügyi helyzet kezelése pusztán a közigazgatási, gazdasági szabályok módosítása által nehezen volt megoldható, ezért szükség volt a jogkövetkezmények meghatározására is, ugyanakkor a Szabstv. fertőző betegségekkel kapcsolatos tényállása nem nyújtott segítséget a gyorsan változó rendszabályok szankcionálásához. Éppen ezért 2020. június 18-i hatállyal a járványügyi készültséget bevezető, a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Járv. tv.) további általános jellegű felhatalmazást illesztett a Kattv.-be,¹⁹ továbbá módosította a Szabstv.-t is, ugyanis kiegészítette azt a 193/A. alcímmel, mellyel a védelmi intézkedés megszegése tényállását beillesztette a szabálysértések közé. A járványügyi közigazgatási szankciók alakulása szempontjából lényeges körülmény továbbá, hogy a veszélyhelyzet először 2020. március 4. és 2020. június 18. között (a továbbiakban: I. veszélyhelyzet) volt hatályban, majd járványügyi készültség időszaka következett, amely alkotmányjogi szempontból nem minősül kiemelt jogrendnek, majd 2020. november 3-án november 4-i hatállyal ismét veszélyhelyzetet hirdettek ki (a továbbiakban: II. veszélyhelyzet), amelynek hatálya jelenleg is tart. A tanulmány ezen keretek között és főszabály szerint kronologikus sorrendben dolgozza fel a járványügyi új közigazgatási szankciókat.

4. AZ I. VESZÉLYHELYZET

IDŐSZAKA

A jogalkotó az I. veszélyhelyzet idején részben a büntetőjogi szankcionálásra és annak a súlyosítására helyezte a hangsúlyt, ami kívül esik a tanulmány vizsgálódási körén. A Szabstv.-t először 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 7. § (1) bekezdése érintette oly módon, hogy a Szabstv. 1. §-át módosítva hozott létre a jogalkotó új szabálysértést. Az új szabályok szerint szabálysértésnek minősült, ha valaki vendéglátó üzletben, üzletben, rendezvény helyszínén, valamint más előadó-művészeti eseményen, közgyűjteményben, közművelődési intézményben és közösségi színtérben meg nem engedett időpontban vagy meg nem engedett módon tartózkodott. Az új cselekmény szankciója pénzbírság, amelynek legalacsonyabb mértékét ötezer forintban, míg legmagasabb mértékét ötszázezer forintban állapították meg.

Alig két héttel később megint új tényállás született. Az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet a Szabstv. 239. § (1) bekezdés a) pontja szerinti fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása szabálysértés esetén alkalmazható pénzbírság és helyszíni bírság összegét emelte meg ötszázezer, illetve helyszíni bírság esetén százezer forintra, ismételt elkövetés esetén pedig százötvenezer forintra. Módosultak továbbá a hatásköri szabályok is. 2020. március 1-től eleve a kormányhivatali átszervezés folytán az egészségügyi államigazgatási szerv járhatott el speciális hatóságként (ez a módosítás tehát még nem a járvánnyal hozható összefüggésbe), miközben a rendőrség volt már ekkor az általános szabálysértési hatóság, helyszíni bírságot továbbra is kiszabhatott katasztrófavédelmi szerv ügyintézője az eredeti szabályok szerint. 2020. áprilistól azonban a rendőrség is jogosulttá vált az eljárás lefolytatására és a határozat meghozatalára, ha a szabálysértés elkövetését a rendőrség észlelte. Emellett ugyanazon jogalkotói technikával ismét módosult továbbá a szabálysértés fogalma is, ugyanis a törvény által történő meghatározottság mellé bekerült, hogy szabálysértésnek minősül a 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése alapján meghatározott egyedi magatartási szabály vagy a 4. § (2) beke-

dése alapján kiadott határozatban foglalt más szabály megszegése. A kiszabható pénzbírság összege ismét ötezer forinttól ötszázezer forintig, míg helyszíni bírság esetén ötezertől százezer forintig és ismételt elkövetése esetén százötvenezer forintra terjedhetett. Ezen értékhatárok a későbbiek során általánossá váltak.

Néhány nappal később a veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes belügyi és közigazgatási tárgyú szabályokról szóló 85/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet ugyancsak módosította a szabálysértési szabályokat és ekkor is a Szabstv. 1. § (1) bekezdését módosítva fogalmazták meg a tényállást. Az új rendelkezések szerint szabálysértést követ el, aki veszélyhelyzetben az intézkedésre jogosult szerv vagy személy veszélyhelyzettel kapcsolatos megkeresésére lényeges adat tekintetében a valóságnak meg nem felelő statisztikai adatot szolgáltat, vagy az adatszolgáltatással kapcsolatban a valóságnak meg nem felelő felvilágosítást ad. A büntetési tételek a fentiek szerint alakultak, a további módosítások pedig az eljárások lebonyolításának a járványügyi specialitásait határozták meg.

A védelmi intézkedésekről szóló 168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet 10. § (4) bekezdése ismét az 1. § módosításával minősítette szabálysértéssé az új rendeletben meghatározott védelmi intézkedés, valamint a védőtávolság megtartásához szükséges feltételek biztosítására vonatkozó szabályok megszegését. A fővárosi védelmi intézkedésekről szóló 211/2020. (V. 16.) Korm. rendelet 10. § (3) bekezdése pedig lényében ugyanezen tényállást ismételte meg egy új rendeletben.

Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vonatkozásában elrendelt hatósági házi karantén elektronikus ellenőrzéséről szóló 181/2020. (V. 4.) Korm. rendelet azonban megint új szabályokat tartalmazott. Egyrészt a Btk. 361. §-a szerinti tényállást szabálysértéssé minősítette, másrészt a Szabstv. 1. §-ának módosításával megint új tényállásokat alkotott és a határátlépési, illetve egyes egyedi szabályok megszegését is szabálysértésnek minősítette.²⁰

A közigazgatási szankcionálás szempontjából tehát az alábbiakban foglalható össze az I. veszélyhelyzet. A jogalkotó a közigazgatási szankciók tekintetében ekkor főként a Szabstv. rendelkezé-

seit igazította a megváltozott szabályokhoz. Kifejezetten új tényállást a különös részben ekkor még nem határoztak meg, helyette a szabálysértés fogalmát terjesztették ki a kormányrendeletek az új tényállásokkal. Ez utóbbiak közül volt, amely egyedi szabály megszegését szankcionálta, volt, amely teljesen új tényállást határozott meg. A jogalkotási technika visszatérően a Szabstv. 1. §-ának módosítása volt. Ennek oka az lehetett, hogy a Szabstv. 1. §-a a szabálysértés fogalmát törvény által történő meghatározáshoz kötötte, így a kormányrendeleteknek szükségszerűen ezen szabályt kellett módosítania. Nem volt ez utóbbira szükség a Btk. 361. §-ának dekriminalizálásánál, hiszen ott eleve érvényesült a törvény által történő meghatározottság, azonban ezen cselekménynél hiányzott a szabálysértési tényállás nevének megállapítása.²¹

A büntetési tételek generálisan jelentősen magasabbak voltak, mint bármely más szabálysértés esetében mind a pénzbürség, mind a helyszíni bürség vonatkozásában. Az elzárás büntetés ugyanakkor még eshetőlegesen sem jelent meg a szankciók között. A büntetési tételek emelésével a jogalkotó vélhetően a visszatartó erő növelését remélte, a hatásköri szabályok módosítása pedig az operatív fellépést tette lehetővé a rendőrség bevonásával.

Kérdéses azonban, hogy a jogalkotó vajon miért nem objektív szankciók megalkotásában gondolkodott. Ebben talán a következő szempontok játszhattak közre. A szabálysértés esetén bár az ártatlanság vélelme az eljárás során a hatóság számára nehezítő tényező, a cselekmények kisbűncselekményi jellege talán még mindig nyilvánvaló a társadalom számára is. 2020. március 1-től egyébként is a rendőrség vált az általános eljáró hatósággá, míg az objektív szankciókat különböző közigazgatási szervek alkalmazhatják és a rendőrség több szempontból is alkalmasabbnak mutatkozott a megváltozott helyzethez történő gyors alkalmazkodásra. A cselekmények esetén azonban a gondatlan elkövetést a hatóságnak kell bizonyítania, holott a jogalkotó szándéka bizonyára nem arra irányult, hogy egy hosszadalmas bizonyítást kelljen lefolytatni. Így minden bizonnyal az operatív és hatékony fellépés lehetősége vált elsődlegessé a jogsértés karaktere helyett. Mivel azon-

ban a szabálysértés egyéb eljárási szabályai nem változtak, így az eljárás könnyen áthúzódhatott a járványügyi készülség időszakába.

5. A JÁRVÁNYÜGYI KÉSZÜLSÉG IDŐSZAKA

2020. június 18-tól megszűnt a veszélyhelyzet és egy új időszak, a járványügyi készülség vette kezdetét, amely nem minősült különleges jogrendnek. Ekkor történt meg a korábbi szabályok korrigálása, így a Kattv.-be bekerült az általános felhatalmazás humánjárvány esetére és ugyancsak ekkor módosult a Szabstv. is, amelybe immár egy teljesen új kerettényállást illesztett a jogalkotó, amelynek tartalmát eleve is rendeleti szintű szabályok tölthetik ki tartalommal. Az új tényállás a 193/A. cím szerinti védelmi intézkedés megszegése volt, amelyet az követheti el, aki az egészségügyi válsághelyzet során a kormányrendeletben meghatározott védelmi intézkedést, illetve települési önkormányzat területén működő piac, vásár, illetve a piac, vásár területén működő üzletek nyitva tartásának önkormányzati rendeletben meghatározott szabályait megszegi. Az egészségügyi válsághelyzet fogalmát az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228. §-a határozta meg, amely ugyan módosult, azonban már egy korábban is létező fogalom volt. Az új szabályok szerint a járványügyi készülség eleve együtt jár az egészségügyi válsághelyzettel.

A jogalkotó lényeges és mondhatni hiánypótló szabálya volt a kedvezőbb hatálytól eltérést engedő rendelkezés, amelyet az új tényállás kapcsán a Szabstv. különös rendelkezései között kifejezetten is rögzített a 239/A. § (2) bekezdésében. Az új szabály szerint a védelmi intézkedés megszüntetését követően az általános szabályoktól eltérően a folyamatban lévő szabálysértési eljárást továbbra is az elkövetés idején hatályban lévő szabályok szerint kell elbírálni. Ez különösen azért volt fontos, mivel az egyes részletszabályok, amelyek a tényállást kitöltik tartalommal, viszonylag rövid ideig maradhatnak hatályban a járványhelyzet alakulása függvényében, így az elkövető könnyen hivatkozhatna arra, hogy az elbírálásakor a szabály

már nincsen hatályban, amely viszont tömeges mértékben üresítené ki a szankcionálás lehetőségét, ezzel is gátolva a szabályok érvényesülését. A jogalkotó emellett az átmeneti szabályok között a veszélyhelyzetet megszüntető, a Járv. tv. hatálybalépése előtt elkövetett egyes cselekmények²² miatt indított szabálysértési eljárásokra ugyancsak kiterjesztette a fenti hatállyal kapcsolatos eltérést a Szabstv. 4. §-ában foglalt szabályokat áttörve. Ezzel azonban a folyamatban lévő eljárásokat módosítva felvetődik a visszaható hatályú jogalkotás kérdése, hiszen az elkövető a cselekmény elkövetésekor még a Szabstv. 4. §-ából indulhatott ki.

Ugyancsak ez a jogszabály volt, amely törvény útján is dekriminalizálta a Btk. 361. §-ában meghatározott bűncselekményt, ha a cselekményt a COVID-19 fertőzőtség vagy annak gyanúja miatt elrendelt járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés szabályainak megszegésével követik el. A cselekmény büntetési tételei a már megszokottak szerint ötezer forinttól ötszáz ezer forintig terjedő pénzbírság, illetve ötezer forinttól százezer forintig, a szabálysértés ismételt elkövetése esetén pedig százötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság lehetett, míg az alkalmazható intézkedések közül a jogalkotó a figyelmeztetést kizárta.²³

A járványügyi készültség alatt a szabálysértési tényállást új tartalommal töltötte meg a járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól szóló 408/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet több rendelkezése is, majd 2020 szeptemberétől a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet is. Ezen jogszabályok egységesen rögzítették,²⁴ hogy mely szabályok megsértése minősül a Szabstv. 239/A. § szerinti cselekménynek.

A Járv. tv. már objektív bírságot is meghatározott a stratégiai társaságokra vonatkozó bejelentési kötelezettséggel kapcsolatban.²⁵ A bejelentéssel összefüggő kötelezettséget megszegőkkel szemben – ha a cselekmény bűncselekményt nem valósít meg –, a miniszter közigazgatási bírságot szabhatott ki, amelynek maximális mértéke természetes személy és jogi személy vagy egyéb szervezet esetén külön-külön volt meghatározott.²⁶ Ez utóbbi szankció már egyértelműen a közigazgatási szankciók közé sorolható, amelynek kiszabásá-

ra az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) alkalmazandó, bár az eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező hatóság speciális: a belgazdaságért felelős miniszter.

Az egészségügyi válsághelyzet időszakában tehát jelentős részben megmaradt a szankcionálás fő eszközének a szabálysértés, hiszen a fent említett objektív bírság egy igen korlátozott és speciális körre és cselekményre vonatkozott, ahol az eljáró hatóság is eleve – éppen a speciális érintetti kör miatt – miniszteri szintű volt.

A szabálysértési jog kapcsán a következők állapíthatók meg:

ad a) A jogalkotó korrigálta azt a hiátust, hogy megfelelő szabálysértési tényállás hiányában a veszélyhelyzeti kormányrendeleteknek a Szabstv. 1. §-ától való eltéréssel kellett új tényállást megállapítani, hiszen a Szabstv. 1. §-a alapján csak törvény határozhatott meg szabálysértést. Az új tényállás egy keretjellegű diszpozíciót határozott meg, amelynek kitöltése már rendeleti úton is lehetséges volt, így alkalmat adhatott arra, hogy a jogalkotó a járványhelyzet változásaira gyorsan reagáljon. Ez főként a II. veszélyhelyzet idején nyújthatott volna nagyobb könnyebbséget. A keretdiszpozíció alkalmazása nem újkeletű a szabálysértési jogban, ugyanakkor a fentiek alapján nem csupán más jogforrási szint határozhatja meg a diszpozíció tartalmát, de egyedi határozatok megszegése is ide tartozhat. A jogszabályhoz fűzött indokolás ugyancsak kerettényállásként nevesíti azt, hiszen a vonatkozó kormányrendeletek, amelyek védelmi intézkedést tartalmaznak, már a címükben erre utalnak, továbbá valamilyen ilyen kormányrendelet külön §-ban sorolja fel, hogy a kormányrendelet mely §-ai védelmi intézkedések. Emellett a tényállás alapján a diszpozíció tartalmát a települési önkormányzat képviselő-testülete által rendeletben meghatározott védelmi intézkedések is kitölthetik.

ad b) Ennél problematikusabb változás a hatály módosítása, amely valójában egy garanciális szabály áttörése. A beiktatott tényállás esetén is szokatlanul tekinthető, azonban a korábban elkövetett cselekményekre történő kiterjesztése átmeneti szabályként már aggályos. Ugyan rend-

kívüli jogrendek idején speciális szabályok léptethetők életbe, azonban a Járv. tv. éppen a veszélyhelyzet megszűnésekor lépett hatályba, így a garanciális követelményektől való eltérés bár racionálisan indokolható, ezen körülményekre legalább az előterjesztői indokolásban ki lehetett volna térni, amely azonban elmaradt.

ad c) Kifejezett fordulatot jelentett a jogalkotó által megerősített dekriminalizáció, amelynek lehetséges anyagi és eljárási okait Hollán Miklós ugyancsak vizsgálta a tanulmányában.²⁷ A szabálysértési jogalkotás jogpolitikai indokait figyelembe véve úgy vélem, az eljárások gyorsítása és könnyebb lefolytatása mellett a legnagyobb súlyllyal valóban az a jogalkotói indokolásban is szereplő érv eshetett latba, hogy az eljárást gyorsítsák és egyszerűsítsék és egyben a bűncselekményi statisztikákat könnyítsék. Mindez különösen igaz, ha megvizsgáljuk a II. veszélyhelyzet idején elérhető szabálysértési statisztikákat.

6. A II. VESZÉLYHELYZET

A Kormány a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel 2020. november 4-től ismét veszélyhelyzetet hirdetett. Bár az előbbiek fényében úgy tűnhetett volna, hogy a járványügyi szankcionálás helyzete megnyugtatóan rendeződött, hiszen csak a Szabstv. új tényállását kell újabb és újabb tartalommal megtölteni, erre rögtön az első újabb védelmi intézkedéseket megállapító, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (IX. 3.) Korm. rendelet rácáfolt, amely ismét visszatért ahhoz a jogalkotói technikához, hogy a Szabstv. 1. §-át módosította az új védelmi intézkedés megszegése tényállással. Az ok vélhetően kezdetben az lehetett, hogy a Szabstv. a 239/A. § szerinti új tényállás kapcsán nem tartalmazott speciális szabályt a helyszíni bírsággal kapcsolatban, így arra az általános szabályokat kellett volna alkalmazni a mérték tekintetében, ezért a jogalkotó inkább visszatért a már „bevált” megoldáshoz.

A II. veszélyhelyzet védelmi intézkedéseinek második ütemét bevezető, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet

azonban további sajátosságokat is tartalmazott, ugyanis ezen jogszabály jogkövetkezmények címet viselő fejezete már általános objektív és szubjektív szankciókat egyaránt meghatározott a közös cím alatt. A jogkövetkezmények alkalmazása kapcsán pedig generális jelleggel rögzítette, hogy az e rendeletben meghatározott védelmi intézkedések betartását a rendőrség a 20. § (2) bekezdés b) pontjára figyelemmel a Magyar Honvédség közreműködésével ellenőrzi.

Az objektív szankciók főként a kereskedelmi egységekkel szemben voltak kiszabhatóak és a szankció bírság (közigazgatási jelző nélkül) és a helyiség/terület/intézmény ideiglenes bezáratása lehetett. Az eljáró hatóság a rendőrség²⁸ és a döntés ellen nincs helye fellebbezésnek. Ennek rögzítésére azért volt szükség, mivel az eljárás az Ákr. alapján folyhat, viszont az Ákr. 116. § (2) bekezdés b) pontja alapján éppen a rendvédelmi szerv helyi szerve határozatával szemben megengedett a fellebbezés. A jogszabály rögzítette továbbá a kimenetési okokat is²⁹ azzal a sajátos megoldással, hogy azokat nem taxatív módon, hanem példálózó jelleggel sorolta fel,³⁰ amely megoldás viszont alapjaiban kérdőjelezi meg a szankció objektív jellegét. A jogszabály szabálysértést is megállapított a már említett fenti technikával, tehát újra a Szabstv. 1. §-át módosítva és helyszíni bírságot is kiszabhatóvá téve.

A 2020. év végén a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes szabályok megállapításáról és a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CIV. törvény ismét módosította a Szabstv.-t³¹ és a védelmi intézkedés megszegése esetén a helyszíni bírság összegét a pénzbírság általános összegével tette azonos mértékűvé.

A rendelkezések a II. veszélyhelyzet alatt több ízben is módosultak. Ezek közül említést érdemel a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet és más kormányrendeletek veszélyhelyzeti módosításáról szóló 28/2021. (I. 29.) Korm. rendelet, amely az objektív és a szubjektív szankciókat is szigorította és a szabálysértések közül pedig kiemelte a vendéglátóhelyen tartózkodókra vonatkozó szabályokat és az azokat megsértőkkel szemben százötvenezer forinttól egymillió

forintig terjedő pénzbírság, illetve százötvenezer forinttól ötszázezer forintig, és a szabálysértés ismételt elkövetése esetén hatszázezer forintig terjedő helyszíni bírság kiszabását tett lehetővé. A módosítással gyakorlatilag az az elhatárolási elv érvényesült a jogalkotás során, hogy ha természetes személy lehet az elkövető, akkor szabálysértés a szankció, míg ha a jogi személy vagy más szervezet is lehet az elkövető, akkor anyagi jogi bírság alkalmazható. A tartózkodással kapcsolatos szabályok jelzik talán a leginkább azt az anomáliát, hogy a szabálysértés ártatlanság vélelmén alapuló karaktere mennyire háttérbe szorult, hiszen a fenti szabályok alapján voltaképpen mindegyé válhatott a tartózkodás oka, csak annak ténye számított, amely viszont már az objektív szankciókra jellemző.

A veszélyhelyzet idején közintézmények területén alkalmazandó védelmi intézkedésekről szóló 553/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet egy további szabálysértést állapított meg a Szabstv. 1. §-ának ismételt módosításával, amelyet az követ el, aki a járványügyi intézkedések végrehajtását közvetlen és súlyos veszélynek teszi ki azzal, hogy a közintézmény rendeltetészerű működését megzavarja, vagy a közintézményben foglalkoztatottak, ellátottak vagy jogszerűen tartózkodók jogainak érvényesülését vagy kötelezettségeinek teljesítését akadályozza. A cselekmény tehát nem védelmi intézkedés megszegésére vonatkozik konkrétan, ugyanakkor kifejezett szankciót ez a kormányrendelet nem is határozott meg az új tényálláshoz.

A védelmi intézkedések ideiglenes szigorításáról szóló 104/2021. (III. 5.) Korm. rendelet a jogkövetkezmények között ugyancsak objektív cselekményeket határozott meg a fentiekkel lényegileg egyező módon és a Szabstv. 1. §-át is módosította szintén a fentiekkel egybevágoan.³² A veszélyhelyzet idején az egyes közigazgatási perekben alkalmazandó illetékességi szabályokról szóló 144/2021. (III. 27.) Korm. rendelet is hasonló megoldást alkalmazott azzal a változással, hogy az objektív szankciók esetén az eljáró szervek közé már beemelte a kormányhivatalt is, azonban a hatáskör gyakorlójaként továbbra is a rendőrkapitányságot (illetve a repülőtéren a Repülőtéri Rendőr Igazgatóságot) nevezte meg.³³ Ezt a szabályozási megoldást alkalmazta a védelmi intézkedések lép-

csözetes feloldásának harmadik fokozata kapcsán a sportrendezvényekre vonatkozó egyes szabályokról szóló 202/2021. (IV. 29.) Korm. rendelet is, amely azonban az objektív szankciók esetén már ismét mellőzte a kormányhivatalt az eljáró hatóságok közül.

Összességében tehát a II. veszélyhelyzet időszakára az állapítható meg, hogy a jogalkotó objektív és szubjektív szankciókat is igyekezett alkotni a jogszabályok betartatása érdekében. Bár 2020 nyarán megtörtént a Szabstv. módosítása, az új tényállás nem volt elegendő ahhoz, hogy ne kelljen állandóan az Szabstv. 1. §-ának a módosításával új tényállásokat alkotni. Ennek részben az volt az akadálya, hogy a jogalkotó nem rendelkezett a helyszíni bírság emelt összegéről, amelyet csak 2020 decemberében pótol, majd később a szankció mértékét kívánta megemelni, amely miatt egyszerűbbnek tűnt a kormányrendeletekben a jogkövetkezményeket megállapítani. Ez részben logikus és átlátható szabályozást is eredményezhetett volna, azonban párhuzamosságok is fennálltak.³⁴

Ugyanakkor a jogalkalmazók a közzétett statisztikai adatok alapján szép számmal éltek a szankcionálási lehetőséggel: a szabálysértések miatt indított eljárások éves száma ugyan általánosságban jelentős volt, de évről évre egy folyamatos csökkenés volt megfigyelhető egészen 2020-ig. A járványhelyzet mintegy új lendületet adott a szabálysértési jogalkalmazásnak, amelynek köszönhetően a 2020-as évben a bűnügyi statisztikai adatok alapján³⁵ a csökkenés trendje megtört és növekedésnek indult az eljárások száma, ami egyértelműen a veszélyhelyzettel kapcsolatos szabályoknak köszönhető. 2021-ben pedig a január-április közötti időszakban az eljárások több mint a negyedét tette ki a veszélyhelyzeti tényállások miatti szabálysértések száma.³⁶ Ennél is egyértelműbb volt a pénzbírságok számának a növekedése, amely 2020-ban volt a legmagasabb a 2016-2020 éveket tekintve.³⁷

7. JOGÉRVÉNYESÍTÉS

A fenti adatok alapján felmerül, hogy a gyakori szankcióalkalmazás mennyiben hatott közre a jogérvényesítésben. A jogérvényesítés kapcsán

érdemes abból az alaptételből kiindulni, amelyet Nagy Marianna is megállapított és amely szerint a közigazgatási szankciórendszer eleve a közigazgatási jogérvényesítéssel azonosítható, ha önkéntes jogkövetéssel nem teljesül a norma.³⁸ Így valamennyi veszélyhelyzeti szabályba beiktatott jogkövetkezményi rész is közvetlenül a jogérvényesítést szolgálta. Kérdés, hogy mennyire hatékonyan. Nagy Marianna 2011-ben kiadott munkájában többféle felmérés alapján is vizsgálta a társadalom normákkal kapcsolatos hozzáállását, illetve a normaszegés elfogadottságát és idézte Kerezsi Klára ezzel kapcsolatos 2006-os felmérését is,³⁹ amely szerint a 18-29 évesek 30%-a, míg a 60 év felettiek 50%-a normakövető csupán és a fő visszatartó erő a büntetéstől való félelem. Bár Gajduschek György alapvetően más kiindulási pontot alkalmazott, amikor a szankció jogi megközelítése mellett más szempontokat is figyelembe vett,⁴⁰ ám szintén arra a következtetésre jutott, hogy a jogszabályokat az egyének vagy racionális okból követik vagy morális okból, azonban az előbbinél előfordulhat az is, hogy a jogkövetés előnyös az egyéneknek vagy egyszerűen a szankció előnytelenebb, ugyanis annak mértéke a jogkövetés irányába hat.⁴¹

Az eltelt 10-15 év alatt vélhetően a társadalmi rend nem igazán változhatott meg, ugyanakkor a koronavírus idején ennél élesebben jelentkeztek a konfliktusok a normaszegők és a norma betartását hangsúlyozottan igénylők között, amelyet mindenki a saját bőrén is tapasztalhatott. E körben nemcsak a vírustagadók jelentek meg, de a II. veszélyhelyzet idején többen komolyan megkérdőjelezték bizonyos szabályok célszerűségét, így hangsúlyozottan jelentkezett a norma betartatásának és a jogérvényesítésnek az igénye.

A norma érvényesüléséhez kétség kívül egyrészt szükséges a betartandó szabályok ismerete.⁴² Ez alapvetően biztosított volt, hiszen a jogkövetkezmények pontos szövegét a Magyar Közlönyben kihirdetett jogszabály tartalmazta, a sajtó viszonylag jól artikulálta a legfontosabb védelmi intézkedéseket és a kereskedelmi egységeket érintő szabályok betartatásában az objektív szankciók révén ezek a szervezetek is érdekelték voltak, így a szabályok mindenkire könnyen eljutottak. A jogkövetés már sokkal kérdésesebb volt, hiszen egyesek valóban belső meggyőződés alapján is kö-

vették a szabályokat, míg másokat csak a szankció tarthatott (volna) vissza. Kérdés, hogy ezek a szankciók elégségesek voltak-e. A járvány elleni védekezés megítélése összességében nyilván nem ezen tanulmányban lehetséges, így kizárólag a közigazgatási szankciórendszerre támaszkodva az alábbiak állapíthatók meg.

A közigazgatási szankciórendszer szempontjából érdekes tendencia, hogy a rendkívüli helyzetben és rendkívüli jogalkotás idején az objektív, szubjektív szankciók közötti határvonal oldódni látszott. Ennek oka valószínűleg inkább praktikus, semmint tendencia. Így az objektív szankcióknál a fentiek alapján a kimentési lehetőségek határozatlan köre miatt kérdőjelezhető meg a szankció objektív jellege, míg a szabálysértések esetében kérdéses, hogy a legalább gondatlan elkövetést mennyiben vették figyelembe például a maszkviselési szabályok megszegésénél, hiszen maga a tényállás itt is objektív jellegűnek tűnt, ahol az ártatlanság vélelme csak kevéssé vehető figyelembe. Más kérdés, hogy mennyiben mérlegelt a jogalkalmazó. Ha abból indulunk ki, hogy hányan dohányoztak az utcákon, akkor mondhatni a szabályozás meglehetősen rugalmas volt, de lehet inkább csak kevés volt a rendőr a szabályok betartásához. A jogalkotó szempontjából sokkal inkább érvényesült az az elhatárolás, hogy természetes személynél szabálysértést határozott meg, míg nem természetes személynél pedig objektívet. Vélhetően a kezdeti időszakban talán annyi lehetett a kiindulási pont, hogy a szabálysértésnek mint kisbűncselekménynek már a nevéből fakadóan is van egyfajta súlya, másrészt az eljáró hatóság 2020 márciusa után eleve a rendőrség volt, így kézenfekvőnek tűnt, hogy ezzel a szankciónemmel éljenek, bár egyes szakírók ezt a jogalkotó részéről egyfajta lemondásként értékelték a büntetőjog oldaláról nézve.⁴³ Holott a közigazgatási szankciók oldaláról tekintve éppen a gyors és hatékony elbírálást tette lehetővé külön költségnövelés nélkül, éppen bevételt generálva. Ugyanakkor az ártatlanság elvéből kiindulva ez a szankciótípus (szabálysértés) akár sok nehézséget is okozhatott volna. Az objektív szankciók esetén pedig hamarosan ugyancsak a rendőrség lett az eljáró szerv a fellebbezés lehetőségének kiiktatásával, ami szintén közelítette a két eljárást egymáshoz.

8. ÖSSZEGLÉS

Az objektív és szubjektív szankciók közötti határvonal a fentiek szerint a járványhelyzetben elmosódott. Az egységes hatóság is jelentősebb részben a rendőrség lett mindkét szankciótípusnál. Bár az objektív szankciók kiszabására irányuló eljárás az Ákr. szerint zajlott, de a fellebbezést a jogalkotó nem biztosította így gyorsítva az eljárást, ugyanakkor a kimentési lehetőségeket nyitottá tette. A szabálysértések esetén bár az ártatlanság védelme alól nem tett a jogalkotó kivételt, azonban a büntetési tételeket igen jelentős mértékben emelte kellő visszatartó erőt remélve ettől. A szabálysértési eljárások száma a statisztikák alapján jelentősen megnövekedett, a járványügyi szabályok be nem tartása miatt nagyszámú szabálysértési eljárás indult: kifejezetten a Szabstv. 239/A. §-a szerinti védelmi intézkedés megszegése miatt csak hozzávetőlegesen évente (valójában félévente) tízezer, míg összességében a járványhelyzet miatt pedig ötvenezer, illetve hetvenezer.⁴⁴ A két szám közötti jelentős különbséget az is indokolja, hogy a fentiek alapján már nem a Szabstv. 239/A. § megsértését szankcionálták, hanem újra a kormányrendelet állapított meg a Szabstv. 1. §-át módosítva új tényállásokat, amelyek egyedileg nem szerepelnek a statisztikában.

A fentiek alapján az bizonyosan megállapítható, hogy a szabálysértés a jogalkotó számára ezután is megőrzendő terület kell, hogy maradjon több szempontból is. Egyrészt mindig szükség

lehet egy olyan kisbűncselekményi jellegű kategóriára, ahová a dekriminalizált cselekmények kerülhetnek részben a gyors elbírálás, részben a bűnügyi statisztikák javítása érdekében is. Erre példa a Járv. tv.-vel végrehajtott dekriminalizáció. Ugyanakkor a szabálysértés olyan szempontból is helytállt, hogy éppen a kisbűncselekményi jellegéből fakadóan kellő pszichés visszatartó erőt is tudott jelenteni komolyabb büntetőjogi és büntetőeljárás garanciák nélkül. A rendőrség eljárása kétség kívül a kellő operativitást biztosítja, amely rendkívüli helyzetekben különösen nagy súllyal esik a latba. Ugyanakkor annak ellenére, hogy a fentiek alapján az objektív és szubjektív szankciók kissé közeledtek egymáshoz, álláspontom szerint egyáltalán nem tört meg az az irány, hogy a szabálysértés egyre inkább elszakad a közigazgatási jogtól és a kisbűncselekményi jelleg érvényesül. Különösen igaz ez akkor, ha a büntetési tételek igen jelentős emelkedését is figyelembe vesszük.

Összességében azonban megállapítható, hogy a közigazgatási büntetőbíráskodás területe nemhiába egyidős a jogágak kialakulásával, várhatóan mindig is szükség lesz egy olyan cselekménytípusra, amely a büntetőjogból dekriminalizált cselekményeket fogja össze, ugyanakkor alkalmas egyes közigazgatási szabályok betartásának elősegítésére, de biztosítja a gyors és operatív elbírálást is. A hatáskör rendőrséghez való telepítése pedig ezt a folyamatot különösen elősegíti és bár a jogterület több szempontból is ingadozó, láthatóan szükséges annak továbbélése.

Jegyzetek

- 1 A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.
- 2 Nagy Marianna (2011) *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 30-40., vagy Árva Zsuzsanna (megjelenés alatt) *In memoriam szabálysértési jog?*, In: *Ünnepi Tanulmánykötet Tamás András 80. születésnapja alkalmából*.
- 3 A tanulmány lezárásának időpontja 2021. május 25.
- 4 Lásd Nagy Marianna (2008) *Objektíven a közigazgatási objektív felelősségről – az üzembentartó objektív felelőssége apropóján*, *Közigazgatási Szemle*, 2(2), 2-14.
- 5 Lásd az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 1988. évi I. törvény 21/A. §.
- 6 Lásd az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 3. § (7) bekezdés, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 13. § (1) bekezdés és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 8. § (1) bekezdés a) pont.

- 7 Lásd erről még Blutman László (1996) Az ártatlanság védelme - a büntetőjogon kívül is?, *Bírák Lapja*, 6(1-2), 71-88.
- 8 60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABH 2009, 501.
- 9 Nagy Marianna (2012) Quo vadis Domine?, *Jogtudományi Közlöny*, 67(5), 217-226., vagy Árva Zsuzsanna (2012) Merre tovább szabálysértési jog?, *Új Magyar Közigazgatás*, 5(9), 46-53.
- 10 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2012, 185, 196.
- 11 Lásd Madarász Tibor (1989) *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái* (Budapest: ELTE ÁJK), 37-42.
- 12 Lásd a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvénycikk indokolása és Szatmári Lajos (1990) Bíróság a magyar államigazgatásban, In: Madarász Tibor – ifj. Szatmári Lajos (szerk.) *A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai*. 12. (Budapest: ELTE ÁJK), 81-84., és erről Árva Zsuzsanna (2008) *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletétörténete köréből* (Debrecen: DELA), 46-47.
- 13 Madarász Tibor (1989) *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái* (Budapest: ELTE ÁJK), 9-10.
- 14 A közigazgatási büntetőjog és közigazgatási büntetőbíráskodás fogalmairól lásd Árva Zsuzsanna (2008) *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletétörténete köréből* (Debrecen: DELA), 5-22.
- 15 Szatmári Lajos (1990) Bíróság a magyar államigazgatásban, In: Madarász Tibor – ifj. Szatmári Lajos (szerk.) *A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai*. 12. (Budapest: ELTE ÁJK), 90.
- 16 A törvényjavaslat benyújtása előtti évben a 2010-ben elkövetett 273.613 vagyon elleni bűncselekményből 63.019 volt azoknak a száma, amelyek 20 ezer és 50 ezer forint közötti értékhatárra követtek el. Lásd T/4863 törvényjavaslat általános indokolása.
- 17 Árva Zsuzsanna (2008) *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletétörténete köréből* (Debrecen: DELA), 166-167.
- 18 Így különösen az egészségügyről szóló törvény egy teljes fejezete, de a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) és a Szabstv. is tartalmazott ilyen szabályokat. A Btk. 361. §-a szerinti járványügyi szabályszegés, míg a Szabstv. 239. § (1) bekezdés a) pontja szerinti fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása.
- 19 A Kattv. 24/A. alcíme: A Kormány rendkívüli intézkedései tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzetben.
- 20 181/2020. (V. 4.) Korm. rendelet 7. §.
- 21 Lásd még Hollán Miklós (2020) A járványügyi szabályszegés „dekriminalizációja”: felemás büntetőpolitikai félfordulat járvány idején, *MTA Law Working Papers*, 24/2020, 8.
- 22 Ezek a már hivatkozottak, tehát a 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése, a 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet 5. § (2) és (6) bekezdése, a 85/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése, a 168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet 10. § (4) bekezdése, valamint a 211/2020. (V. 16.) Korm. rendelet 10. § (3) bekezdése.
- 23 Ennél alacsonyabb büntetési tételek alkalmazhatók azzal szemben, aki az egészségügyről szóló törvény szerinti karantén szoftver telepítésére kötelezett és úgy követi el a fenti szabálysértést. A büntetési tételek ekkor háromezer és háromszázezer forint között alakulnak, de ekkor pénzbírság kiszabása helyett - figyelmeztetés is alkalmazható, amelyet a rendőrség a Szabstv. 100/A. §-ától eltérően helyszíni intézkedés hiányában is alkalmazhat, valamint írásban és rövid úton is közölhet.
- 24 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet 9. §.
- 25 Lásd a Járv. tv. 277. §.
- 26 Járv. tv. 287. §.
- 27 Hollán Miklós (2020) A járványügyi szabályszegés „dekriminalizációja”: felemás büntetőpolitikai félfordulat járvány idején, *MTA Law Working Papers*, 24/2020, 10-15.
- 28 Az ellenőrzés helye szerint illetékes rendőrkapitányság, illetve a Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtérén a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság.
- 29 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 22. § (5) bekezdése.
- 30 A jogkövetkezmény nem alkalmazható, ha a szükséges intézkedéseket megtette a jogellenes helyzet felszámolása érdekében, így különösen... (kiemelés a szerzőtől).
- 31 2020. évi CIV. törvény 23. §.
- 32 104/2021. (III. 5.) Korm. rendelet 8-10. §.
- 33 144/2021. (III. 27.) Korm. rendelet 9. § (1) és (9) bekezdés.
- 34 Így például a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet többszöri módosításon ment át és mellette más kormányrendeletek is hatályba léptek.
- 35 2020-ban mindösszesen 730662 szabálysértési eljárás indult meg, amelyből a veszélyhelyzet figyelemmel alkotott szankciók miatti eljárások száma 54947 volt, így a különbség alapján (675 ezer szabálysértés eljárás) a csökkenés tovább folytatódott volna.

- Forrás: Bűnügyi Statisztikai Rendszer, szabálysértés miatt megindított eljárások száma, <https://bsr.bm.hu/Document> (2021. 05. 19.).
- 36 2021-ben január-április hónapban összesen 257823 szabálysértési eljárás indult, amelyből 70208 eljárás volt veszélyhelyzeti tényállás miatti. Forrás Uo.
- 37 Forrás: Bűnügyi Statisztikai Rendszer, <https://bsr-sp.bm.hu/SitePages/ExcelMegtekinto.aspx?ExcelName=https%3a%2f%2fbsr-sp.bm.hu%2fSzabalsertesek%2fSzankci%3b3k+r%3a9szletezve.xlsx> (2021. 05. 25.).
- 38 Nagy Marianna (2011) *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 5.
- 39 Kerecsi Klára (2006) A közvélemény és a szakemberek a helyreállító igazágszolgáltatásról, *Büntetőjogi kodifikáció*, 6(2), 10-11.
- 40 Gajdusчек György (2008) *Rendnek lennie kell* (Budapest, KSH ROP Programigazgatóság), 46-47.
- 41 Uo., 38-39.
- 42 Lásd még Nagy Marianna (2011) *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 12.
- 43 Hollán Miklós (2020) A járványügyi szabályszegés „dekriminalizációja”: felemás büntetőpolitikai félfordulat járvány idején, *MTA Law Working Papers*, 24/2020, 13.
- 44 Forrás: Bűnügyi Statisztikai Rendszer, <https://bsr.bm.hu/Document> (2021. 05. 19.).

A közigazgatási jogérvényesítés egyes szervezeti és működési kérdéseiről Magyarországon 1990-től napjainkig¹

B A L Á Z S I S T V Á N *

Absztrakt: A tanulmány vizsgálatának középpontjában az áll, hogy az elmúlt évtizedek közigazgatási szervezeti változásai milyen hatással voltak a közigazgatási jog érvényesülésére. A centralizációs, koncentrációs és integrációs tendenciák vajon erősítették-e a közigazgatási jogérvényesítés feltételeit és hogyan hatottak a hatósági eljárásra és annak jogvédelmi rendszerére? Fontos szempont annak vizsgálata is, hogy az ügyfelek a változások következtében kedvezőbb helyzetbe kerültek vagy sem?

Kulcsszavak: jogérvényesítés, centralizáció, koncentráció, integráció

1. PROBLEMATIKA ÉS HIPOTÉZISEK

A magyar közigazgatás az elmúlt évtizedekben nagyarányú és reform értékű változáson esett át, mely komplex jellegénél fogva kiterjedt a közigazgatás feladatrendszerére, szervezetére, működésére és személyzetére egyaránt. A változások irányait a poszt-NPM irányzatok közül leginkább a neoweberi² jellemzők határozták meg, mely elsősorban a több és erősebb állam ideájában és annak cselekvését megvalósító közigazgatás kiépítésében nyilvánult meg.

A kérdés mindeközben az, hogy ezek a törekvések mennyire valósultak meg abból a nézőpontból,

hogy erősödött-e a közigazgatásunk jogérvényesítő képességének feltételrendszere a megváltozott szervezeti és működési keretek közt?

Az áttekintés célja elsősorban a közigazgatási jog érvényesítését szolgáló, vagy azzal összefüggő közpolitikai döntések intézményesülésének elemzése, így nem a részletek ismertetésén van a hangsúly csupán ott, ahol egy-egy kérdésnek az egészre kiterjedő jelentősége van. Így pl. a politikai változó struktúra megjelenése a fővárosi és megyei kormányhivatali rendszerben, vagy a közigazgatási bíróságok eredetileg általános megváltoztatási jogköre a közigazgatási perekben, a végrehajtási eljárás szabályozása stb.

Szervezeti szempontból elsősorban az államigazgatás integrációjának a kérdésköre emelhető ki, mivel az a központi kormányzati igazgatási szerveknek a 2010-es kormányváltás alkalmával a miniszteriális struktúrát illetően a csúcsmínisztériumi modell felvállalásával kezdődött. Hamarosan követte azonban a területi államigazgatás integrációja, mely az addig önállóan működő ágazati területi államigazgatási szervek külső integrációjával folytatódott a fővárosi-és megyei kormányhivatali struktúra létrehozásával, mely az önálló szakigazgatási szervek felszámolását jelentő belső integrációjával folytatódott és, amit a járási hivatali rendszer kialakítása koronázott meg. Az így ki-

* Tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék; tudományos főmunkatárs (TK JTI).

alakult megaszervezetek szervezési és vezetési szempontból is komoly kihívást jelentenek, de a jogérvényesítés szempontjából két további problémát is generáltak. Egyrészt a közigazgatáson belüli általános és rendes szubjektív jogorvoslat, a fellebbezés elbírálására hivatott, a döntéshozótól független szervezet igen szűk körben maradt fenn, de hasonló lett a helyzet a felügyeleti szervek rendszerét illetően is. A jegyzői államigazgatási feladatellátás átvételére létrejött járási hivatali rendszer a fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer részét képezi, ami a fellebbezések független elbírálását relativizálja, a felügyelet pedig szervezetek közti viszonyból, azon belüli vezetési viszonyra vált. Ez utóbbi tekintetében pedig nem elhanyagolható az a fontos tény, hogy a területi kormányhivatali vezetésben hangsúlyosabb lett a politikai elem, leképezve a miniszteriális struktúra politikai változó és szakmai állandó megosztottságát. Ebben a helyzetben az államigazgatási fórumrendszer feljebb tolódása logikus lépés lehetett volna, illetve lehetne. Erre szolgálhatott volna az erősebb és szélesebb körű központi hivatali rendszer, az általuk korábban ellátott funkciók jelentős része azonban inkább a területi kormányhivatalokra lett telepítve. A hatósági fórumrendszer tekintetében pedig a miniszteriális szintre telepített konkrét hatósági ügyintézés – tekintettel egyebek között a minisztériumok politikai vezetésére – vitatható szervezeti és feladat-szervezési megoldás.

A szervezeti változások egyenes következményei lettek a működési, elsősorban az eljárásjogi reformok. A közigazgatási hatósági eljárási jog újra szabályozása már ezek figyelembevételével történt, amit a közigazgatási perrendtartás koronázott meg.

A fellebbezésnek, mint a közigazgatáson belüli általános és rendes jogorvoslati eszköznek a megszüntetése, illetve kivételessé tétele estében az egyik hivatkozási pont éppen az volt, hogy a területi államigazgatásban létrejött integrált fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer³ nem teszi lehetővé azt, hogy a fellebbezések tárgyában a döntéshozó hatóságtól független szervhez lehessen fordulni.

Mindez pedig felértékelte a közigazgatási hatósági

ügyek jogorvoslati rendszerében a bírósági jogvédelmet mintegy hátszelet adva a közigazgatási különbírósi rendszer kiépítésének és az önálló közigazgatási perrendtartás létrehozásának.⁴

Ez utóbbi esetében viszont számos olyan ellentmondást is fel kellett oldani, mely a közigazgatási hatósági ügyek egyszerű, gyors, hatékony és szakszerű intézését veszélyeztette volna az igazságszolgáltatás hagyományos elvei szerinti működés esetében.

Így a gyorsaságnak ellentmond a kontradiktórium eljárások határidő nélküli és a közigazgatási hatósági ügyek közigazgatáson belüli intézését bőven meghaladó időigénye.

Az egyszerűség követelménye pedig a keresetlevél kellékei hagyományos tartalmi és formai elemeit kérdőjelezte meg az alapjaiban jóval kötetlenebb fellebbezéshez képest, miközben a jogszerűségi alapok és a kereseti kötöttség szükségképpen megmaradó elemek lehettek.

A hatékonyság több összetevőjén keresztül határozható meg, de ebből kiemelhető a hatósági ügyekben az ügyek teljeskörű és mielőbbi, szakszerű és jogszerű intézésével a megszerezni kívánt jog, vagy érvényesítendő kötelezettség érdekében megfelelő jogviszony létrehozása, alakítása, vagy megszüntetése.

Ebből a szempontból komoly, a hatalommegosztás alkotmányos elvét is érintő aggályra adott okot, hogy a közigazgatási perekben eljáró bíróság főszabályként megváltoztatási jogkört kapott a felülvizsgált közigazgatási határozatok kapcsán. Ez a szabály és elvi módszer azonban azóta alapvető tartalmi módosításra került.

Végül, de a közigazgatási jogérvényesítés szempontjából korántsem utolsó sorban egyszerre szervezeti és működési kérdés a végrehajtási eljárás közigazgatási jogi szabályozása helyett, főszabályként a bírósági végrehajtás szabályainak alkalmazása. Ennek egyenes következménye lett a bírósági végrehajtók szerepének további erősödése, amit árnyal azonban a foganatosításra az állami adóhatóság generális felhatalmazása. Igaz, erre az esetre pedig egyáltalán nem az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (a továbbiakban: Ákr.), hanem az adóvégrehajtás szabályait kell alkalmazni.⁵

2. A KÖZIGAZGATÁST ÉRINTŐ FŐBB VÁLTOZÁSOK JELLEMZŐI A RENDSZERVÁLTÁSTÓL A 2010- ES KORMÁNYVÁLTÁSIG

Ahogy az már a problematikát bemutató bevezetőben említésre került, a 2010-es kormányváltást követően a magyar közigazgatás szervezeti átalakulását az integráció, a koncentráció és a centralizáció határozta meg.⁶ Ez főképpen a Kormány által irányított államigazgatást érintette, ideértve az egyes rendvédelmi szerveket is, de a helyi önkormányzati rendszer 2011-es újra szabályozásában is tetten érhető, leginkább a közös önkormányzati hivatali rendszer intézményében. A részletesebb elemzést megelőzően előre bocsátandó, hogy felfogásunk szerint önmagában egyetlen nagy közigazgatásszervezési elv alkalmazása sem minősíthető pozitívnak, vagy negatívnak, haladónak, vagy visszahúzóknak. A közigazgatástörténeti tapasztalatok alapján ezek mindig egy adott korszak konkrét körülményei mentén dinamikusan érvényesülnek és nem egyirányú, visszafordíthatatlan folyamatok.

Megítélésük ezért mindig attól függ, hogy a reformokat kiváltó társadalmi és gazdasági szükségleteknek mikor és melyik alkalmazása jelenti a leghatékonyabb és célszerűbb megoldását úgy, hogy közben a hatalommegosztásra épülő demokratikus állami működés és a jogállamiság értékei se sérüljenek, hanem inkább tökéletesedjenek. Mindeközben azt is figyelembe kell venni a releváns közpolitikai döntések kialakításánál, hogy a reformokat megelőző időkből milyen megoldások alakultak ki egy-egy országban, de arra is tekintettel kell lenni, hogy a globalizált világ adta nemzetközi környezetben mit lehet, illetve mit szükséges tenni. Ennek alapján, ha azt tételezzük, hogy 2010-et követően a szervezeti integráció, a koncentráció és a centralizáció a jellemző szervezeti oldalról, akkor nyilván ezt a megelőző állapotokhoz képest lehet csak értelmezni a magyar közigazgatásban, míg a nemzetközi összehasonlításban azt lehet vizsgálni, hogy hasonló tendenciák mennyire jellemzőek

más országok példájában.⁷ Ez utóbbi nem valamilyen megfelelési kényszert jelent, de alkalmazkodásit biztos.

A vázolt számbavételi dimenziók keretein belül a következő kérdés annak tisztázása, hogy vajon lehet-e az elmúlt bő évtized szervezeti változásait úgy vizsgálni és értékelni, hogy csupán az azt közvetlenül megelőző állapotokhoz viszonyítjuk, vagy bővebb kontextust szükséges alkalmaznunk? Meglátásunk szerint bizonyára lehet, de a reális értékeléshez nem szabad csak itt leragadni, hanem legalább a rendszerváltás időszakáig vissza kell pillantani.

Ez annál is inkább szükséges, mert sok mindent a jelen állapotainkból is oda lehet visszavezetni, mint eredőre és a problémák megoldásának a kulcsa is gyakran oda lehet rejtve.

A rendszerváltás a közigazgatás szempontjából is sok spontán elemet feltételezett, a bizonytalan politikai helyzet közepette nehéz volt igazán viszonyítási alapot találni, hogy honnan és milyen irányba változzon talán egy kivétellel, ez az európai intézményekhez történő integráció. Ennek első eleme az Európa Tanácsot jelentette, az európai gazdasági integráció akkor még távoli célként lebegett előttünk. Míg az Európa Tanács az európai demokratikus értékek őrzőjeként és fejlesztőjeként a modern polgári közigazgatás egyik pilléréként működő alrendszere, a helyi önkormányzatok tekintetében akkor már nemzetközi konvenciót alkotott, addig az Európai Közösségek aktivitása a közigazgatásra szinte semmilyen kihatással nem volt.

Mindezekre tekintettel a magyar közigazgatás rendszerváltó átalakítása szempontjából meghatározó az Európa Tanács infrastrukturális támogatása és az általa 1985-ben elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája⁸ volt. Mindez azonban azt is jelentette, hogy az európai igazadási készségünknek nem az egész közigazgatásra kiterjedten találtunk támpontot, hanem csak egy alrendszerére, mely nagyon fontos volt a demokratikus jogállam kialakításában, de nem pótolhatta az egész közigazgatásunkra kiterjedő globális szemléletet.

A közigazgatási rendszerváltásunk ezért 1990-ben elsősorban a helyi önkormányzati rendszer kiépí-

tésében nyilvánult meg, míg a közigazgatás más alrendszerei tekintetében, így az államigazgatás és a rendészeti közigazgatás csak később, kevésbé tudatos és koordinált módon került megújításra úgy, hogy annak a mozgásterét sok esetben meghatározta az alkotmányba és kétharmados törvényekbe bebetonozott helyi önkormányzati rendszer.

Az európai összehasonlításban is igen haladó, széles felelősségkörű és nagy autonómiával rendelkező helyi önkormányzati rendszerünk⁹ nagy vívmánya volt a demokratikus átalakulásnak és egyben védelmezőjévé is vált, stabilitását pedig a hazai politikai viszonyaink közt az adta, hogy a megváltoztatásához szükséges kétharmados parlamenti többséghez szükséges politikai konszenzus csak ritkán volt elérhető, illetve biztosítható. Ez a sajátosság azonban nem csak pozitív hatásokkal járt. A helyi önkormányzat-központúság másodlagossá tette az államigazgatási alrendszer átfogó reformját, miközben az államigazgatás végrehajtó típusú feladatait nagyrészt a települési önkormányzatok jegyzői látták el anélkül, hogy a helyi önkormányzatok működésére a központi államigazgatási szerveknek érdemi befolyása lett volna. A rendszerváltást megelőző tanácsrendszerű közigazgatás integrált (az államigazgatási és önkormányzati elemeket együtt kezelő) szervezet¹⁰ a rendszerváltás következményeként kettévált helyi önkormányzati és államigazgatási szervekre úgy, hogy települési szinten és illetékességgel csak az önkormányzati szervek működtek, míg az államigazgatás területi (megyei-fővárosi) szintre szorult vissza és egyben kárpótolta magát.

A tanácsrendszer közigazgatásában ugyanis a megyei szint volt a meghatározó, különösen a forráselosztás tekintetében, a körzeti jellegű közszolgáltató intézmények fenntartásában, de a felügyeleti ellenőrzéseken keresztül, az ágazati irányításban is. A hatósági ügyek intézésében általános másodfokú szervek voltak a megyei szakigazgatási szervek, és – a megyei VB titkár személyéhez kötött felülvizsgálati kérelmek tekintetében – harmadfokon is itt történt az ügyintézés. A mai fogalmaink szerinti államigazgatás, mint szakigazgatás meghatározó szintje ezért a megye volt a maga szakigazgatási szervi rendszerével, melynek általános és integrált szervezeti

keretet adott a megyei (fővárosi) tanácsai szervezet (tanácstestület, végrehajtó bizottság, szakigazgatási szervek, szakigazgatási intézmények, tanácsai fenntartású intézmények stb.). A rendszerváltás leegyszerűsítve azt eredményezte, hogy a korábbi települési szintű tanácsokból lettek a települési önkormányzatok, melyek szervezetén belül a korábbi VB titkári feladatokat a jegyzők látták el azzal, hogy a hatósági ügyekből meghatározóan államigazgatási hatósági ügyek lettek, melyeket saját hatáskörben, de szervezeti önállóság nélkül látták el a felettes államigazgatási szervek (tehát nem az őket alkalmazó önkormányzat) irányítása alatt. Megyei szinten a korábbi integrált szervezet szétesett, a testületből lett a demokratikus választásokkal létrehozott megyei közgyűlés, a VB titkárból itt is jegyző (főjegyző) lett, de minimális államigazgatási hatósági feladattal. A korábbi szakigazgatási szervezet viszont, kitörve az integrált tanácsai keretek közül, önállósult és a központi államigazgatási szervek irányítása alatt álló dekoncentrált szervezeti rendszerré vált.

A megyei önkormányzatoknál maradtak azonban a korábban is megyei tanácsai fenntartású közszolgáltató intézmények, ezért is minősítették sokan a megyét gyenge, intézményfenntartó önkormányzatnak, mivel a forráselosztó és államigazgatási szerepkörének elvesztése miatt, ez volt a legjellemzőbb rá.

Témánk szempontjából tehát a rendszerváltás egy új, dezintegrált területi közigazgatást eredményezett, melyben a korábbi települési szintű tanácsokból lettek a települési önkormányzatok, melyek száma viszont a községi közös tanácsok megszüntetése és a „minden település egy önálló önkormányzat” elv érvényesülése miatt lényegesen megnövekedett. Megyei szinten szintén kettévált a korábbi szervezet, de nem kettő, csak kétféle lett belőle, egyrészt a megyei önkormányzatok, másrészt az egykori szakigazgatási szervekből mind önálló, a központi irányító államigazgatási szervének alárendelt dekoncentrált területi államigazgatási szerv lett.¹¹

Ez praktikusán azt jelentette, hogy ha pl. egy átlagos nagyságú megyei tanácsnak 11 szakigazgatási szerve volt,¹² akkor a rendszerváltást követően 11 önálló területi államigazgatási szerv lett belőlük.

A valóságban azonban ez a szám gyorsan növekedett, mert olyan ágazatilag integrált szakigazgatási szervekből, mint pl. az építés, közlekedés és vízügy, mindjárt három lett, mivel az ágazati irányító szerveik is különböztek.

Ennek az lett a következménye, hogy míg a helyi tanácsi rendszerben a rendszerváltás előtt összesen 37149-en dolgoztak, az újonnan létrejött helyi önkormányzati rendszerben 1993-ra már 48389-en. Igaz, hogy a tanácsok számának (1579) közel duplájára nőtt a helyi önkormányzatok száma (3149).

A tanácsrendszer szakigazgatási szerveiből önállósult területi államigazgatási szervek létszáma pedig ezen felül további 19927 főt tett ki. A helyi-területi közigazgatásban tehát 31167 fő többletlétszámot eredményezett a közigazgatás átalakulása, miközben a korábbi tanácsi feladatok 13%-a megszűnt.¹³

Mindeközben a szakigazgatási szerveket korábban legalább részben irányító és koordináló végrehajtó bizottságok helyébe semmilyen új szerv nem lépett, így a területi államigazgatás nem csupán gyorsan növekedett számában, hanem ezen a szinten megszűnt a koordinálása és ellenőrzése, mivel csak a központi ágazati irányítási szervétől függött.

A rendszerváltás eredményeként létrejött köztársasági megbízotti rendszer ugyanis regionális (több megyére kiterjedő) illetékességgel csupán a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését látta el, és megyei kirendeltségei csupán néhány általános igazgatási feladat- és hatáskörrel rendelkeztek, de az ágazati területi államigazgatási szervekre – néhány kivétellel – ezek nem terjedtek ki. Bár a széteső területi államigazgatás problémáival, valamint az egyensúlytalan közigazgatási rendszerváltás hátrányaival viszonylag korán szembesültek az egymást váltó kormányok, de átfogó reformprogramot csak 1996-ban tudtak készíteni,¹⁴ mely részeként betervezett területi államigazgatási re-integráció a maga teljességében csak másfél évtizeddel később tudott megvalósulni a ma is működő fővárosi és megyei kormányhivatali rendszeren keresztül.

Ugyancsak hasonló a helyzet az államigazgatási hatósági ügyek települési önkormányzati jegyzők általi ellátásával, mely felszámolására a 2013-ban létrejövő járási (kerületi) hivatali rendszerig kel-

lett várni, de amely a mai napig sem valósult meg teljes körűen.

A szétaprózott települési önkormányzati rendszer integrálása, a területi államigazgatás re-integrálása, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti rendszerének tökéletesítése, a jegyzőket túlterhelő államigazgatási feladatok átszervezése más szervezeti keretek közé, a 2010-es kormányváltásig regnáló minden kormány programjában, vagy reformdöntéseiben szerepelt, de kellő politikai akarat és erő, átfogó koncepció, vagy a szükséges parlamenti többség hiányában ez nem tudott megvalósulni.

Úgy gondoljuk, hogy ezek előre bocsátása nélkül nem lehet magyarázni és értékelni a napjainkra kialakult rendszert sem. A 2010-es kormányváltást megelőző választási programban, sőt az ezt követő kormányprogramban sem szerepeltek ezek a célkitűzések, ennek ellenére már legtöbbször megvalósult addigra, amire az egész egy globális programba ágyazó Magyar programok¹⁵ megjelentek. Mindez pedig azt igazolja, hogy a közpolitikai gondolkodásban e megoldandó közigazgatás-fejlesztési célkitűzések pártoktól függetlenül is jelen voltak még akkor is, ha azokat mindenki másképp csinálta volna.

A közigazgatás végrehajtási szintjét jelentő helyi közigazgatási (területi és települési) szint szervezeti problémáihoz képest a központi közigazgatás lényegesen kevesebb problémát jelentett. Túl azon, hogy a Kormány szervezetére és működésére egy ún. félkancellári modell került bevezetésre, a minisztériumi struktúrában pedig elválasztásra került a politikai változó és a szakmai állandó elem, az igazán nagy kérdés az volt, hogy milyen legyen a működését segítő szervezeti rendszer, a kormányzati munka adminisztratív háttere és a szükséges politikai koordináció egy szervezetben, vagy külön kerüljön megszervezésre? Ennek érdekében az elmúlt három évtizedben szinte minden, a fejlett polgári demokráciákban alkalmazott modell kipróbálásra került, míg elértünk a jelenlegi megoldáshoz, mely a leginkább tagolt struktúrát jelenti. A közigazgatási jogérvényesítés szempontjából ez is meghatározó kérdés, mert nem mindegy, hogy például a közigazgatás fejlesztésének és működtetésének a felelőssége milyen szervtípushoz kerül, hol születnek a döntések és mi a fel-

ügyeleti, valamint a törvényességi felügyelet központja, ki működteti a területi közigazgatás egyes elemeinek irányító és felügyeleti mechanizmusát. A központi közigazgatás másik nagy területe a nem minisztériumi formában működő központi szervek rendszere volt, mely nem csupán a kormányzás második szintje, de ide tartoznak a kormány irányításától relatíve független autonóm államigazgatási szervek is.

A jogérvényesítés szempontjából pedig ezeknek a szervezeteknek ott van jelentősége, hogy a hatósági munka ágazati irányítását, a felügyeleti tevékenységet, valamint a jogorvoslati rendszerben a másodfokot jelentő ügyek intézését ellátva tehermentesíti a minisztériumokat ezektől, melyekben a politikai – változó – elem hangsúlyosabban jelenik meg.

Habár a szervezeti és működési keretek viszonylag hamar, az EU integráció időszakára stabilizálódtak, ám a vonatkozó közpolitikának azon eleme nem, hogy a feladatmegosztás az irányító és felügyelő minisztériumokkal hogyan alakuljon.

Az autonóm államigazgatási szervek megjelenése és működésük kiterjesztése pedig még a legitim politikai ráhatástól is függetlenebb, a szakmai és jogi kérdésekre koncentráló hatósági ügyintézészt szolgálta, főként nemzetközi, így OECD és EU-s befolyás érvényesüléseként.

Ami a közigazgatás működését illeti, a jogérvényesítés szempontjából a közigazgatási hatósági eljárás szabályozása a meghatározó. Ebből a szempontból a vázolt szervezeti kérdésektől eltérő módon volt mire építeni, hiszen már 1957-től¹⁶ volt egy általános modellt alkalmazó törvényünk (Et.), mely esetében az általánosság azt jelentette, hogy főszabályként minden hatósági ügyben és az eljárás minden szakaszára ugyanazt a kódexet kellett alkalmazni. Bár a törvény 1981-ben¹⁷ egy komoly módosításon esett át (ekkor lett a neve Áe.), de a rendszerváltást jó állapotban élte meg és csupán minimális – főként a helyi önkormányzati rendszer létrehozásához kötődő – változásokat kellett átvezetni rajta.

Legnagyobb változás magát a jogorvoslati rendszert érintette, mert a korábban kivételes bírósági felülvizsgálatot az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII. 23.) AB határozat alapján a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiter-

jesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény általánossá tette. Hozzá kell azonban tenni, hogy ettől még az általános és rendes szubjektív jogvédelmi eszköz a közigazgatáson belüli fellebbezés maradt, melyet a bírói út igénybevételéhez előbb ki kellett méríteni.

A különböző kormányok egymást követő közigazgatási reformtörekvései egészen 2002-ig nem is helyezték előtérbe e rendszer megváltoztatását annak ellenére sem, hogy a kivett és privilegizált eljárások egyre bővülő köre megkérdőjelezte a kódex általános jellegét és érvényesíthetőségét. Végül komoly szakmai és közpolitikai viták eredményeként került sor az újra szabályozásra a 2004. évi CXL. törvénnyel, mely „a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól” címet viselte (e törvény a továbbiakban: Ket.). Ez híven tükrözte azt a közpolitikai célt, ami az akkor már visszaszorulóban lévő „új közmenedzsment (NPM)” irányvonalnak megfelelően a szolgáltató állam jegyében a hatósági eljárásban is ezt a jelleget kívánta hangsúlyozni a közhatalmi helyett. Ugyanakkor a kódex általános jellege nem változott, hanem a korábbi szabályozáshoz képest sokkal részletesebbé vált éppen annak érdekében, hogy ágazati szabályozásokkal ne lehessen nagyon eltérni tőle. A kor követelményeihez történő alkalmazkodás jegyében belekerültek e törvénybe az elektronikus ügyintézés szabályai is, minek következtében a korábbi szabályozásokhoz képest nagy terjedelemlére sikeredett.

A probléma még sem igazán ez volt vele, hanem, hogy a hatálybalépésétől a fennállásáig terjedő másfél évtized alatt – szemben a megelőző Áe.-szabályozás 48 évével – folyamatosan változtatásokra került és két átfogó módosításon is átesett 2008-2009-ben, ami az újra szabályozás egyik fő indokává vált.¹⁸

Persze önmagában ez nem sok mindent mond, de ha tartalmilag nézzük, akkor ezek arról szólnak, hogy a Ket. általános jellege egyre több ágazatban, illetve ügyfajtában megkérdőjeleződött és növekedtek a különös szabályozások.

Figyelemre méltó azonosság tehát, hogy a Ket.-tel kapcsolatos problémák hasonlóak voltak, mint az általa felváltott Áe. esetében. Ennek két oka lehetett, így mindenekelőtt az ún. általános eljárási modell érvényesíthetőségének kétségbe vonása az

egyre differenciáltabb ügyfajták esetében, mint objektív kérdés. A másik egy ezzel összefüggő probléma: az ágazati érdekek dominanciája, mint szubjektív adottság. Ez utóbbit alapjaiban megváltoztatta a 2010-es kormányváltás.

A közigazgatási jog érvényesítésének szervezeti és működési feltételei tehát a rendszerváltást követő két évtizedben több haladónak minősíthető reformkísérlet ellenére sem javultak számottevően, melynek számos összetevője volt. Ezek közül a gyenge kormányzati kapacitás és az államot, valamint annak cselekvését megvalósító közigazgatást támadó neoliberális indíttatású „új közmenedzsment” késői, de annál radikálisabb hazai alkalmazása biztosan közéjük tartozott.

3. A 2010-ES KORMÁNYVÁLTÁST KÖVETŐ IDŐSZAK FŐBB VÁLTOZÁS AIRÓL¹⁹

Az előzőekben alkalmazott módszernek megfelelően, a 2010-es kormányváltást követő közigazgatási szervezeti és működési átalakulások áttekintése is makroszinten folytatódik.

Míg azonban az ezt megelőző korszakban a közpolitikai döntéseket alapvetően a neoliberális fel fogást tükröző „új közmenedzsment” jegyében a versenyszféra módszereinek közigazgatási alkalmazása határozta meg az „államtalanítás” fő irányát követve, ez 2010-től változni látszott.

Ennek elméleti alapjait megalapozó munka a „neoweberi államot és közigazgatást” vizionálta,²⁰ mely erősebb államot és közhatalmi jogkörökkel élő közigazgatást jelentett.

Ennek nyomai a kormányprogramban is tettenérhetők, de igazán a Magyar programokban manifesztálódott. Ugyanakkor az „új közmenedzsment” bukása után megjelenő különböző „poszt-NPM” közös jellemzője az is, hogy bennük valamilyen formában tovább él a versenyszféra menedzsment szemlélete is. Ezt a kettősséget jól tükrözi a Magyar programokat felváltó 2014-2020 közti Közigazgatás- és Közszolgáltatási fejlesztési stratégia²¹ és az annak nyomán kialakult intézményrendszer. A nagy, integrált makroszervezetek

létrehozása, a közös szolgáltató és funkcionális szervezetek kialakítása biztosan idesorolható. Ezek jegyében, mint egyfajta paradigmaváltásként lehet a szervezeti és működési változásokat is értékelni.

A központi közigazgatást illetően az előző pontban tárgyalt kormányzati segédszervek tekintetében a különböző modellek kipróbálását követően úgy tűnt, hogy radikális lépésként 2010-ben szakítás történik a miniszterelnöki hivatali modellel és az addigi feladatait egy minisztérium, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium látja el. Ez a kísérlet azonban nem vált be és egy ideig az körvonalazódott, hogy visszatérés történik a politikai és adminisztratív funkciót egy szervezetbe integráló modellhez a Miniszterelnökség létrehozásával. A Miniszterelnöki Kormányiroda és a Miniszterelnöki Kabinetiroda létrejötté azonban mára már nagyban árnyalja ezt a képet. Bár a 2010-es kormányváltás óta a kormánykoalíció a nagy integrált, vagy csúcsminisztériumi modellt alkalmazva viszonylag kevés minisztériummal kormányoz, de ezek ágazati irányító szerepét az előzőekben említett kormányzati segédszervek erősen korlátozzák, a végrehajtási szint tekintetében pedig a már említett és később tárgyalandó fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer jelent erős szervezeti fékeket a mai napig. Igaz, ennek nem részei a rendvédelmi szervek, mint ahogy a pénzügyi igazgatási és a kincstári struktúra sem. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal irányítása és vezetése azonban összeolvadt a miniszteriális szinttel, miközben szervezetére, működésére és személyzetére sui generis szabályok, illetve jogállás vonatkoznak.²² Ez nem lebecslendő tényező a közigazgatási jogérvényesítés szempontjából egy olyan szervezet esetében, mely létszámában hasonló, mint az integrált területi kormányhivatali rendszer, az általa intézett hatósági ügyek száma pedig már az Ákr. hatálybalépésének évében is meghaladta azokét.²³

A központi közigazgatási szervekre vonatkozó jogi szabályozás a 2010-es kormányváltást követően komoly változáson esett át, mely a Ksztv.-vel²⁴ kezdődött és a Kit.-nél tart napjainkban, nagy lépést téve ezzel, a korábban elhanyagolt terület részletes és többé-kevésbé áttekinthető törvényi szintű szabályozásával. A pozitív szabályozá-

si elemek közé tartozik a Kormány működésének részletes szabályozása, a politikai változó elem és a szakmai elemek elválasztása, a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek szabályozása. Ugyanakkor a törvény nagyobb része a kormányzati szolgálati jogviszony szabályozásával foglalkozik, ami nagyon fontos, de tanulmányunknak nem része. A szervezeti és működési oldalról azonban néhány figyelemre méltó szabályozására a hipotézisben foglalt integráció, koncentráció és centralizáció szempontjából érdemes külön is kitérni.

Így mindjárt a törvény elején szerepel (4. §) az egyes tisztségviselők tevékenységének irányítása és annak tartalma, ami önmagában jól kiegészíti a Ksztv. amúgy vázlatos szabályozását. Viszont a következő, 5. §-ban a miniszterelnök feladatköre tekintetében és a 6. §-ban szabályozott közvetlen miniszterelnöki irányítás intézményével egy olyan új intézményre lelünk, mely a miniszterelnök számára operatív beavatkozást enged a kormányzati tisztségviselők tevékenységébe.

Nagyon érdekes és első látásra a szervezeti integrációt és a feladat koncentrációt nagymértékben növelő – a Kit.-ben eredetileg nem szerepelt, csak 2019-ben beemelt – intézmény a közös hivatali szervezet (33/A. §). A normaszövegből ugyanis úgy tűnik, mintha ez az amúgy is integrált csúcsmisztériumi modell továbbfejlesztését jelentené, ám az indokolásból megtudhatjuk, hogy ez az egyes funkcionális feladatokra vonatkozik csupán. Ez pedig nem újdonság, hiszen a gépjárműpark és a műszaki szolgáltató feladatok közös üzemeltetésére és ellátására ilyenek különböző elnevezéssel és jogállással már évtizedek óta működnek. Ennek törvényi szintű beiktatása a kormányzati igazgatási szervek rendszerébe inkább előnyösnek tűnik, de igazán jogi garanciák nincsenek, hogy később más jellegű feladatok ellátására is kiterjedhessen a Kormány rendeletének függvényében. A normaszöveg szerint ez ugyan csak egy lehetőség, de nehéz elképzelni azt, hogy a kormányrendeletben kijelölt szervek vezetői úgy döntenének, hogy mégsem állapodnak meg.

A működési koncentrációra példa a törvénnyel létrehozott központi hivatal esetében (37. §) az az elméletet meghazudtoló jogi szabályozás, mely összemosza a szervek közti viszonyt kifejező irá-

nyítás és a szerven belüli vezetés fogalmát. Ez ugyanis rögzíti, hogy „a központi hivatal létrehozó törvény erre irányuló rendelkezése alapján a központi hivatal vezetőjének feladat- és hatáskörét a központi hivatal irányító miniszter irányítása alá tartozó, a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt államtitkár gyakorolja.”

A 2010 óta tartó legnagyobb közigazgatási integráció a fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer kialakításában és folyamatos fejlesztésében nyilvánul meg.²⁵ Azt a korábbiakban láthattuk, hogyan esett szét a területi közigazgatás a rendszerváltást követően és az államigazgatás reintegrációjára milyen reális szükségletek mutatkoztak az egyes kormányok programjaiban. Az így kidolgozott modellek mindegyike az integráció alapján állt, de nagy különbségek abban voltak kimutathatók, hogy az a szervezeti, vagy a működési integrációt helyezte előtérbe. A működési integráció a kormány területi képviselőjének erős koordinációs és ellenőrzési jogkört adott volna, de a szervezeti és hatásköri önállóságát az ágazati területi államigazgatási szervek megtartották volna. A szervezeti integráció alapjaiban a tanácsrendszer egységes szakigazgatási rendszeréhez hasonlóan közös szervezeti kereteket biztosított volna, de a hatásköri önállóság megtartásával az érdemi közigazgatási ügyek intézésében. Mindez azonban már testületi kontroll nélkül, hiszen szervezetileg is elkülönült egymástól a területi önkormányzat (megyei) és a területi államigazgatás.²⁶

A 2010-ben kidolgozott, majd folyamatosan továbbfejlesztett integrált modell koncepciója is ennek az alapjaira épült.²⁷

A Kit.-ben a Kormányhivatalokról szóló V. fejezet intézményesíti a szervi és szakmai irányítás elválasztását a Miniszterelnökséget vezető miniszter és a szakminiszterek közt, ami pozitív elem, de csak lehetőségként szerepel, kormányrendeletre bízva annak végrehajtását.

A területi szakigazgatás kettős irányítása így a területi kormányhivatal, mint egységes szervezeti keret szervi irányítása és a szakigazgatási tevékenység ágazati irányításában nyilvánult meg. Az először 1995-ben hozott ilyen irányú kormánydöntés²⁸ megvalósulását akadályozó tényezők közt fontos szerepet játszott az a tény, hogy a rendszer-

váltástól eltelt alig fél évtized alatt a tanácsrendszerhez képest többszörösére növekedett a viszsaintegrálandó területi államigazgatási szervek száma és létszáma. Ennek eredményeként az 1996-ban felállított fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok, mint befogadó szervezetek többezres létszámú gigahivatalokká váltak volna egyszemélyi és köztisztviselői vezetés mellett. Ennek elkerülése érdekében előbb felül kellett vizsgálni a területi államigazgatási szervek feladat- és szervezeti rendszerét és radikális csökkentést kellett volna elérni, hogy legalább a tanácsrendszeri szintre álljon vissza. Ez azonban jórészt a tárcák ellenállása miatt meghiúsult, ezért nem véletlen, hogy csupán néhány kislétszámú területi államigazgatási szerv integrálódott, míg a többiek vagy csak az ellenőrzési és koordinációs jogkör alá tartoztak, mint működési integráció, vagy még úgy sem, mint pl. az adó és pénzügyi igazgatás, vagy a rendészeti szervek esetében. Az egészet lazán összefogó fórumok megyei és fővárosi szinten az államigazgatási kollégiumok lettek, melyek azonban csak távoli rokonságot mutatnak az egykori végrehajtó bizottságokkal. Ez a köztes állapot állt fenn 2010-ig, amikor is a fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozásával ismét a szervezeti integráció valósult meg.

Ezt nevezték később az integráció első, úgynevezett külső integrációs szakaszának, mely alatt azt kellett érteni, hogy a korábban önálló szervezettel, személyzettel, költségvetéssel, feladat- és hatáskörrel rendelkező szervek többsége beépült a kormányhivatalokba szakigazgatási szervként, de megtartották hatásköri önállóságukat. Ez ebből a szempontból az eredeti 1995-ös koncepció szerinti modell volt, de a hivatal ún. "változó politikai elem"²⁹ (aki az első ciklusban országgyűlési képviselő is lehetett) általi vezetése már egy egészen új intézmény a ma is működő rendszerben.

Ugyanez mondható el a 2013-as úgynevezett belső integrációról is, mely a járási hivatali rendszer létrejöttét követően megszüntette a szakigazgatási szervek hatásköri önállóságát és minden hatáskör a kormányhivatal egyszemélyi vezetőjére, a kormány megbízottra szállt.

Ezzel szemben a járási (a fővárosban kerületi) hivatalok bár szervezetileg a kormányhivatalok kirendeltségeiként működnek, de önálló hatáskörrel.

Az államigazgatási hatósági ügyek intézése terén,

ami a közigazgatási jog érvényesítésének a fő eszköze és eljárása, ez komoly változásokat indukált. A 2010-es kiindulópont az volt, hogy a települési szinten jelentkező államigazgatási hatósági feladatokat a jegyzők látják el, többnyire körzeti illetékességgel (pl. építéshatósági feladatok), melyek estében a másodfokú jogorvoslati feladatokat, valamint a felügyeletet a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei látják el.

A járási hivatali rendszer létrehozásával 2013-ban az eredeti elképzelések szerint teljes egészében elvonták volna a jegyzőktől az államigazgatási hatósági jogköröket és azokat a járási hivatalokhoz telepítették volna. Mivel azonban ezzel távolabb került a települési szinttől az ügyintézés a járásközpont településre, ezt kompenzálta volna az elektronikus ügyintézésre épülő kormányablak rendszer, részint a mobil ügyintézési pontokkal, részben pedig a kihelyezett ügyfélfogadást tartó kormányablaki ügysegédekkel. Egy ilyen rendszerben tehát elsőfokon a járási hivatalok, míg másodfokon a területi kormányhivatalok jártak volna el egységesen. Az elképzelések végrehajtása azonban megtorpant és egy vegyes rendszer alakult ki, melyben a korábbiaknál lényegesen szűkebb mértékben, de mégiscsak maradtak államigazgatási hatósági ügyek a jegyzőknél, míg azok többségét valóban a járási hivatalok vették át. Az ügyfelek oldaláról ez bizonyára nem könnyíti meg a jogérvényesítést, mivel esetenként vizsgálandó az, hogy mely ügyek esetében járnak el a jegyzők és melyekben a járási hivatalok. A jegyzői elsőfokú ügyekben másodfokú, vagy fellettes szervként esetenként, ha a belső szakigazgatási struktúra lehetővé tette, még szóba jöhettek a járási hivatalok, de ez utóbbiak elsőfokú eljárása esetén a másodfok csak az a területi kormányhivatal jöhetett szóba, melynek maguk is részei voltak. Bár az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek önmagában azt, hogy egy szervezeten belül valósul meg a jogorvoslat,³⁰ de szociológiai értelemben vitatható a szakmai függetlenség bizonytalansága. (Csak emlékeztetőül érdemes felidézni azt, hogy közigazgatási per általános jogorvoslati eszközként történő szabályozásának egyik indoka éppen az volt, hogy a szervezeti koncentráció következtében területi szinten nem biztosítható a másodfokú ügyintézés függetlensége.)

A függetlenség hiánya persze a jegyzői államigaz-

gatási hatósági ügyintézés tekintetében is kétségbe vonható, hiszen ez a jegyző olyan saját hatásköre, melyet az őt alkalmazó polgármester nem befolyásolhatna, mégis gyakran hallhattunk ezzel ellentétes nyilatkozatokat addig, amíg pl. az építéshatósági jogkör a körzetközponti jegyzőnél volt. A járási hivatali reform éppen ezt a visszás helyzetet akarta megszüntetni azzal, hogy a kormány megbízott utasítási joga a hatósági ügyek intézésére jogilag nem terjedhet ki, bár ez "papíron" a polgármesterek esetében is így van.

Szervezetileg további gondot okozott az is, hogy elég sok olyan államigazgatási hatósági ügyfajta volt mindig is, melyek ügyszáma nem nagy, de intézésük speciális szakértelmet és infrastruktúrát igényel és ezért már az elsőfokú ügyintézés is területi szinten történt.

Ezek további dekoncentrációja járási szintre már csak azért sem valósulhatott meg, mert az újonnan létrejövő járási hivatalok éppen a jegyzőktől átvett feladatok és hatáskörök ellátására koncentráltak az infrastruktúra és humán erőforrások átvételével, ami önmagában sem volt egyszerű. Másfelől a kormányablaki integrált ügyfélszolgálat egyik célja éppen olyan front office megteremtése, mely lehetővé teszi az ügyfelekkel történő személyes kontaktus és az effektív ügyintézés elválasztását.

Ha viszont e feladatok továbbra is területi szinten maradtak, akkor az integrációt követően a másodfokú ügyintézés, valamint a felügyeleti munka a központi közigazgatási szervekhez kerülhetett volna csupán. A nagy integrált csúcsminisztériumoknak azonban pláne nem lehet feladatuk a konkrét ügyintézés, tehát erre csak a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek (kormányzati főhivatal, központi hivatal, vagy nem a kormány irányítása alá tartozó autonóm államigazgatási szervek és önálló szabályozó szervek) rendszere marad.

Ha a miniszteri ágazati irányítási feladatokból indulunk ki, akkor ezek közül a központi hivatalok azok, melyek erre képesek lennének, de a bürokrácia elleni küzdelem jegyében éppen ezek számának radikális csökkentését tűzték ki célul. Az általuk ellátott feladatokat azonban – amennyiben nem bizonyultak feleslegesnek és nem voltak megszüntethetők – valahová telepíteni kellett. Erre a közvetett közigazgatást megvalósító, közigazgatási

feladatot ellátó nem közigazgatási szervek kevésbé alkalmasak, mivel sem a szervezetileg független jogorvoslatot, sem pedig a szakmai felügyeletet nem tudják biztosítani. Ugyanakkor az irányító minisztériumhoz sem lehetett koncentrálni, mivel éppen azok profiltisztítása volt az elmúlt évtizedek reformjainak egyik legfőbb eredménye.

Nem maradt tehát más út, mint a területi kormányhivatalok, amelyek azonban így két tűz közé kerültek, alulról a jegyzői államigazgatási feladatok átvétele, felülről pedig a megszüntetett központi hivataloktól átvett feladatok (pl. nyugdíj ügyek).

Ennek következtében viszont a fővárosi és egyes megyei kormányhivatalok országos illetékességgel látnak el szakigazgatási feladatokat, holott területi szervek, továbbá találhattunk példát horizontális jogorvoslatra is mindaddig, amíg az egyfokú hatósági ügyintézés nem vált általánossá a kormányhivatali rendszerben.

Ezzel párhuzamosan növekedett a közigazgatási perek jelentősége és a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata került a jogvédelem középpontjába. Az ehhez szükséges közigazgatási különbírósi rendszer viszont nem épült ki és gyakorlatilag a rendes bíróságok járnak el ma is közigazgatási ügyekben igaz, hogy legalább az általános megváltoztatási jogkör nélkül.

Ezzel a folyamattal viszont a közigazgatás, mint szakigazgatás, helyébe a jogszerűségre koncentráló és jogvitát eldöntő közigazgatási bíráskodás próbál lépni. Ez fontos a jogvédelem szempontjából, de szakigazgatási feladatellátásra, ami különösen a megváltoztatási jogkör esetében lehet szükséges, biztosan nem képes, hiszen nem is ez a rendeltetése.

Ha a közigazgatási hatósági eljárási jogorvoslati rendszerének szubjektív eszközeit nézzük a közigazgatási jogérvényesítés szempontjából, akkor egy érdekes folyamatnak lehetünk tanúi.

A mintegy fél évszázadon át általános és rendes jogorvoslati eszközként működő fellebbezés, mely tartalmát és formáját illetően egyaránt kötetlen volt, és mint ilyen, széles körben és könnyen alkalmazható eszközként érvényesült, tudatosan került leépítésre. Ez a folyamat már az Ákr. hatálybalépését megelőzően elkezdődött,⁵¹ amikor tartalmi megkötöttségekkel terhelték (a sérelmezett jogsértés megjelölése, közvetlen kapcsolódás az ügy tárgya-

hoz, indokolási kötelezettség, új tények, bizonyítékok felhozásának korlátozása). Mindezek már erős közelítést jelentettek a bíróság előtti megtámadáshoz szükséges keresetlevélhez, ám az érdeksérelem, mint hivatkozási alap legalább megmaradt. Ezzel egyidejűleg korlátozásra került a másodfokon eljáró, a fellebbezést elbíráló szerv jogköre is, hiszen a megsemmisítés és az új eljárásra utasítás lehetősége kivételessé vált. Ez aztán hivatkozási alappá vált az Ákr. koncepciójában azzal, hogy a másodfokú eljárásra az ügyfelek lényegében úgy tekintenek, mint a megismételt elsőfokra, tehát felesleges.

Akkor viszont logikus lépés már csak az lehetett, hogy legyen egyfokú a közigazgatási hatósági eljárás,³² csak ehhez meg kell teremteni a közigazgatási bíraskodási kapacitást. Mivel ez az Ákr. hatálybalépését követően volt teljesíthető, így alakult ki az a kezdeti szabályozás, mely törvényben szabályozható módon kivételessé tette a fellebbezést, de maga az Ákr. mindjárt fel is oldotta azt mindaddig, míg elérkezetté vált az idő³³ ennek feloldására, de korántsem kivételek nélkül. Ezekből az Ákr. általános jelleggel intézményesíti a képviselőtestület hatáskörébe önkormányzati hatósági ügyeket és a rendvédelmi szervek helyi szervei által hozott döntéseket és számos más törvény rendez ágazati sajátosságokat.

Az elmúlt négy évben tehát többször változott, hogy hol van helye fellebbezésnek és hová, teljesen letisztult rendszer pedig még napjainkra sem alakult ki. Ez még akkor is így van, ha a közigazgatási perrendtartás szabályozása jelentős könnyítéseket tartalmaz a korábbiakhoz képest, a megváltoztatási jogkör általánossá tétele pedig egyértelműen az ügyek gyorsabb lezárását szolgálta volna.³⁴

Hasonló a helyzet a permegelőző és pergátló intézményekkel is, melyek alapján a keresetlevél hatására a megtámadott döntést hozó szerv visszavonhatja és módosíthatja, felügyeleti szerve pedig megsemmisítheti, vagy megváltoztathatja a döntést, de ne feledjük, hogy eleve csak konkrét jogsértésre hivatkozva lehet a közigazgatási per intézményével élni.

Ehhez kapcsolódva még egy fontos elem érdemel említést, nevezetesen az, hogy a számszerűségben legtöbb hatósági ügyet jelentő adó és vámügyek nem tartoznak az Ákr. hatálya alá, az azokat szabályozó törvény³⁵ az adóigazgatási rendtartás-

ról megtartotta a fellebbezés általános és rendes jogorvoslati jellegét. A miertre csupán az adóhatósági eljárás sajátosságait lehetett felhozni,³⁶ de ilyenek más ügyek tekintetében is vannak.

Végül szólni kell a közigazgatási hatósági eljárás utolsó, eshetőleges szakaszáról, a végrehajtási eljárásról. Ennek Ákr.-béli kezelése egy többszörösen utaló szabályozási technikát alkalmaz, minek következtében erre igazán nem is annak szabályait kell alkalmazni. Az Ákr. vonatkozó fejezete mindjárt azzal kezdődik, hogy „e törvény rendelkezéseit a végrehajtási eljárásban az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni,³⁷ de ezt azonnal követi a lényeg, hogy „e törvény eltérő rendelkezése hiányában a Vht.-t kell alkalmazni.”³⁸ Csakhogy mielőtt elkezdi megfeleltetni az Ákr. és a Vht. legfontosabb intézményeit egymásnak, rögzíti azt is, hogy „Ha a végrehajtást az állami adóhatóság foganatosítja, eljárására e törvény végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit nem kell alkalmazni.”³⁹ *Márpedig nem sokkal odébb az általános szabályozás úgy szól, hogy „A végrehajtást – ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik – az állami adóhatóság foganatosítja...”* amely pedig, mint más végrehajtást foganatosító szerv a „a végrehajtásra önálló bírósági végrehajtóval szerződést köthet”.⁴⁰ Ha pedig e szabályozáshoz még hozzávesszük a folyton emlegetett „ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik” kitételt, akkor értelmezése elég nehézkesnek mondható.

Ehhez képest az Ákr. koncepció tiszteletreméltó célkitűzésének megvalósulása, miszerint a végrehajtással kapcsolatos problémák „megoldása elsődleges feladat, hiszen hatékony végrehajtási szakasz nélkül nem lehet eredményes a hatósági eljárás sem”, kétségeket ébreszt. Igaz az Ákr. indokolása nagy újtásnak minősíti azt, hogy a foganatosítás általános szerve a NAV lesz, persze „ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik”.

A NAV, mint a magyar közigazgatás nagy tekintéllyel bíró és lényegében az államigazgatás többi elemétől önállósult (sui generis jogállás, eljárás és közszolgálati statutum) intézménye, erre akár garancia is lehet.

4. ÖSSZEGZÉS HELYETT

A magyar közigazgatás egyes szervezeti és működési kérdése áttekintésének az volt a célja, hogy próbálja meg felvillantani az elmúlt évtizedek szervezeti változásainak hatását a működésre, különös tekintettel a közigazgatási jog érvényesítése szempontjából. Bár a szervezet és működés egymást feltételező és összefüggő fogalmak, a hangsúly itt mégis inkább a szervezeti változásokra került.

A közigazgatási jogérvényesítés pedig mindig feltételez a közigazgatási jogviszonyban egy közigazgatási szervet, vagy közigazgatási jogkörrel felruházott más szervet, személyt, mint jogalanyt. Ez utóbbi sajátosságai pedig kihatással vannak magára az eljárásra is. Az elmúlt évtizedek magyar közigazgatásának változásai szervezeti szempontból főként a területi államigazgatásban olyan integrációs és koncentrációs folyamatokat indítottak el, melyek szükségképpen vezettek el az egyfokú közigazgatási hatósági eljáráshoz, valamint az erre ráépülő közigazgatási bírászkodáshoz. Az újonnan kialakított rendszerben vannak fő szabályok és kivételek, de ha jobban megvizsgáljuk ezeket pl. az összes hatósági ügyre kitekintve, akkor néhány esetben a kivétel lesz a többségi megoldás pl. a fellebbezéssel megtámadható érdemi közigazgatási döntések esetében, hiszen adó- és vámigazgatási ügyből több van, mint az Ákr. hatálya alá tartozó összes többiből.

A közigazgatási bírászkodás bármely nemzetközileg kialakult és bevett rendszere nagyon fontos a jogvédelem és a jogállamiság szempontjából, de nem helyettesítheti a közigazgatást, mint szakigazgatást. Lehet, hogy gyorsul az ügyek jogerős lezárásának folyamata a fellebbezés kiiktatásával, ugyanakkor felvetődik az ügyfelek mozgásterének szűkülése, és a felügyeleti szervek fellebbezésekből nyert információinak kiesése a jogérvényesítésben.

A tanácsrendszer felszámolását követően szétesett területi államigazgatás reintegrációja fontos feladat volt. Az ezzel kapcsolatos korabeli elképzelések 1995-ben elsősorban ott buktak meg, hogy a tanácsrendszerhez képest – a már korábban vázolt okokból – többszörösére növekedett a szervezet és a létszám, amit már nem lehetett egy szervezeten belül kezelni.

A további próbálkozások ezért egy működési integráció felé mutattak, mely elsősorban az ellenőrzési és koordinációs jogkörrel valósult volna meg. A jelenlegi kormányhivatali modell mindkettőt tartalmazza, ami sajátosan magyar megoldás, máshol hasonlókat nem találhatunk.

Bár időnként olvashattunk a francia prefektusi rendszerre, mint követendő modellre történő hivatkozást, de ez téves, mert a francia prefekturák szervezeti integrációt nem valósítanak meg, a területi államigazgatási szervek a központi közigazgatás külső szolgálatai. A hatásköröket gyakorolja a prefektus, melyet azonban rendeletével kiadmányozási jog formájában vissza is ad a külső szolgálatok vezetőinek.⁴¹ Ilyen nagy szervezeti és működési koncentráció tehát máshol nem valósul meg, ami persze még nem jelenti azt, hogy ilyen modell ne működhetne, csak nehéz látni a növekedés hátterait, továbbá olyan jogérvényesítési kérdéseket vet fel, melyek tárgyilagos és letisztult tudományos értékeléséhez még nem telt el elég idő, vagyis nincs még kellő információ ehhez.

Az ún. poszt-NPM irányzatoknak megfelelően⁴² tehát megerősítésre került a magyar közigazgatás, ezen belül főként a Kormány által irányított államigazgatás szervezete, feladata és hatásköre, személynete, továbbá eljárása egyaránt. A szervezeti integrációval és hatásköri koncentrációval erősebbé vált államigazgatás azonban a felgyorsult világunkban folyamatosan változó igényekhez nehezen adaptálódik, miközben másfelől állandó változás jellemezte, ami még napjainkban sem zárult le.

Jegyzetek

- 1 A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.
- 2 Értelmezésére lásd: Pollitt, C. - Bouckaert, G. (2004): *Public management reform: A comparative analysis* (Oxford: Oxford University Press).
- 3 Kit. V. Fejezet.

- 4 A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.).
- 5 Ákr. 131. § (2) bekezdés.
- 6 Lásd erre: Barta Attila (2020) [Területi államigazgatás. Az elmúlt három évtized fontosabb reformjai és azok hatásai a helyi önkormányzati rendszerre](#) In: Gyergyák, Ferenc (szerk.) *A magyar önkormányzatok 30 éve, Tanulmányok, adatok, tények a helyi önkormányzatok három évtizedéből* (Budapest: Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége), 75-93.
- 7 Erre jó alapot adhat az Európai Bizottság a közigazgatás színvonaláról készített elemzése: Európai Szemeszter – Tematikus Tájékoztató, A közigazgatás színvonala, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester-thematic-fact-sheet-quality-public-administration_hu.pdf (2021. 05. 07.).
- 8 Lásd: a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény.
- 9 Verebélyi Imre (2015) [Az önkormányzati rendszerváltoztatás kezdetei Magyarországon \(1989-1990\)](#), In: Zongor Gábor (szerk.) *A magyar önkormányzatok 25 éve, Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből* (Budapest: Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége), 471.
- 10 Verebélyi Imre (1987) *A tanácsi önkormányzat* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó), 432.
- 11 Vadál Ildikó (1994) Dekoncentrált szervek a mai magyar közigazgatásban, In: Balázs István (szerk.) *A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és reformjának alternatívái* (Budapest: MTA Jogi Tudományi Intézet), 2-87.
- 12 Így pl. a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Tanács VB szakigazgatási szerveinek száma az 1950. évi szabályozás szerint 11 volt és 334 fővel működött. Lásd: Archontológia, Jász-Nagykun-Szolnok Megye közigazgatási tisztviselői 1876-1990, http://jnszmtisztviselok.hu/tanulmany/03_02_01.html (2021. 05. 07.).
- 13 Forrás: Állami Számvevőszék, Jelentés a helyi és területi államigazgatási szervek létszám- és bérigazgatásának ellenőrzéséről, 1994. február, <https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/1996/191j000.pdf?ctid=1252> (2021. 05. 07.).
- 14 A közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat.
- 15 Lásd: https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/gal_1_1modul.pdf, valamint <https://docplayer.hu/974896-Magyar-y-zoltan-kozigazgatas-fejlesztési-program.html> (2021. 05. 07.).
- 16 Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény.
- 17 Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény.
- 18 Lásd: <https://2015-2019.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf#!DocumentBrowse>, (2021. 04. 19.).
- 19 A témakört bővebben tárgyalom „A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig” című munkámban. Lásd: Balázs István (2016) *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig* (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó). E tanulmányban terjedelmi okokból nincs mód több nagyon fontos kérdés kifejtésére, melyek azonban az „önhivatkozott” munkában megtalálhatók.
- 20 G. Fodor Gábor – Stumpf István (2008) Neoweberi állam és jó kormányzás, *Nemzeti Érdek*, 2(7), 18.
- 21 https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (2021. 05. 07.).
- 22 Törvénnyel létrehozott központi hivatal a Kit. 37. §-ban.
- 23 A 2018. első félévi évi OSAP hatósági statisztika szerint csak adóügyekben 21660903 önálló elsőfokú határozat született a NAV-nál. Mindeközben a járási hivataloknál összesen 8663808 önálló elsőfokú érdemi döntést hoztak, míg a kormányhivataloknál 342089-et, a helyi önkormányzatok által meghozott elsőfokú államigazgatási határozatok száma pedig 2786985 volt. Lásd: 2018. év első félévi hatósági statisztika (OSAP 1229), <https://www.kormanyhivatal.hu/hu/dok#!DocumentBrowse>, (2020. 01. 07.).
- 24 A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.
- 25 Eredetileg a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény szabályozta a fővárosi és megyei kormányhivatalokat.
- 26 A rendszerváltás óta felmerült összes koncepciót tartalmazza a következő tanulmánykötet: Balázs István, Bércesi Ferenc szerk. (2006) *A területi államigazgatás reformja* (Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet).
- 27 Zöld-Nagy Viktória, Virágh Rudolf (2013) *A területi államigazgatás integrációja* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó).

- 28 A területi államigazgatási rendszer reformjának fő irányairól először a területi államigazgatási szervek reformjának fő irányairól szóló 1105/1995. (XI. 01.) Kormányhatározat szólt, mely meghatározta a dekoncentrált szervek vizsgálatának szempontjait is.
- 29 A kormány megbízott politikai vezető, a miniszterelnök nevezi ki az országgyűlési képviselőnek választható büntetlen előélettel rendelkezők közül, megbízatása pedig a miniszterelnök megbízatásáig tart. Kit. 206-213. §.
- 30 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750.
- 31 A fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény, valamint a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény.
- 32 Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény.
- 33 Uo.
- 34 A részleteket illetően lásd: F. Rozsnyai Krisztina (2018) *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó).
- 35 Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (Air.).
- 36 Lásd az Ákr. indokolását: http://www.keje.hu/torvenyek/indokolas-a-t_12233-szamu-torvenyjavalathoz/ (2021. 04. 29.).
- 37 Ákr. 131. § (1) bekezdés.
- 38 Ákr. 131. § (2) bekezdés.
- 39 Ákr. 131. § (2) bekezdés.
- 40 Ákr. 134. § (1)-(2) bekezdés.
- 41 Lásd: Lőrincz Lajos (2011) Franciaország közigazgatása, In: Szamel Katalin, Balázs István, Gajdusчек György, Koi Gyula (szerk.) *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (Budapest: Complex Kiadó), 259.
- 42 Lásd erre: Gajdusчек György (2011) A közigazgatás szervezeti jellemzői összehasonlító aspektusból, In: Szamel Katalin, Balázs István, Gajdusчек György, Koi Gyula (szerk.) *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (Budapest: Complex Kiadó), 54-57.

A visszalépés tilalma, mint minimális környezetvédelmi elvárás

B Á N D I G Y U L A *

Absztrakt: A környezetvédelem egyik kulcskérdése, hogy miként határozhatom meg az elvárások szintjét. Ezt általánosságban pozitív módon aligha lehet leírni. Az emberi jogi megközelítés már jobban emlékeztet arra, hogy az államnak és mindenki másnak vannak minimális kötelezettségei. Erre utal a nemzetközi jogban ismert jus cogens fogalom is. A magyar Alkotmánybíróság a kezdetektől a visszalépés tilalmának követelményét alkalmazza, ami tehát a már elért védelmi szintet tekinti zsinórmértéknek. Ettől a szükségesség-arányosság tesztjét alkalmazva, más alapjogok indokolt védelme miatt elképzelhető eltérés, de csak megfelelő indokolással, ami az államot terhelő kötelezettség. A visszalépés tilalma több aspektust átfog: a prioritások megítélését, az anyagi jogi és eljárásjogi kérdéseket, az igazgatási vagy egyéb szervezeti feltételeket, a működési hatékonyságot egyaránt. Mindet abból a szempontból nézve, hogy van-e, lehet-e hatása a kérdéses jog érvényesítésére. Nem csupán a tényleges visszalépés tilalmazott, hanem a csökkenés lehetősége, avagy csak kockázata sem megengedhető. Ennek kapcsán pedig előtérbe kerül a megelőzés és az elővigyázatosság.

Kulcsszavak: visszalépés tilalma, környezethez való jog, szükségesség-arányosság, Alkotmánybíróság, elővigyázatosság

Kiindulásként pár szóval tisztázzuk, valójában miért fontos a visszalépés tilalmának problematikája? Jelen felvezetőben tehát csak annyit jelzek, hogy a kérdés lényege az, *milyen elvárást támaszthatunk az államok közössége, az állam, a közigazgatás – egyszóval a döntéshozók – felé egyes védelemre érdemes érdekekkel, értékekkel kapcsolatban*, mennyiben fogalmazhatunk meg valamiféle tartalmi követelményt, de legalább egy

mércét, amit be kell tartani. Lehet-e e mércének érdemi tartalma, mint amilyen egy pozitív enumeráció, avagy általánosságokat fogalmazhatunk meg csupán, illetve esetleg egy képzeletbeli határt, egy tiltott területet, tehát valamiféle negatív szempontot. Ilyen lenne a visszalépés tilalma. Alább néhány, e határok megrajzolására irányuló kísérletet vázolok fel, visszatérve egyes korábbi gondolataimra, kiegészítve azokat az újabb fejleményekkel, annak érdekében, hogy majd megfelelő következtetéseket tudjunk levonni. Teszem mindezt a teljesség igénye nélkül, kiváltképpen a hazai – az Alkotmánybíróság által generált – irányokra fókuszálva.

2017-ben két cikkben¹ is foglalkoztam a visszalépés tilalmának² kérdésével, így négy év elteltével érdemes visszatérni az alkotmányos környezetjog eme központi kérdéséhez, annál is inkább, mert mind a nemzetközi összehasonlítás terén, mind az Alkotmánybíróság tudatos előrehaladása révén az elv értelmezése számos olyan kérdéssel gazdagodott, amely figyelmet érdemel. Így indokoltnak tartom, hogy folytassam az akkor összegzett gondolatokat, remélhetőleg új és még alaposabb elemzéssel kiegészítve.

Akkor abból indultam ki, hogy *a környezet védelme alapvető kötelezettség, a közjó része*, tehát erkölcsi természetű kérdés. Ha keressük a környezeti érdekek értékelésének legjobb megközelítését, hivatkozhatunk Ferenc pápának a Laudato Si'-ben írott tételére, miszerint: „194. (...)

* Tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar.

Egyszerűen újra kell definiálni a fejlődést.”. Akkor és most is az alapkérdésem az, miként kerülhetünk közelebb egy jobb világhoz és magasabb életminőséghez, mégpedig a jelenlegi fejlődési modell átgondolásával, tehát nem a környezet kizsákmányolása, elhanyagolása vagy netán éppen rombolása révén. Ezt az utat értelmezhetjük *valódi fejlődésnek*. Az egyik leglényegesebb kérdés e téren mindenképpen az, miként határozzuk meg mi lenne jobb, vagy legalább azt – ha az előbbit nem tudjuk igazán és ez egyszerűbb –, hogy mi lenne biztosan rosszabb. Ehhez az elsősorban tisztázandó előfeltétel, hogy milyen zsinórmértéket alkalmazzunk annak meghatározásához, hogy hol húzódjon meg az elválasztó vonal. Ez mindenképpen mesterséges határt jelent, amely valamiféle közös megegyezés kérdése. Tekintettel arra, hogy bevallottan folytatni kívánom az elmélkedést, szükségképpen vissza-visszatérek az akkori alapokhoz, de teszem ezt oly módon, hogy inkább rámutatok az új, a megváltozott elemekre, amit hozzátehetünk a négy évvel ezelőtt írottakhoz. Ehhez persze némileg – az érthetőség kedvéért – az akkori cikkek főbb vonalaiból is kell szemezgetni, hiszen jelen írás nem előzmény nélküli és talán sokak számára ezek nem ismertek.

1. MAGAS SZINTŰ VÉDELEM – MENNYIRE MAGAS?

Az akkori gondolatmenetet folytatva, az EUSz/EUMSZ párosban nem egy alkalommal megjelenő – EUSz 3. cikk (3) bek., Alapjogi Charta 37. cikk, EUMSZ 191. cikk (2) bek. – *magas szintű védelem kérdését* választottam első értékelési alapnak, mondván, hogy remélhetőleg ez ennek a sajátos célnak – a megelőzés, elővigyázatosság, forrásnál való fellépés és szennyező fizet elvei mellett, amelyek többé-kevésbé értelmezhetők jogi követelményként is – értéket igyekszik közvetíteni.

Mivel négy éve is megnéztem az Európai Bíróság (CJEU) ítélkezési gyakorlatát, most is megvizsgálom, történt-e változás. Akkor a válaszhoz legközelebb járó ítélet szerint: „a Közösség környezeti

politikája a magas szintű védelemre irányuljon, ez a védelmi szint, a kérdéses rendelkezéssel való összeegyeztethetőség érdekében nem jelenti a technikailag elérhető legmagasabb szintet. (...)”.³ Ennél közelebb nem kerültünk a kérdéshez, vagyis megállapíthattuk, hogy ez a magas szintű védelem negatív megközelítésének felső korlátját jelenti, vagyis *a magas szintű védelem nem a legmagasabb szintű védelem*, de ennél többet valójában sem ezen ítéletből, sem más értelmezésből nem tudunk meg.

Természetesen a magas szintű védelem kérdése fel-felbukkan az Európai Bíróság gyakorlatában azóta is, de a tartalom tisztázatlansága továbbra is fennmaradt. Három újabb, korábban nem említett jogesetet hivatkozom meg ebben a tekintetben, a határozathozatal időrendjében haladva. Az első⁴ a stratégiai környezeti vizsgálat (a továbbiakban: SKV) vonatkozásában emlékeztet arra, hogy az ezt szabályozó irányelv is a magas szintű védelem elvét hivatkozta meg: „23 (...) az irányelvnek az a célja, hogy a környezet magas szintű védelmét biztosítsa, és hogy hozzájáruljon a környezeti szempontok beillesztéséhez a tervek és programok kidolgozásába és elfogadásába a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében, annak biztosításával, hogy ennek az irányelvnek megfelelően környezeti vizsgálatot végezzenek egyes, a környezetre valószínűleg jelentős hatással járó tervek és programok vonatkozásában.”. Majd mindössze annak megállapításával bocsátja útjára az SKV fontosságának további értékelését, hogy „24 Végezetül, figyelemmel az SKV-irányelv céljára – vagyis a környezet magas szintű védelmének biztosítására – az ezen irányelv hatályát körülhatároló rendelkezéseket, és különösen az irányelv hatálya alá tartozó aktusok meghatározását tartalmazóakat, kiterjesztően kell értelmezni (...)”.

A második példa⁵ elsősorban a szennyező fizet elvét magyarázza a vízhasználatokkal kapcsolatban, de – lévén ez az elv az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében e magas szintű védelemmel együtt jelenik meg – kissé kitér a számunkra most fontos elvre is: „28 Emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése előírja, hogy az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem,

és az többek között a szennyező fizet elvén alapul. E rendelkezés így az Unió általános céljainak meghatározására korlátozódik a környezetvédelem területén, mivel az EUMSZ 192. cikk az Európai Parlamentre és az Európai Unió Tanácsára bízta, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében határozzanak arról, hogy milyen lépéseket kell tenni e célok elérése érdekében (2015. március 4-i Fipa Group és társai ítélet, C-534/13, EU:C:2015:140, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).” Egy kicsit többet tudunk meg, mint a korábbi ítéletekből, nevezetesen ez az ítélet először emlékeztet arra, hogy ez az általunk vizsgált jogintézmény valójában cél – ami a szöveg fogalmazásában voltaképpen igaz, még ha a bekezdés később csak elvekkkel foglalkozik –, másrészt pedig megnyugtat mindenkit, hogy ne is számítsanak arra, hogy a magas szintű védelem tartalmát bárki is általánosságban kívánná meghatározni, hiszen erre esetenként, a másodlagos jog keretében kerül majd sor.

A harmadik példa⁶ a környezeti hatásvizsgálat követelményeinek értelmezése kapcsán említi: „47 Emlékeztetni kell arra is, hogy a 2001/42 irányelv az EK 175. cikk (1) bekezdése alapján került elfogadásra, amely arra vonatkozik, hogy a Közösségnek a környezetvédelem területén milyen lépéseket kell tennie az EK 174. cikkben említett célok elérése érdekében. Az EUMSZ 191. cikk, amely az EK 174. cikknek felel meg, a (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy az Unió környezetpolitikájának célja a „magas szintű védelem”, figyelembe véve ugyanakkor az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. (...) Az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése hasonló megfontolásból úgy rendelkezik, hogy az Unió többek között „a környezet minőségének magas fokú védelmé[n] és javításá[n]” munkálkodik (...). Majd ebből a célkitűzésből vezeti le, miért is kell komolyan venni a 2001/42/EK irányelv követelményeit: „48 Márpedig az ilyen célok veszélybe kerülhetnének, ha a 2001/42 irányelv 2. cikkének a) pontját úgy kellene értelmezni, hogy kizárólag azokra a tervekre vagy programokra vonatkozik az ezen irányelv által előírt környezeti hatásvizsgálati kötelezettség, amelyeknek az elfogadása kötelező. Egyrészt ugyanis, amint az a jelen ítélet 42. pontjában megállapí-

tásra került, az említett tervek vagy programok elfogadása gyakran nem általánosan kötelező. Másrészt az ilyen értelmezés lehetővé tenné, hogy valamely tagállam könnyen megkerülje a környezeti vizsgálatra vonatkozó ezen kötelezettségét, szándékosan tartózkodva annak előírásától, hogy az illetékes hatóságok kötelesek ilyen terveket vagy programokat elfogadni.”. A célok tartalmához így sem kerültünk közelebb, azt látjuk ismét, meddig nem lehet elmenni az eltérő szabályozásban vagy értelmezésben.

A magas szintű védelem célja ennek megfelelően sehol nem kerül pontosításra, illetve három következtetést vonhatunk le az ítélkezési gyakorlatból:

- a magas szint nem jelenti az elérhető legmagasabb szintet, tehát a generális értelmezés a követelmények tekintetében jobbra negatív, illetve
- az egyes esetekben a magas szintű védelmet a másodlagos jog részletesebb szabályai konkretizálják, ha ez szükséges, valamint
- az esetleg ebből mégis eredeztethető valamiféle következtetéseket kiterjesztően kell értelmezni, tehát egyfajta elsődlegességet biztosítani a jobb környezetvédelmi szintnek.

2. MIT PÉLDÁZ NEKÜNK AZ EMBERI JOGI MEGKÖZELÍTÉS?

Négy évvel ezelőtt is, így most is vizsgálatom tárgya *a környezethez való jog* értelmezése, hiszen ennek is kulcskérdése az értékek közvetítése. Nem ismételem meg sem az akkor, sem a máshol⁷ e témában leírtakat, illetve annak csupán egyes alapjait emelem ki, megágyazva további mondanomnak, tehát annak, merre haladt tovább a környezethez való jog értelmezése az elmúlt pár évben. Annyit idéznék fel csupán, hogy *nem feltétlenül egy új emberi jog elfogadtatásáról van szó, hanem ennél részben kevesebből, részben többről*. Kevesebből, mert nem feltétlenül arról kell szó esszen, hogyan teremtsük meg egy ilyen új jog alapjait, hanem inkább a környezetvédelem, a jövő nemzedékek védelme és az emberi jogok közötti kapcsolatról. Többről, mert nem csupán egy új jog

egyszerű bevezetésén kell munkálkodni, hanem *a kormányzás ethosát, a világról alkotott felfogást kell megváltoztatni*, tehát a környezetvédelem – de a fenntartható fejlődés szélesebb értelemben is – *a jelenlegi kormányzási és jogi mechanizmusok megreformálásával valósítható meg igazán.*

Legjobb érvünk e téren az *Emberi Jogok Európai Bíróságának* (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata lehet, hiszen az EJEB anélkül formált környezetjogi gyakorlatot, hogy az immár több mint 70 éves Egyezményben közvetlenül szóba kerülne a környezetvédelem. Ennek indokát a legjobban *maga az EJEB fogalmazta meg*: „Noha az Emberi Jogok Európai Konvenciója nem fogalmaz meg az egészséges környezethez való bármiféle jogot sem, az Emberi Jogok Európai Bírósága felszólítatva érezte magát, hogy kialakítsa gyakorlatát a környezeti ügyekben, azon tényből kiindulva, hogy a Konvenció egyes jogai gyakorlását aláásná a környezetet érő sérelmek léte vagy a környezeti kockázatoknak való kitettség.”⁸

A számos jogesetből egy hazai vonatkozásút emelek ki: a MÁV által előidézett megemelkedett zajszintre alapozott ügy (Bor kontra Magyarország)⁹, amelyben az EJEB eljárására irányadó legfontosabb jellemzők is összegzésre kerültek: „24. A Bíróság emlékeztet arra, hogy az Egyezmény nem biztosít kifejezett jogot a csendes környezethez, de ha egy egyént közvetlen módon és súlyosan érint valamilyen zaj, akkor felmerülhet a 8. cikk alá tartozó kérdés ... Attól függetlenül, hogy az ügy az állam arra vonatkozóan fennálló pozitív kötelezettsége szempontjából kerül elemzésre, hogy minden ésszerű és megfelelő intézkedést tegyen a kérelmező 8. cikk 1. bekezdése alapján fennálló jogainak biztosítására, vagy pedig abból a szempontból kerül megvizsgálásra, hogy a hatósági beavatkozás a 2. cikk alapján igazolt volt-e, az alkalmazott elvek nagyon hasonlóak. Mindkét összefüggésben figyelemmel kell lenni arra, hogy megfelelő egyensúlyt kell teremteni az egyén, illetve a közösség egészségének versengő érdekei között; s mindkét kontextusban az állam bizonyos terjedelmű mérlegelési jogkörrel rendelkezik az Egyezménynek való megfelelés biztosítása érdekében megteendő lépések meghatározása során.

Továbbá, a szükséges egyensúly megteremtése során a 8. cikk 2. bekezdésében említett céloknak még az 1. bekezdésből fakadó pozitív kötelezettségek vonatkozásában is lehet relevanciája (...).”

Továbbá: „27. A Bíróság elfogadja, hogy a 8. cikkben biztosított jogok védelmére hivatott szabályozási és egyéb intézkedések meghatározása során az Egyezménynek való megfelelés biztosítása érdekében megteendő lépések kiválasztása terén az állam bizonyos terjedelmű mérlegelési jogkörrel rendelkezik (...).” Ez azonban nem korlátlan mozgástér, határait lehet érzékelni, különben nem lett volna levonható az a következtetés, hogy: „28. Ezért a Bíróság azt a következtetést vonja le, hogy az állam nem tett eleget a kérelmezőt az otthona tiszteletben tartása tekintetében megillető jog biztosításával kapcsolatos pozitív kötelezettségének. Ezért az Egyezmény 8. cikkét megsértették.”

Az EJEB mellett *nem feledkezhetünk meg az Európai Szociális Kartáról*¹⁰ sem, amelynek Szakértői Bizottsága két jelentős, valóban előremutató ügyben hozott figyelemreméltó döntést.

Ebből az egyik, a 2011-es ügyben¹¹ az Asopos folyóban elhelyezett hulladék és az abból származó szennyezés emberi egészségre gyakorolt hatásait panaszolták a Karta 11. cikkére hivatkozással. A Bizottság konklúziója: „51. A Bizottság szerint a Karta 11. cikkében biztosított egészséghez való jog, amelyik kiegészíti az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkét (a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog), amint azt az Emberi Jogok Európai Bírósága értelmezte. Ez utóbbi értelmében a súlyos környezet szennyezés hátrányosan befolyásolhatja az egyének jólétét, így megvalósítja a 8. cikk sérelmét. (...).”

Amennyiben tehát valamilyen kötelezettségi rendszert kívánunk alapozni az EJEB ítélkezési gyakorlatára, abban *ugyanúgy nem találunk közvetlen és pozitív elvárásokat, mint az EU magas szintű védelemre vonatkozó utalásaiban sem.* Az Egyezmény szubszidiárius módon jelenhet meg csupán, amikor az állami szervek hiányosságai, mondhatni alkalmatlansága bizonyossá válik. Minden esetben az állam esetleges közvetlen cselekvéseire való utalás mellett, vagy sokkal inkább

azok helyett, az állam nem cselekvése, mulasztása, a jogok – nyilvánvalóan¹² – elmaradt védelme jelenti a jogsértést, márpedig e téren az állam széles körű mérlegelési jogkörrel, mozgástérrel rendelkezik, különösen az egyéni és a közösségi érdek közötti megfelelő egyensúly mérlegelésében.

Anélkül, hogy az emberi jogi vonatkozások további részleteiben elmerülnénk, mégis meg kell említeni három újabb példát, amely összekapcsolja az emberi jogokat a visszalépés kérdésével, méghozzá kifejezetten a környezeti jogok szempontjából. Mostanában egyre több szó esik arról, hogy – az egészséges, tiszta vagy bármi más jelzős szerkezettel ellátott környezethez való emberi jog mellett – valamiképpen túl kellene lépni az emberi jogok hagyományos antropocentrikus megközelítésén, és a természet egyfajta jogalanyiságát feltételezve a természet (környezet) jogait is biztosítani kellene. Jelen írásban nem feladatom ennek a kérdésnek a részletesebb elemzése, viszont arról mindenképpen szólni kell, hogy az ilyen irányú gondolkodásban a visszalépés tilalma kiemelt szerepet kap.

Újabb példáink között elsőként említem a „Global Pact for the Environment” kezdeményezést, amelyet 2018-ban indítottak útjára és az ENSZ keretében még ez várhatóan sokáig érlelődik. A projekt írásos eredménye egy olyan tervezet, amelyik egyebek között foglalkozik „az ökológiai szempontból egészséges környezethez való jog” kérdésével, hiszen az 1. cikkben ezzel indít az egész tervezet. Ezen új jog számos feltétele közül – elővigyázatosság, integráció, társadalmi részvétel, szennyező fizet – egyik a visszalépés tilalma (itt: non-retrogression), anélkül azonban, hogy túl sok részletet kapnánk. Sőt, a fogalmazás sem értelmezhető megfelelően sok tekintetben, de az egész folyamatnak még csak a kezdetén vagyunk:

„17. cikk visszalépés

A Szerződő Felek és szervezeteik a nemzeti szinten belül megtartóztatják magukat az olyan tevékenységektől, illetve jogszabályok elfogadásától, amelyek olyan hatással járhatnak, hogy a jelen szabályok által biztosított globális környezetvédelmi szint csökkenne.”.

Egy friss tanulmány („Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature”¹³) szerzői kiemelik az elv fontosságát, némileg idealizált képet rajzolva ennek jelentéséről: „A visszalépés (non-regression) számos jelentéstartalommal bír, alapvető elemei között az alábbiakat emelhetjük ki: semmilyen időrendben következő törvény nem csökkentheti a Természet egy előző törvényben biztosított védelmét; a környezetvédelem minden formája (legyen az eljárási vagy tartalmi) egy későbbi jogszabállyal nem helyezhető hatályon kívül; a környezeti érdekeket érő kár mindig csak minimális lehet; a környezetvédelem lehető legmagasabb szintjét minden esetben biztosítani kell.”.

Két évvel később, 2021-ben jelent meg egy hasonló értekezés, amit ugyancsak EU intézmény rendelt meg,¹⁴ szinte ugyanazt vizsgálva. Ebben a természet lehetséges jogainak vizsgálata mellett elért az is, hogy az EU elsődleges jogában felsorolt elvek átgondolását is javasolja a szerző, mondván: „Hasznos lenne néhány új alapelvet bevezetni az EU alkotmányos szintjén. Ami különösen hiányzik, az a visszalépés tilalma (non-regression), aminek jelentése, hogy megtiltja a tagállamoknak azon intézkedések meghozatalát, amelyek a környezet károsodásához vezethetnek avagy gyengíthetnék a környezettel kapcsolatos jogi elvárásokat.”

Mindhárom újabb példánk egyértelműen támaszkodik a visszalépés tilalmának elvárására, elvére, és azt célozzák meg, hogy legalább az állami cselekvés vagy beavatkozás elé egy minimális követelményi szintet állítsanak. Az ugyanis kevésbé lehetséges, hogy ezen elvárásokat pozitív módon fogalmazzuk meg – mit kellene tenni –, méghozzá a lehetőség szerint eléggé egyértelműen. Ha pedig erre nem számíthatunk igazán, akkor legalább egy minimális korlátot – valami olyasmit, ami szerint nem mehetünk egy adott szint alá – állítsunk fel, mint a döntési lehetőségek, az állami cselekvés mérlegelési szabadságához tartozó viszonylagosan stabil kapaszkodót.

3. A VISSZALÉPÉS TILALMÁRÓL SZÉLESEBB ÉRTELEMBEN

Emlékeztetnem kell arra, hogy a *visszalépés tilalma nem környezetvédelmi találmány*, hiszen számos nemzetközi példáját sorolhatjuk fel a környezetvédelmen kívül is. Jól érzékelteti ezt az *emberi méltósággal, mint átfogó kerettel való világos összefüggés*: „1.2. A másik fontos dogmatikai tétel, hogy az élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog az ember jogi státuszát meghatározó jogok, a jogalanyisággal, illetve e jogok minden embert megillető egyenlőségével együtt. Az ember jogi státuszában elért pozíció tekintetében nem lehetséges a visszalépés, de a bővítés igen: pl. a magzat jogalanyiságának elismerésével.”¹⁵ Nemzetközi szerzők a „non-derogation” alkotmányos elvként való értelmezéséről általánosságban a következőt írják:¹⁶ „A visszalépés tilalmának elve szerint van az alapjogoknak olyan magva, amit nem lehet korlátozni vagy sérteni, még vészhelyzetben sem. (...) Elsőként említhetjük a kínzás tilalmát, mint amit a *ius cogens* ilyennek tekint. (...)”. A visszalépés tilalma tehát e körben nem egy esetben megjelenik – pl. a CRPD (Fogyatékosokkal Élő Személyek Jogairól szóló Egyezmény) tekintetében is.¹⁷

A *ius cogens* egy világos összegzését felidézve:¹⁸ „Lássuk mindenekelőtt, mely szabályokat is tartunk ma – a fenti példán túl – *ius cogens*-ként számon. (...) Taxatív listát e normák soráról kötelező erejű nemzetközi dokumentum mindeztáig nem adott. Vannak normák, amelyek besorolása vitatott, e helyütt azok felsorolása következik, amelyek *ius cogens* státusát illetően szélesnek mondható a szakmai konszenzus. A Nemzetközi Jogi Bizottság égisze alatt a téma kodifikációjával megbízott külön előadó 2019 januárjában adott listáját érdemes idézni. A – már hivatkozott – riportőr, Dire Tladi negyedik jelentése az alábbi normákról tartja úgy, hogy ezek a legszélesebb körben elismertek *ius cogens*-ként (nem zárva ki egyúttal más normák *ius cogens* természetét): az agresszió vagy az agresszív erő tilalma (másképpen az erőszak tilalma), a genocídium tilalma, a rabszolgaság tilalma, az apartheid és a faji megkülönböztetés tilalma,

az emberiesség elleni bűncselekmények tilalma, a kínzás tilalma, az önrendelkezési jog (a népek önrendelkezési joga), valamint a humanitárius nemzetközi jog alapvető szabályai (voltaképpen utóbbi megfelel a háborús bűncselekmények tilalmának). (...)”.

A nemzetközi jogból tehát levezethetőek bizonyos minimális korlátok, akárcsak az alkotmányjogból is. Erre nézve olvashatunk példákat az USA Legfelsőbb Bírósága gyakorlatára hivatkozó szerzőktől,¹⁹ ahonnan most csak egy fontos üzenetet emelek ki: „A mozgás iránya fontosabb a jog tartalmánál. Ezen megközelítés archetípusa a visszalépés: a kormányzat a védelmet azon túlra is viheti, mint amit az Alkotmány megkíván, de nem visszakozhat, ha már egyszer ezt megtette.”.

Immár a környezetvédelem nemzetközi színterén járva említettem négy éve több példát, melyek közül most csupán egyet²⁰ említek meg, lévén jól összegzi a lényegét: „*A visszalépés tilalmának elve (itt: non-regression) egy példája azon elveknek, amelyek a környezetvédelmi jog határait tágítják*. Az emberi jogok terén általánosan elfogadottként úgy lehet ezt az elvet értelmezni, mint ami megkívánja, hogy a jogszabályok, amelyeket az államok már elfogadtak nem módosíthatók oly módon, hogy azzal visszafelé, egy korábbi védelmi szint felé haladunk.”. Hivatkoztam akkor ennek kapcsán különböző ENSZ jelentéstevőkre,²¹ melyek közül a vízhez való jog kapcsán már közvetlen kritériumokat is prezentáltak, mik is lennének a visszalépés korlátai. Mindezekre nem térek ki ismételtlen.

E téren is *folyamatosan jelennek meg párhuzamos példák, akár a Covid19 kapcsán is*, a közegészségügyi veszélyhelyzet kapcsán. Egy cikkben a visszalépés kérdéséről is olvashatunk, arra figyelemmel, melyek azok a jogok, amelyek korlátozása mindenképpen kétséges lehet.²² „a visszalépés tilalmának emberi jogi elve gazdasági és pénzügyi válságok idején a hátrányos helyzetű vagy marginalizált egyének és csoportok számára jogok megteremtését feltételezi, annak érdekében, hogy ők ne legyenek aránytalanul kitéve e helyzeteknek. A visszalépés tilalmának elvét véve kiindulási pontnak, úgy vélem, túl kell lépniünk azon, hogy puszt-

tán (negatív) korlátokat állítunk fel azért, hogy a kormányzatok felé milyen (pozitív) elvárások jelenjenek meg a leginkább sérülékeny csoportok jogainak megőrzése érdekében.”. És később: „A visszalépés tilalmának emberi jog elve olyan korlátokat állít fel, amelyek meghatározzák, hogy az államok mit tehetnek meg akkor, amikor intézkedéseket fogadnak el a társadalmi-gazdasági jogok gyakorlásának korlátozására.”. Különösen figyelemre méltó mindebből, hogy a hivatkozott szerző számára nem kétséges az, hogy a visszalépés tilalma immár általános emberi jogi alapelve.

Amennyiben a környezetvédelmi jogokat, érdekeket vesszük sorra, akkor a visszalépés tilalmával kapcsolatban sokan hivatkoznak az ismert francia szerzőre, *Michel Prieur-re*,²³ aki szerint: „2. A környezet értékpolitika és etika ... amely tükrözi azt az állandó harcot, amit az emberek és állatok jól-léte ellen a társadalmi fejlődés örve alatt folytatnak. A környezeti politika, ha haladást akar jelenteni, minden visszalépést meg kell tiltsa.”. A visszalépésnek Prieur szerint minden szinten számos formája lehetséges, ezért feladatunk azon jogi érvek összerendezése, amelyek ezek ellen segítséget nyújthatnak.

A témával itthon is többen foglalkoznak. A környezetvédelem kapcsán négy éve részletesen hivatkoztam *Fodor László írásaira*,²⁴ külön is kiemelve most egy fontos jogi kérdést:²⁵ „A visszalépés nem csak a szabályozás tartalmában, de formájában is – ha pl. jogilag kötetlen hatósági döntésekkel mellőzni lehet a jogszabályi követelmény alkalmazását – alkotmányellenes.”. Máshol Fodor még összegzi azt is, hogy ez az elv megsérthető anyagi jogi, eljárásjogi vagy szervezeti vonatkozásban is.²⁶ Magam ehhez akkor hozzátettem az értékek sorrendjét, a prioritások rendjét is. Amint eddig, a már korábban elmondottakat nem ismételtem meg. A szerzők általában a környezetvédelem és az Alkotmánybíróság alább bemutatandó gyakorlata alapján minősítették a kérdést, akkor is, azóta²⁷ is. Az utóbbi körben egy értékelést említek: „Summa summarum, a visszalépés tilalma a környezethez való jog sine qua nonja, egyfajta kvintesszenciája maradt továbbra is az alkotmánybírósági joggyakorlatban.”²⁸

4. A VISSZALÉPÉS TILALMA, MINT AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG KÖRNYEZETVÉDELMI GYAKORLATÁNAK SAROKKÖVE

A fentiek előre bocsátását követően immár ténylegesen rá kell térnünk *az Alkotmánybíróság immár több évtizedes gyakorlatára*, amely azért érdemel kiemelt figyelmet, mert *a visszalépés tilalma e gyakorlat révén vált hatékony környezetvédelmi eszközzé*. Amint az egész írás elején ígértem, a korábbi hasonló tartalmú cikkemre támaszkodva azt nem megismételni szeretném, hanem sokkal inkább továbbfejleszteni, korszerűsíteni, ezért az AB első negyedszázadát a szükséges minimumra korlátozom. Erre egyébként kiváló lehetőséget ad az is, hogy *az AB egyes határozatai mintegy szervesen épülnek egymásra, a visszalépés tilalmának kérdése is szinte organikus módon fejlődik*, kiegészülve újabb hajtásokkal is – mint az elővigyázatosság –, így az e határozatok visszautaló fordulatai segítségével valójában nem veszítjük el a határozatokban foglalt fontos üzenetek lényegét. Sőt, nyugodtan állíthatom, hogy az így egymásra épülő határozatok révén a későbbi egyre inkább kiteljesíti a korábbiak tartalmát, összegezve is azokat.

Közismert, hogy az Alkotmánybíróság *igazi kiindulópontja a 28/1994. (V. 20.) AB határozat*²⁹ volt, az első olyan, amelyik ténylegesen a környezethez való jog alkotmányos értelmezésébe fogott. Itt válik meghatározóvá *az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége, a környezethez való jog alapjogi minősége*. Ennek a visszalépés kérdése szempontjából alapja a „környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételei” (III. 3.), amit aztán az indokolás IV. 1. pontja teljesített ki a védelem elvárható minimális szintjével – „(...) az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje vagy a romlás kockázatát megengedje”. A 1007/B/1994/12. számú ügy ezt bővítette ki az egyedi ügyekre (II. 4.): „(...) az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető.”.

Újabb pontosítás³⁰ szerint: „(..) a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámozást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokéban, ahol a körülmények megkívánta megszorítások később orvosolhatók.” Majd ennek szerves részeként *a megelőzés elsőbbsége jelenik meg, és a szükségesség-arányosság teszt első jele: „(..) az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. (..) Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén és csak arányosan lehet eltérni.”* Az ezt követő AB határozatok valójában ezt a megközelítést formálgatták, alig téve hozzá valami újat. Ezek között jó példa a 106/2007. (XII. 20.) AB határozat, gyakorlati segítséget adva az értelmezéshez, némileg ki is egészítve azt: „3.2. (...) Kellő súlyú alkotmányos indok más alapjog védelme, vagy alkotmányos cél érvényesülése lehet (...)”. Összegezve: „Az alapjog megsértésének azóta is méltán sokat idézett tesztje a visszalépés tilalma (...)”.³¹

Ezt az utalást aztán megerősítette az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) AB határozata, amelyik az Alaptörvény elfogadását követő első érdemi környezetvédelmi döntés volt, ahol egyértelműen a hatályos jogban fellelhető garanciák hatékonyságával azonosították a védelmi szintet. A mostani AB határozat az Indokolás (110) bekezdésében az alaphatározatnak ezt a fordulatát megerősítve többször is kimondja, hogy *a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi még az is, ha „a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel.*” Ezzel az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmának kívánalmát a lehető legszigorúbb értelemben alkalmazta. Fontosnak tartom felidézni ebben a tekintetben ismét az Országos Környezetvédelmi Tanács egyik állásfoglalását, amikor a szervezetrendszer alakítása terén folyamatos polémiákra elvi éllel reagálva, az AB-től érkező felkérésnek eleget téve³² összegezte: „A visszalépés tilalma valójában azt jelenti, hogy ha az eddigi érdekérvényesítés (értékérvényesítés!) lehetősége érzékelhetően, vagy legalábbis valószínűsíthetően csökken, akkor megvalósul a

visszalépés. (...) A visszalépés tilalma olyan absztrakció, amelynek tényleges megvalósulása csak hosszabb idő elteltével észlelhető, amikor azonban már olyan visszafordíthatatlan folyamatok indulnak meg, amelyek a környezet érdekeit veszélyeztetik. (...) A visszalépés tilalma éppen ezért olyan absztrakció, amelynek tényleges tartalma nehezen értelmezhető.”

A természetvédelemhez kapcsolódó határozatok sorában a 28/2017. (X. 25.) AB határozat jelentett újabb lépést, ezúttal a Natura 2000 védettség és a területek mezőgazdasági hasznosításának összehasonlítása tárgyában. A védelem kellő garanciáinak hiánya miatt az AB jogalkotói mulasztást állapított meg. A határozat számos elemmel bővítette az Alaptörvényre alapozott értelmezés tárházát, egyebek között éppen a visszalépés vonatkozásában is. A kiindulási pont is figyelemre méltó, mert sajátosan *kiemeli a természeti értékek fontosságát: „[25] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében meghatározott fizikai, biológiai és kulturális alapok megóvásának kötelezettsége az Alaptörvény egész szellemiségét átható strukturális elv, mely kifejezi Magyarország elkötelezettségét a természeti értékeink megóvása iránt, annak érdekében, hogy azokat megőrizve adhassuk tovább a jövő generációk számára. (...)”*

Külön vonulatot jelent *a jövő nemzedékek védelme*, amelynek egyik alapja a már hivatkozott Alaptörvény P) cikk, de ehhez járul a szintén a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban részletezett másik két lényegi jogi alap: „[26] A jövő generációkat érintő fizikai létfeltételek gondos és fenntartható használatának alapjogi vetülete jelenik meg az Alaptörvény XX. cikkében, (...). Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése értelmében „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” Mindennek kapcsán lesz kiváltképpen jogos az a megállapítás, miszerint: „[27] (...) Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette. (...)”

Az AB azt is kifejti a fent hivatkozott határozatában, hogy miért is jelent sokkal többet a jelenlegi megfogalmazás, megközelítés, mint a korábbi, és

melyek ennek a különösen fontos jellemzői: „[28] Amíg a korábbi Alkotmány pusztán az egészséges környezethez való jogot deklarálta, addig az Alaptörvény, nevesítve, a termőföldet és a biológiai sokféleséget olyan értéknek tekinti, amely több minden más mellett a nemzet örökségét képezi, védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Ebből következően immáron közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit, így különösen a termőföldet és hozzá kapcsolódóan a biodiverzitást, olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa. A visszalépés tilalmának (non-derogation) mint az állam környezeti szabályozásra vonatkozó többletkötelezettségének *egyaránt vonatkoznia kell a környezeti anyagi jogi, eljárásjogi és az intézményrendszerre vonatkozó szervezeti szabályozásra* [3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]-[28]].”.

A kötelezettségek kiterjesztett értelmezése mellett azonban nem feledkezett meg az AB arról sem, hogy ezen kötelezettségek nem egyenlő mértékben vagy azonos szinten jelennek meg az egyes kötelezettek esetében, hanem *az állam ezen belül kiemelt szereplő, kiemelt felelősséggel rendelkezik*, hiszen alakító befolyása az egész rendszerre nézve az államnak van csupán: „[30] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a környezet védelme nem csupán az állam, hanem „az állam és mindenki kötelezettsége”. (...) ez a kötelezettség természetszerűleg nem lehet teljesen azonos az egyes jogalanyok vonatkozásában. Miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált, absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített

értékek hatékony védelme érvényesüljön. (...) Az államnak továbbá arról is gondoskodnia kell, hogy a környezet védelme érdekében elfogadott konkrét magatartások megismerhetőek, egyértelműek és jogilag kikényszeríthetőek legyenek.”.

A jövő nemzedékek értelmezése egy olyan következő építőelem, amelynek részleteit is meg kell határozni, miközben a jelen írás központi kérdését jelentő visszalépés tilalmának értelmezését is szépen hozzá lehet igazítani, ezzel pedig azt új szintre emelve, új kihívásokat is megjelenítve az állami cselekvés irányában: „[31] 6. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből ugyanakkor önálló, az állami védelemre vonatkozó tartalmi követelmények is levezethetőek. A P) cikk (1) bekezdése mintegy hipotetikus örökséggel ruházza fel a jövő nemzedékeket. (...)

[32] E sajátos örökségkonceptió folytán, a visszalépés tilalmából következően a P) cikkben foglalt állami kötelezettségeket kiüresítené, ha az állam védelmi kötelezettségét a jövő nemzedékek örökségének állapotára való tekintet nélkül - akár a természeti erőforrások leromlott állapotban való „átadásával” is - teljesíthetné. Az Alaptörvény P) cikkéből tehát a természeti kincsek állapotára vonatkozó, abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben.”.

Nem kellett sokat várni arra, hogy az AB a már megkezdett úton tovább haladjon, a megújuló és kiszélesedő értelmezés újabb elemeit építse be a készülő építménybe, amely egyre jobban láthatóvá teszi a visszalépés tilalmának egész rendszerét. Erre a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, egy egyéni alkotmányossági panasz szolgáltat megfelelő alapot. A panasznak ugyan az AB nem adott helyet, de láthatóan örömmel élt a lehetőséggel, hogy nézeteit minél inkább egységes szerkezetben láttassa. A különböző elemek egyre jobban egységbe rendeződnek. *A visszalépés nem önmagában áll, hanem része egy követelményrendszernek, amelynek összetevői mindinkább alkotmányos, alaptörvényi jelentőséget kapnak önmagukban és egységükben is. Ezek között kiemelt helye van az elővigyázatosság és megelőzés elveinek, illetve a tervezési követel-*

ményekből alapelvi jelentőségre törő tervezésnek, ami a *hosszú távú gondolkodás* manifesztálódása. Mindezek együttesen új értelmezést nyernek. A más területekről is ismert szükségesség-arányosság teszt teszi mindezt teljesebbé.

„[27] (...) A visszalépés tilalmának (non-derogation) mint szabályozási zsinórmértéknek az indoka elsősorban az, hogy a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása. (...)

[28] A visszalépés tilalma egyaránt vonatkozik a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. (...) Ahhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, éppen ezért elengedhetetlen egy olyan jogalkotói és jogalkalmazói szemléletmód, mely a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben az érintett életviszonyok sajátosságaiból következő hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet érvényesíti. (...) A környezetvédelem már elért szintjének, mint egésznek a csökkentésére kizárólag akkor nyílhat az Alaptörvénnyel összeegyeztethető lehetőség (...), ha az megfelel az alapvető jogok korlátozásával szemben támasztott szükségességi-arányossági tesztnek (...).”

A visszalépés tilalmának további értelmezése pedig szükségképpen elvisz a *jogalkotástól a jogalkalmazás irányába*, hiszen ezen a szinten akár borulhat is a rendszer, ha nem terjednek ki e körre is az elvárások. „[29] A visszalépés tilalmának elvéből az is következik, hogy (...) a környezet és természet védelmének jogszabályokkal garantált szintje egyedi hatósági döntéssel nem rontható le. Amíg azonban a jogalkotónak megvan az a lehetősége, hogy új jogi szabályozás elfogadásával folyamatosan előmozdítsa a környezet és természet védelmét, addig a jogalkalmazónak a fennálló jogszabályi környezet keretein belül kell érvényesítenie a visszalépés tilalmát, részben a hatályos jogi sza-

bályozás betartásával és betartatásával, részben a többféle döntést lehetővé tevő szabályozás esetén a környezeti és természeti szempontok megfelelő (egyebek között a szükségességi-arányossági tesztre is tekintettel levő) figyelembevételével.”

A vízügyi szabályozás módosítása kapcsán, az ún. kútfúrásos határozatban³³ a jövő nemzedékek védelme, a környezethez való jog együtt jelent meg a vizek állami tulajdonával és a nemzeti vagyon³⁴ kérdésével, lévén a vízkészletek a nemzeti vagyon körébe sorolhatók. A határozat építkezési rendje megfelel az eddigieknek, tehát elsőként visszautal az e téren első érdemi határozatra és azt összegzi, beleértve természetesen a visszalépés tilalmát is, a megelőzéssel és a szükségességi-arányosság gondolatával egyetemben.³⁵

Immár nem kétséges, hogy *a visszalépés tilalma olyan alkotmányos elv, ami az Alaptörvényből eredeztethető*, tehát az elv minden eddiginél nagyobb jelentőségüként került elismerésre az ún. kútfúrásos határozatban, sőt az elővigyázatosság önmagában is megáll: „[20] Mindez azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszalépés tilalma immáron közvetlenül az Alaptörvényből fakad, és egyaránt kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez, és a XXI. cikk (1) bekezdéséhez. A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és megelőzés elveire is, hiszen „a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg” {legutóbb: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}. (...) Az elővigyázatosság elvéből következően tehát abban az esetben, ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem. (...) az *elővigyázatosság elve* (...) *önállóan is érvényesül*: azon intézkedések esetében, melyek formálisan nem valósítanak meg visszalépést, ám befolyásol-

hatják a környezet állapotát, az intézkedés korlátja az elővigyázatosság elve is, amellyel összefüggésben a jogalkotó alkotmányos kötelezettsége, hogy a tudomány álláspontja szerint nagy valószínűséggel vagy bizonyosan bekövetkező kockázatokat megfelelő súllyal figyelembe vegye a döntés meghozatala során. A megelőzés elve ezzel szemben a potenciális szennyezés forrásánál, de még a szennyezés bekövetkezését megelőzően történő fellépés kötelezettségét jelenti: annak biztosítását, hogy a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be.

[21] Az Alkotmánybíróság végezetül arra is rámutat, hogy amennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően *kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát, oly módon, hogy az elővigyázatosság elvére is figyelemmel az államnak a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdemben összemérve kell indokolnia az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést* {3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45]}.

Amiért hosszan idéztem a határozatból az a már fentebb jelzett alkotmányos elvként való elismerésen túl még egy meghatározó jelentőségű kérdés, mégpedig *az elővigyázatosság elvének hasonlóan alkotmányos elvként történő elismerése és az ebből eredő legfontosabb további következmény: a bizonyítási teher államra hárulása*. Az elővigyázatosság elvének ismeretében általában tudható, hogy a bizonyítási teher megfordul, ami általában azt jelenti, hogy a környezethasználónak kell bizonyítania, miközben a környezet oldalán elegendő a tudományos bizonytalanság megközelítésmódjának alkalmazása. A bizonyítás e téren több tételt, több lépést is tartalmaz, melyek között a visszalépés léte az egyik, ha pedig kimutatható a visszalépés indokoltságát, szükségességét és arányosságát támasztják alá, kifejezetten akkor adva erre lehetőséget, ha a visszalépés más alapjog védelmét szolgálja. Mindez tehát kiteljesíti azokat a gondolatokat, amelyeket eddig az Alkotmánybíróság e téren mondott.

A konkrét esetre vonatkozó visszalépés igazolását a határozat részletesen tartalmazza, a [31] pontban, méghozzá oly módon, hogy egyben az engedély környezetvédelemben érvényesülő kiemelt fontosságát is körüljárja.

Az elővigyázatosság és visszalépés közös követelményéből következő elvárásokat olyan fontosnak tekintette az AB, hogy meg is ismételte: „[62] Aho gyan arra az Alkotmánybíróság már korábban is utalt, az elővigyázatosság elvéből következő módon az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}. Ebből következő módon a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremt meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem.”.

Ezt folytatta az AB egy további, nem csak a jövő nemzedékek vagy a környezethez való jog értelmezése kapcsán – általában az alapvető jog korlátozásáról van szó – kiemelkedően fontos általános alaptörvényi elvárásra is tekintettel, figyelmeztetve arra is, hogy az elvárások szintje még magasabb, mint esetleg gondolni lehet: „[65] (...) Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti korlátozást az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmának elvével kapcsolatosan is következetesen érvényesíti, azzal, hogy az elővigyázatosság elvével összhangban a visszalépés tilalmába ütközéshez nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az *állapotromlás kockázata is megalapozza a visszalépés tilalma sérelmét* {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]}.”. Jelen esetben fontos adalék volt az is, hogy az AB szerint a vízkészletek védelme az állam stratégiai fontosságú feladata.

Így aztán a végső konklúziók senkit nem érhetnek meglepetésként: „[67] Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogalkotó a Törvény szabályozásával oly módon valósította meg a környezet védelmének már elért szintjéhez képest visszalépést, hogy azzal

szemben nem jelölt meg és az Alkotmánybíróság sem azonosított az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint a konkrét esetben összemérhető és elfogadható más alapvető jogot vagy alkotmányos értéket.”. Majd: „[72] (...) Ezzel összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság emlékeztet arra is, hogy „az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében ugyanis az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be” {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}, illetőleg arra is, hogy a környezet hatékony védelme szempontjából az előzetes hatósági engedélyezésben megtesztülő megelőzés elvének kell elsőbbséget élveznie az utólagos szankcionálás lehetőségét biztosító, és csupán a további károkozások elkerülésére alkalmazható szennyező fizet elvével szemben.”.

A legfrissebb környezetvédelmi tárgyú határozatot, a 14/2020. (VII. 6.) AB határozatot az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére hozta meg az AB, méghozzá az erdőtörvény³⁶ 2017. évi módosítására válaszolva. A törvénymódosítások az erdőkitermelést a természetvédelmet szolgáló területeken sokkal nagyobb arányban és sokkal kisebb tényleges korlátozás mellett tették lehetővé, alkalmanként akár 80 %-kal is csökkentve a védelmi szintet.

Nem csoda, ha a legtöbb eddig felhozott érv – biodiverzitás, jövő nemzedékek jogai, környezethez való jog, elővigyázatosság, a visszalépés és ennek kapcsán a szükségesség-arányosság teszt és a másik alapjog megnevezésének szükségessége – újfent előkerül, ezeket nem kívánom megismételni.

A határozat kétségtelen újdonsága egy új jogi vonatkozás beemelése az alkotmánybírósági gyakorlatba: „[22] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a *public trust* környezeti és természeti értékekre vonatkozó koncepciójának alkotmányjogi megfogalmazásán alapul, melynek lényege, hogy az állam a jövő nemzedékek mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyonkezelőként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé ezen kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értéke-

ket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti. Az államnak ezen kincsek kezelése és az arra vonatkozó szabályozás megalkotása során egyaránt tekintetbe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit. A természeti és kulturális erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésének magyar Alaptörvényben található szabálya ily módon az újonnan kialakult és megszilárdult univerzális szokásjog részének is tekinthető, és kifejezi az alkotmányozó elköteleződését a környezeti, természeti és kulturális értékek fontossága és megőrzése iránt.”.

A jövő nemzedékek iránti kötelezettségek kérdését is kiemeli a határozat, méghozzá még jobban sarkítva, mint ennek előtte: „[35] (...) A P) cikk (1) bekezdése a természeti és kulturális értékeket ugyanis önmagukért is védeni, illetőleg a jogalanyisággal nem rendelkező jövő generációk számára is megőrizni rendeli, adott esetben akár a jelen generációk (pillanatnyi gazdasági) érdekeivel szemben is.”. A visszalépés tilalma szemszögéből ez az arányosság megtartása mellett egyben arra is utal, hogy eltérőek az érintett prioritások. A gazdasági érdek tehát nem múlhatja felül a környezeti érdekeket, míg létezhetnek erősebb közérdekek – ebben a határozatban az árvízvédelem és honvédelem minősültek ilyennek –, amelyek nagyobb súllyal eshetnek latba. Összességében viszont „[154] (...) Figyelemmel a törvényjavaslat indokolására, valamint a szakmai állásfoglalásokra, az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szabályozás a korábbi védelmi szinthez képest egyértelmű visszalépést valósít meg, az erdőgazdálkodók gazdasági érdekeinek előmozdítása érdekében.”.

5. MIK TEHÁT A VISSZALÉPÉS TILALMÁNAK LÉNYEGI ELEMEI?

A környezetvédelmi, természetvédelmi vagy tágabban szemlélve, a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos jogi elvárások, illetve azoknak a gyakorlatban, a mindennapokban való egyedi érvényesítése kapcsán újra és újra felmerül az a kérdés, *mi legyen az elhatárolási ismérv, mi legyen*

a viszonyítási alap. Itt és most nem a jogszabályokban vagy hatósági határozatokban megjelenő – legtöbbször a mellékletek részletszabályaiban kifejtett – határértékek, más közvetlen (alkalmazási, biztonsági, stb.) előírások vagy listák ún. mértékrendelkezéseit kell érteni, hanem sokkal inkább azt a kényes problémát, hogy *mit várhatok el a szabályozóktól*, legyen az egyedi hatósági döntés, helyi önkormányzat, nemzeti kormány, avagy nemzetközi szintű döntéshozó. A szabályozás alakítói oldalán van-e tehát valamilyen mérce, amire hagyatkozva magam – magunk – is elvárásokat támaszthatunk, mint szabályozott közösség? Az nem lehet kétséges, hogy az állam (most ideértve minden döntési lehetőséggel bírói szervét) sem lehet mentes attól, hogy kötelezettségei legyenek, és a kötelezettségeknek valamilyen mércéjét is megismerhessük.

Az állam pozitív irányú kötelezettségeinek szintjét – természetesen ezt nem vonatkoztatva a nemzetközi vagy éppen európai integrációs kötelezettségek nyilvánvaló teljesítésére – *rendkívül nehéz pontosítani*: meddig és milyen módon szabályozzuk a hulladékkal kapcsolatos tevékenységeket, mekkora terület legyen természetvédelmi védettség alatt, milyen legyen az elfogadható zajszint és sorolhatnám. Arra aligha várhatunk, hogy az állam felé közvetlen kötelezettségeket soroljunk fel, megvalósításra váró teendőket – hacsak általánosságban nem. Ennek nehézségei a védelem magas szintjére vonatkozó EU célkitűzés tartalmi meghatározásának körülményei kapcsán jól láthatók, de ugyanígy nehéz lenne pontosan körvonalazni, mit is jelent az egészséges vagy emberhez méltó környezethez való jog.

Az egyszerűbben járható út, ha korlátokat állítunk fel az állami – és természetesen ugyancsak a nem állami – tevékenységgel kapcsolatban, határokat, amelyeket nem léphetnek át. Az emberi jogi bírósági gyakorlatban ez az állam védelmi kötelezettségét jelenti, az ebben megnyilvánuló aktivitást és a passzivitás, a nemcselekvés lesz az, ami a képzeletbeli mércét átlépi. A fentiekben hoztam fel számos példát arra, hogy vannak – kell legyenek – olyan alapjogok, amelyek az állam mozgási korlátait is kijelölik. Ezeket a nemzetközi jog nem egy-

szer *ius cogens* névvel illeti, és ezeket általánosan elfogadják. Ide sorolható az emberi méltóság, az élet, az egészség védelme és a környezet védelme, annak egyre szélesedő körével (vízhez, szanitációhoz való jog, klímaváltozás elleni védelem stb.) egyetemben, amely ezekre visszahat.

Mindezek között *a visszalépés tilalmának kell érvényesülnie*, mint *strict minimum*, valamiféle negatív limitként az – elsősorban jelen vizsgálataunk során – állami tevékenységek felé. Nem léphetnek vissza, nem csökkenthető az egyszer már megadott védelmi szint. Az állam tevékenységét, magatartásának megfelelő mivoltát ebben az összefüggésben kell és lehet értékelni, saját elért eredményeihez képest. Itt aligha lehetne valamilyen nemzetközi standardet elfogadni, erre a nemzetközi jogban érvényesülő, a közös, de egyben eltérő kötelezettségek elve a legjobb példa.

A visszalépés tilalma több aspektust átfog: az értékrendek, prioritások megítélését, a tartalmi vagy anyagi jogi kérdéseket, az eljárásjogi kérdéseket, az igazgatási vagy egyéb szervezeti feltételeket, a működési hatékonyság feltételeit, és másokat. Mindet abból a szempontból nézve, hogy van-e, lehet-e – elővigyázatosság! – hatása a kérdéses jog érvényesítésére. Nem csupán a tényleges visszalépés tilalmazott, hanem a csökkenés, a hiány lehetősége, avagy csak kockázata sem megengedhető. Itt ismét előtérbe kerül a megelőzés, az elővigyázatosság.

A visszalépés elvének, követelményének lehetnek könnyítései is, még hozzá akkor, ha más, hasonlóképpen fontos alapjog védelme jelenik meg konkuráló szempontként. Nyilván ugyanazon jogokra gondolhatunk, amelyek védelmére a fentiekben az egész rendszert felállítottuk. Ilyen konkurenciát nem teremthet minden alapjog, hanem csak a már említett kör. Gazdasági jogok, tulajdoni jogok, vagyoni jogok ennek megfelelően szóba sem kerülhetnek, ahogy nem lehet hivatkozni a megvalósítás során felmerülő nehézségekre sem. Mindezek nem adhatnak felmentést a visszalépés tilalma alól.

Az egyaránt fontos alapjogok megvalósítása sem jelenthet semmiféle automatizmust, hanem minden esetben *a szükségesség-arányosság teszt al-*

kalmazandó, tehát az egyik jog korlátozása csak a másik jog által feltétlenül megkívánt mértékben lehetséges. Ebben a kérdésben a *bizonyítás terhe*

ugyancsak az államot nyomja, mert a kérdéses feltevétek meglétét, méghozzá együttes megvalósulását indokolni kell.

Jegyzetek

- 1 Előbb: Bándi Gyula (2017) A visszalépés tilalma és a környezetvédelem, In: Gellén Klára (szerk.) *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára* (Szeged: Iurisperitus Bt.), 9-23., majd egy átdolgozott, megújított és kiegészített változatban: Bándi Gyula (2017) Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése, *Iustum Aequum Salutare*, 13(2), 159-181.
- 2 Amit a magyar Alkotmánybíróság határozataiban következetesen 'non-derogation' elvként említ, illetve a kortárs nemzetközi jogirodalomban jobbra 'non-retrogression', ritkábban 'non-regression' elvként ismerhetünk. A három fogalom tehát ugyanarra az intézményre, vagy inkább jogelvre vonatkozik.
- 3 C-284/95. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Safety Hi-Tech Srl. és az S. & T. Srl. közötti ügyben, amely egy békéltető testület előtt merült fel (Giudice di Pace di Genova), 1998. július 14., E.C.R. 1998 Page I-04301, 49., de hasonló olvashatunk C-444/15. sz. ügyben is: előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Associazione Italia Nostra Onlus és a Comune di Venezia és társai közötti eljárásban, 2016. december 21. ECLI:EU:C:2016:978, 43.
- 4 C-321/18. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelyet a Conseil d'État (államtanács, Belgium) terjesztett elő a Terre wallonne ASBL és a Région wallonne között folyamatban lévő eljárásban, 2019. június 12. ECLI:EU:C:2019:484.
- 5 C-105/18–C-113/18. sz. egyesített ügyek, előzetes döntéshozatal iránti kérelmek, amelyeket a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság, Spanyolország) terjesztett elő az Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) és társai és az Administración General del Estado között, az Iberdrola Generación SAU, a Hidroeléctrica del Cantábrico SA részvételével folyamatban lévő eljárásokban, 2019. november 7. ECLI:EU:C:2019:935.
- 6 C-24/19. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelyet a Raad voor Vergunningsbetwistingen terjesztett elő az A és társai és a Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen közötti, az Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW részvételével folyamatban lévő eljárásban, 2020. június 25. ECLI:EU:C:2020:503.
- 7 Ezek egyfajta összegzését lásd: Bándi Gyula (2019) Környezethez való jog, In: Schanda Balázs – Balogh Zsolt (szerk.) *Alkotmányjog – alapjogok* (Budapest: Pázmány Press), 339-382.
- 8 Az EJEB legutóbbi összegzésének mottója, l.: Environment and the European Convention on Human Rights, April 2021, https://www.echr.coe.int/documents/fs_environment_eng.pdf (2021. 05. 26.)
- 9 Bor kontra Magyarország (50474/08. sz. kérelem), 2013. június 18.
- 10 Az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény.
- 11 International Federation for Human Rights (FIDH) v. Greece, Complaint No. 72/2011 European Committee of Social Rights, Adoption: 23 January 2013.
- 12 Itt kell megjegyezni, hogy az EJEB gyakorlatában számos korlát érvényesül, így pl. a 8. cikk alkalmazása során ki kell mutatni a magán- és családi élet vagy az otthon közvetlen sérelmét, amely tehát az egyénre vonatkozatható. Ezek a sérelmek csak akkor jöhetnek számításba, ha az átlagostól eltérő, a mindennapi élet terhelésein túlmutató, súlyos, jelentős környezeti szennyezés volt a kiváltó ok. A folyamatos, de veszélyes vagy káros terhelések, szennyezések kívül esnek az EJEB vizsgálati körén, ami azt jelenti, hogy éppen a legjellemzőbb, leggyakoribb negatív környezeti történéseket, eseményeket nem vizsgálja, hiszen csupán analógiára és nem közvetlenül manifesztálódott emberi jogra támaszkodhat.
- 13 Carducci, M., Bagni, S., Lorubio, V., Musarò, E., Montini, M., Barreca, A., Di Francesco Maesa, C., Mumta, I., Spinks, L., Powlesland, P. (2019) *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature* (Study for The European Economic and Social Committee), <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/towards-eu-charter-fundamental-rights-nature>, 72. (2021. 05. 26.)
- 14 Darpö, J. (2021) *Can Nature Get it Right? A Study on Rights of Nature in the European Context*(commissioned by the Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament PE 689.328- March 2021), 61. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL_STU\(2021\)689328_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689328/IPOL_STU(2021)689328_EN.pdf) (2021. 05. 26.)
- 15 Balogh Zsolt (2010) Az emberi méltóság: jogi absztrakció vagy alanyi jog, *Iustum Aequum Salutare*, 6(4), 36.
- 16 –Tushnet, M., –Fleiner, T., Sounders, C. (szerk.) (2013) *Routledge Handbook of Constitutional Law* (Routledge), 91.

- 17 Halmos Szilvia (2017) Szempontok a UN CRPD hazai végrehajtásához, különös tekintettel az egyezmény 19. cikkére (a fogyatékos személyek önálló életvitelhez és közösségbe való befogadáshoz való joga) I., *Acta Humana*, 5(6), 86.
- 18 Csapó Zsuzsanna (2020) „[...] És amelyet csak a nemzetközi jognak az ugyanilyen jellegű későbbi szabályával lehet megváltoztatni.” Az 1969. Évi bécsi egyezmény és a *ius cogens* módosíthatósága, *Állam- és Jogtudomány*, 61(1), 33.
- 19 Jeffries, Jr., J. C., Levinson, D. J. (1998) The Non-Retrogression Principle in Constitutional Law, *California Law Review*, 86(6), 1212.
- 20 World Congress on Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability 2nd Preparatory Meeting, 23 – 24 April 2012 Buenos Aires, Argentina Issue Brief No. 3, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9969/advancing_justice_governance_law.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2021. 04. 24.)
- 21 Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox, Human Rights Council, Twenty-eight session, Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, 6 March 2015, illetve Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque A/HRC/24/44, Human Rights Council Twenty fourth session Agenda item 3 Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, 11 July 2013,
- vagy
- Statement by: Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Statement by Mr. Miloon Kothari, Special Rapporteur on adequate housing at the World Summit on Sustainable Development Johannesburg, South Africa, 30 August 2002.
- 22 Casla, K. (2020) Rights and Responsibilities: Protecting and Fulfilling Economic and Social Rights in Times of Public Health Emergency, In: Ferstman, C., Fagan, A. (eds.) *Covid-19, Law and Human Rights: Essex Dialogues* (A Project of the School of Law and Human Rights Centre, University of Essex), 11-17.
- 23 Prieur, M. (2012) Non-regression in environmental law, *S.A.P.I.EN.S - Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society*, 5(2), <https://sapiens.revues.org/1405> (2021. 05. 26.)
- 24 Fodor László (2013) A víz az alaptörvény környezeti értékrendjében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXI., 333., 329-345.
- 25 Fodor László (2005) A jogszabályok környezetvédelmi hatásvizsgálata, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXIII/2., 257.
- 26 Fodor László (2007) A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében, *Miskolci Jogi Szemle*, 2(1), 15.
- 27 Olajos István (2018) A természeti védettség alatt álló területek speciális kezelői joga, és a visszalépés tilalmának elve, valamint a tulajdonosi joggyakorlás jogának ütközése az állami tulajdonú területek kezelése kapcsán, *Agrár- és Környezetjog*, 25. szám.
- 28 Szilágyi János Ede (2018) Az elővigyázatosság elve és a magyar alkotmánybírói gyakorlat – Szellem a palackból, avagy alkotmánybírói magas labda az alkotmányrevízióhoz, *Miskolci Jogi Szemle*, 13(2/2), 79.
- 29 Az Alkotmánybíróság itt említésre kerülő határozatai megtalálhatók az AB honlapján - <https://alkotmanybirosag.hu/> - ezért az egyes határozatok esetében a forrást külön nem említem.
- 30 A 48/1997. (X. 6.) AB határozatban, ABH 1997, 502.
- 31 Sulyok Katalin (2015) A természetvédelem védelmében – a nemzeti park igazgatóságok vagyonekezelését érintő törvény előzetes normakontrolljának margójára, *Ars Boni*, 3(2), 91-92.
- 32 Az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalása az Alkotmánybíróság II/2092-8/2015. ügyszámú megkeresésére válaszolva, [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/867df34715e66631c1257e7e002e6667/\\$FILE/IV_2092_2015_allasfoglalas.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/867df34715e66631c1257e7e002e6667/$FILE/IV_2092_2015_allasfoglalas.pdf) (2021. 05. 26.)
- 33 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, ABH 2018, 1602.
- 34 Alaptörvény 38. cikk.
- 35 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [17] pont, ABH 2018, 1602, 1606.
- 36 Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény.

Gondolatok a magyar közigazgatási jogról

F Á B I Á N A D R I Á N *

Absztrakt: Amikor (magyar) közigazgatási jogról beszélünk, írunk, szinte természetesnek vesszük e fogalomnak a tartalmát, arra „hajlamos” a közigazgatással, közigazgatási joggal foglalkozó tudományos, szakmai közvélemény egyfajta közmegegyezésként tekinteni. Ugyanakkor, ha következetes analitikával közelítünk a közigazgatási jog definíciójához, könnyen nehézségeink támadhatnak ennek az alapfogalomnak a tartalmi kellékeivel, részelemeinek meghatározásával kapcsolatban.

Írásomban egyrészt a fogalom tisztázásához járulnék hozzá, másrészt – e módszertan mentén – fogalmazom meg észrevételeimet a magyar közigazgatási jog jelenlegi „karakterjegyeivel” kapcsolatban. Vizsgálódásom legfontosabb egységei a hazai közigazgatási jog anyagi, alaki, szervezeti és személyzeti részei. Tanulmányom – a téma összetettségére és nagyságára tekintettel – nem lehet tartalmát tekintve teljes, illetve minden elemében kiforrott. A fókuszpontok kijelölése elkerülhetetlen, ez pedig – szinte magától értetődően – vitákat generálhat, de talán így is értelmes lehet ez a vállalkozásom. Természetesen ennek megítélését az értő olvasóra bízom.

Kulcsszavak: közigazgatási jog, anyagi jog, alaki jog, szervezeti jog

1. BEVEZETÉS

Egy frissen induló közigazgatási szakfolyóirat nyitó számában publikálni egyszerre óriási tisztetség és kihívás is. A megtisztelő mivoltát talán nem kell különösebben magyarázni. Ami a kihívást illeti, úgy vélem, ilyenkor adja magát az a lehetőség, hogy általános, elvi, ha úgy tetszik, alapozó jellegű témát válasszon a szerző tanulmánya tárgyául.

Ebből kiindulva, a részek helyett, inkább a rendszer egészére koncentrálna mondandóm. Ezzel nem titkolt célom, hogy kevésbé premisszák meg-

fogalmazásával, felvetésével, sokkal inkább gondolatébresztőkkel alkalmat teremtsék a hozzászólásoknak, esetleges ellenvéleményeknek.

Így esett a választásom arra, hogy a magyar közigazgatási jog egészének aktuális helyzetéről, állapotáról, állásáról fogalmazzam meg meglátásaim, gondolataim. Megtehetem ezt – többek között – azért, mert 2018 után a hazai közigazgatási jog rendszerszintű átalakulása, átalakítása – szemmel láthatólag – lezárult.¹ Hogy vajon meddig, azt ugyan nem lehet tudni, de mindenesetre ez a „nyugalmi” állapot alkalmat ad egy helyzetkép bemutatására, reflexiók megfogalmazására, bizonyos következtetések levonására.

2. A KÖZIGAZGATÁSI JOG KIALAKULÁSA, RENDSZERE

Először is tisztázni szükséges, hogy mit is értünk közigazgatási jog, magyar közigazgatási jog fogalma alatt.

A mai értelemben vett közigazgatási joganyag kialakulása a polgári forradalmakat követő kodifikációs törekvésekre vezethető vissza. Ebben az időszakban indult el az a kodifikációs folyamat, amelynek keretében a közigazgatási tevékenységek (feladatellátás és/vagy hatáskörgyakorlás) jellemzően külön jogszabályban, jogszabályokban kerültek szabályozásra. Megjelentek a közigazgatás szervezetét, működését szabályozó jogi normák. Ez történt hazánkban is, a nyugat-európai fejleményekhez képest némi késedelemmel.

Ennek a folyamatnak az lett a következménye, hogy *rendkívül szerteágazó, heterogén joganyag*

* Egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

keletkezett,² de kétségtelenül fontos eredménye lett ezeknek a változásoknak, hogy a közigazgatási jog fejlődése, kibontakozása megindulhatott. Ezzel végérvényesen elmúlt az a nagyon hosszú időszak, amikor közigazgatás még működhetett, hatalmat gyakorolhatott adekvát jogi keretek nélkül is.

Az újonnan megjelenő, és differenciálódó közigazgatási jog a későbbiekben különböző egyszerűsítési törekvések tárgyává vált. A jogalkotó szervek igyekeztek (pl. általános közigazgatási eljárási kódex segítségével) átláthatóbbá, homogénebbé tenni a közigazgatás szervezetére, működésére, feladatellátására vonatkozó normatömeget.³

Ezek a jogalkotási törekvések viszont csak korlátozott sikerrel járhattak. Ennek az oka pedig magában a közigazgatásban, pontosabban a közigazgatási feladatok mennyiségében és minőségében keresendő. Másrészt a közigazgatást folyamatosan adaptálni kell a környezetéhez, és a jogilag szabályozott közigazgatás adaptálásának legelemibb módja a vonatkozó jogi szabályok átalakítása.

A közigazgatás utóbbi egy évszázados fejlődése igazolta, hogy a közigazgatás által ellátott feladatok száma folyamatosan emelkedik: *egyre több és egyre bonyolultabb feladatot, szolgáltatást, funkciót kell betöltenie a modern közigazgatásnak*. Ezt a tendenciát természetesen követnie kell a jogi szabályozásnak is. A közigazgatás régebbi feladatait (pl. rendészet) jellemzően nem váltották ki, hanem sokkal inkább kiegészítették az újabbak (pl. terrorelhárítás).

Meg kell azt is említeni, hogy ahogy egyre inkább diverzifikálódnak a feladatok, amellet, hogy mennyiségük is növekszik, egyre nagyobb minőségbeli eltérést mutatnak egymáshoz képest is (egészen más típusú közigazgatási feladat pl. az anyakönyvvezetés és a fogyasztóvédelem). Természetesen ez a feladatok közötti további differenciálódás a vonatkozó joganyagban is megmutatkozik.

A közigazgatás törvényes működésének a követelménye a 19. századtól egyre jobban felértékelődött, manapság a demokratikus jogállamiság elengedhetetlen feltétele. Ez azt is jelenti, hogy a közigazgatásra vonatkozó joganyag egyre nagyobb lett, egyre több területen jelent meg (közigazgatás szervezete, működése, személyzete,

ágazati szabályozás stb.), végül a jogrendszer legnagyobb jogágazatává fejlődött.

A közigazgatási jog tehát jellegét tekintve bonyolult, szerteágazó, roppant terjedelmes és heterogén jogágnak írható le. (Többek között erre vezethető vissza, hogy a szabályok egy átfogó kódexbe nem szoríthatók bele.) *A közigazgatási jog főbb szabályozási területeit manapság pedig az alábbiakban lehet összefoglalni:*

- közigazgatási szervek feladat- és hatásköre, funkcióik, rendeltetésük;
- közigazgatás által vezetett nyilvántartások;
- közigazgatási szervek feladatellátásának, hatáskörgyakorlásának egyes eljárási kérdései;
- közigazgatási szervekkel feladatellátásuk során kapcsolatba kerülő jogalanyok jogai és kötelezettségei;
- közigazgatási szervek létesítése, átalakítása, megszüntetése, szervezeti felépítése;
- közigazgatás szervezeti felépítése, tagolása, az állami szervek rendszerében való elhelyezkedése;
- a közigazgatási szervek egymás közötti, illetve a közigazgatási szervek és más állami szervek közötti viszony;
- közigazgatási szervek belső működése;
- a közigazgatási szervek és közigazgatáson kívüli jogalanyok kapcsolata;
- a közigazgatás személyzeti rendszere.

A közigazgatásra, annak fenti szegmenseire vonatkozó szabályok jogi normákban jelennek meg. Jogi norma – markánsan leegyszerűsítve – lehet egyrészt konkrét (közigazgatási tárgyú) jogszabály, de lehet a jogszabály adott rendelkezése is.⁴ Manapság egyáltalán nem ritka, hogy a közigazgatási jogszabályon belül keverednek anyagi, alaki, esetleg szervezeti normák is. Adott norma besorolása sem mindig magától értetődő.

A közigazgatási jogi normák csoportosítása tehát a közigazgatási jog fejlődésével, annak szerteágazóbbá, bonyolultabbá és tömegessé válása miatt egyre nehezebb elméleti és gyakorlati feladattá vált.

Hagyományosan ugyan anyagi és alaki közigazgatási jogot, illetve általános és különös részi joganyagot szokás megkülönböztetni,⁵ de mára ezek a felosztások az említett okokból már csak kevésbé fedik le a közigazgatási jog teljes terrénumát, annak belső „finomságait”.

Azt gondolnánk, hogy a közigazgatási jogi dogmatika olyan alapkategóriái, mint a közigazgatási jog felosztása, kategorizálása lényegében pillérszerű, szilárd elemei a mindenkor hazai közigazgatási jogi gondolkodásnak, vagy éppen a hazai jogászképzésnek. Nos, ez azért nem egészen így van.

Boér Elek általános és különös közigazgatási jogot azonosított be, nem említi művében az anyagi és alaki normacsoportot.⁶ Magyary Zoltán szervezeti (beleértve személyzeti), hatásköri és eljárási normákat különböztetett meg.⁷ Egyed István úgy vélte, hogy az anyagi közigazgatási jog a „feladatokat és azok megoldására vonatkozó szabályokat foglalja össze”, míg az alaki jog „a közigazgatási szerveket és a közigazgatási eljárás rendjét ismerteti”.⁸ Ehhez képest a 2001-ben kiadott „Magyar közigazgatási jog” c. tankönyv anyagi és alaki közigazgatási jogi normák között tesz különbséget, utóbbiba sorolta a szervezeti normákat is, és egyáltalán nem tesz említést a személyzeti normákról.⁹

Tamás András monográfiája az anyagi, az alaki és a szervezeti közigazgatási jogi norma szerinti tagolást követi, azzal a megkötéssel, hogy a személyzeti jogot „a munkajog különös tárgyának” tekinti, így az – vélekedése szerint – a „közigazgatási jog tárgyalásához ezért nem tartozik”.¹⁰ Hasonló véleményen van Herbert Küpper is, aki a magyar köztisztviselőkre vonatkozó törvényeket szintén különös munkajogként definiálja, és nem sorolja a közjog területéhez.¹¹ Többen mások is – munkajogias megközelítésből fakadóan – emellett érvelnek, hogy a közszolgálat lényegében egy atipikus munkavégzés, az azt szabályozó joganyag így a munkajoghoz tartozó joganyag, esetleg azon belül elkülöníthető külön jogág.¹²

A 2017-ben megjelent tankönyv külön kategóriákba sorolja a közigazgatási anyagi, eljárási, szervezeti és személyzeti jogot.¹³ Megjegyzem, hogy az egyik klasszikus német közigazgatási jogi tankönyv pedig a szervezeti közigazgatási jogot kétféle, tágabb és szűkebb értelemben definiálja: tágabb értelemben ide tartozik a közigazgatási szolgálati (személyzeti) jog is, míg szűkebb értelemben (és általában) ezt *sui generis* joganyagnak tekinti.¹⁴

Tamás András újabb megközelítése szerint: „A közigazgatási jog szabályai csoportosíthatók anyagi jogi, szervezeti jogi, eljárási jogi szabá-

lyokként. Közülük legkésőbb az önálló, egységes eljárási jog jelent meg a XX. században. Az anyagi jogi szabályok előírják, hogy a közigazgatási jogviszony alanyai meghatározott helyzetben mit tegyenek, vagy ne tegyenek. A szervezeti jogi szabályok szervezetek felépítését, hatáskörét rendezik. Ehhez tartoznak rendszerint a közigazgatási szolgálati és fegyelmi jogviszonyok, a nyugdíjügy, a kinevezés, valamint a választás rendezése is. Az eljárási jog kiegészítéseként rendszerint önálló jogszabályok rendezik a közigazgatási határozatok végrehajtását.”¹⁵

A magam részéről – a fenti szabályozási területeket alapul véve – a közigazgatási (tétéles) jogot az alábbiak szerint csoportosítom:

I. Anyagi közigazgatási jogi normák:

- 1) a közigazgatási szervek számára feladat- és hatáskört megállapító normák;
- 2) szankcionáló normák, amelyek a közigazgatás büntető hatalmának gyakorlását szabályozzák;
- 3) a közigazgatással kapcsolatba kerülő, a közigazgatáshoz nem tartozó jogalanyok (természetes személyek, jogi személyek, más szervezetek) jogait és kötelezettségeit szabályozó normák;
- 4) A közigazgatás által vezetett nyilvántartásokat, azok adattartalmát, illetve az adatkezelést, adattovábbítást szabályozó normák.

II. Alaki közigazgatási jogi normák:

- 1) a külső (hatósági) eljárást szabályozó normák;
- 2) a közigazgatási szervezetrendszeren belül, a közigazgatási szervek egymás közötti, illetve más állami szervekkel fennálló kapcsolatrendszer keretei között érvényesülő (belső) eljárási normák;
- 3) a közigazgatási szervben belül érvényesülő eljárási (ügyviteli, ügyrendi, igazgatási stb.) normák;
- 4) technológiai-technikai (jogi) normák, amelyek a közigazgatás működésének infokommunikációs hátterét szabályozzák.

III. Szervezeti normák:

- 1) közigazgatási szervezetrendszerre vonatkozó normák;
- 2) adott közigazgatási szerv belső struktúráját szabályozó normák;
- 3) szerv, vagy szervezetrendszer (át)alakítását, létesítését, intézményesítését szabályozó normák.

IV. *Személyzeti normák*: a személyzeti politika alapelemeit, valamint a tisztviselők jogállását, jogait és kötelezettségeit, illetve foglalkoztatásának egyes kérdéseit szabályozó normák.¹⁶

A továbbiakban a „Bevezetés”-ben mondottakkal összhangban arra teszek kísérletet, hogy e felosztás mentén haladva röviden összegezzem gondolataimat a magyar közigazgatási jog aktuális helyzetével kapcsolatban.

3. MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI

ANYAGI JOG

Úgy vélem, hogy a közigazgatási jog, és nem csak annak az anyagi jogának, talán legfontosabb részét a feladat- és hatáskört megállapító normák képezik. Hiszen ezek a normák azok, amelyek kijelölik azokat a funkciókat, amelyeket a közigazgatási szerveknek el kell látniuk, megjelölik azokat a célokat, amelyeket a közigazgatási szerveknek el kell érniük, és meghúzzák azokat a határokat, kereteket, amelyeket a közigazgatási szerveknek nem szabad átlépniük.

Nem lehet meglepő, hogy a közigazgatási tevékenység egyre diverzifikáltabbá válása miatt, ezek a közigazgatási jogszabályok önmagukban hatalmas normatömeget alkotnak, még e roppant terjedelmes diszciplínán belül is.

Tehát önmagában *a funkciókra vonatkozó súlyos normatömeg természetes jelenség*, a problémát inkább az okozza, hogy az egyes közigazgatási szervek feladat- és hatáskörét megállapító normák a közigazgatási jogon belül szétszórva találhatók, áttekinthetőségük nagyon nehéz, megnehezítve ezáltal a hatékony jogalkalmazást. (2010-től kezdődően megfigyelhető a magyar közigazgatási jogban a feladat- és hatáskörök jelentősebb átrendeződése.)

Különösen az államigazgatási szervek esetében figyelhető meg a jogi normák „szétszórtsága” a közigazgatási jogon belül, általában nem jellemző, hogy egy közigazgatási szerv funkcióit egy jogszabály kimerítően tartalmazná.

A helyi önkormányzatok tekintetében – látszólag – eltérő a helyzet. A helyi önkormányzatok kötelező feladataira vonatkozó legszemléletesebb

jogszabályi hely a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 13. §-a. Ez a szakasz önmagában jól mutatja a helyi önkormányzati feladatellátás jogi szabályozottságának egyenetlenségeit.

E törvényhely úgy sorol fel lényegében „ömlesztve” számos helyi önkormányzati feladat- és hatáskört, hogy nincs tekintettel a differenciált hatáskör-telepítés vezérelvére. Nincs lehatárolva egzakt módon a települési önkormányzatok kötelező feladat- és hatáskörének a „magja”, vagyis azok a feladatok, amelyeket minden egyes településen – egyénileg vagy társulva – el kell látni.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörgyakorlás szempontjából egyébként nagyon fontos kiindulási pontnak tekintem az Alaptörvény 31. cikkét, amellyel egyértelművé teszi, hogy a *helyi önkormányzatok funkcionális önkormányzatok* abban az értelemben, hogy céljuk bizonyos közfeladatok ellátása.

Az anyagi jogi normák közül mindenképpen indokolt röviden szólni a szankcionáló normákról. A közigazgatási jogi szankcionáló normák a lehető legtagabb szabályozási spektrumban mozognak. Egyrészt megállapítható, hogy a szabálysértési jog lényegében elvesztette minden közigazgatási jogi karakterét, egy egyszerűsített és egybefoglalt büntető anyagi és eljárási kódexnek tekinthető. A szabálysértési jog valóban „bagatell” büntetőjog képét mutatja, anyagi és alaki értelemben egyaránt.

Másrészt a közigazgatási eljárási szankciók szabályozása csak részben egységes, és nehéz pontosan elhatárolni ezeket a közigazgatási alaki jogi normáktól. Harmadrészt mind jogalkotási, mind jogalkalmazási szempontból örvendetes, hogy van „anyagi jogi szankciós kódexünk”, a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény, amely az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási szervek által megállapított érdemi szankciókra alkalmazandó.

4. A KÖZIGAZGATÁSI ALAKI JOG

A közigazgatási eljárási jog legjelentősebb eleme minden bizonnyal a hatósági eljárást szabályozó joganyag. Először is világossá szeretném tenni, hogy a közigazgatási perjogot nem tekintem köz-

igazgatási jognak. Tárgya ugyan egy ún. közigazgatási jogvita, de az eljárásrend szabályozása (a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény) meghatározóan a polgári peres eljárás ismertetőjegyeit viseli magán (legfontosabb jogintézmények e körben: bíróság, felperes, alperes).

A 2018. január 1-je óta hatályos, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) folytatja a hazai közigazgatási hatósági eljárásjog alapvető szabályozási modelljének hagyományát, miszerint egységes és általánosan érvényesülő eljárási jogi kódexként érvényesül – legalábbis elviekben.

A kockázatok ismertek és könnyen összefoglalhatóak. Ha a különös eljárási szabályok dömpingszerűek, annak eredményeként az eljárásjog általános és különös része nem feltétlenül alkot homogén egységet. Ennek pedig az lesz a következménye, hogy a jogalkalmazás során jogszabályi kollízió, jogértelmezési diszkrepancia jelentkezik. Szélsőséges esetben az is előfordulhat, hogy a *különös részi eljárási normatömeg lerontja az általános eljárási kódex hatályát*, érvényesülését. A hazai végrehajtási eljárási joganyag áttekinthetőségét is fokozni szükséges, amire egyébként az Ákr. alig tartalmaz előírásokat, és lényegében főszabályként azok sem érvényesülnek.¹⁷

Az Ákr. mottója, üzenete viszonylag könnyen kiolvasható: „Hatóság, hozz döntést - gyorsan!” Hozzáteszem, hogy az eljárásjog még mindig roppant formalizált keretek között mozog. Mit is értek ez alatt? Hiányolok az Ákr.-ből – alapelvi szinten – egy ahhoz hasonló rendelkezést, mint a német közigazgatási eljárási törvény (Verwaltungsverfahrensgesetz) 10. szakaszában olvasható. Ez pedig a formamentesség elve (követelménye): az eljárás főszabályként nincs meghatározott formához kötve.

A formamentesség azt jelenti, hogy alapvetően az eljáró hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy az általános és speciális jogszabályi előírások keretei között úgy folytassa le, hogy az a legcélravezetőbb legyen. A formamentesség elve egyben a formamentesség vélelmét is jelenti az eljárásban.¹⁸ Példának okáért: az ügyfél megjelenik bármelyik kormányablakban és előterjeszt szóban egy egyszerű képtelen és lehetetlen kérelmet: „*Kérem, hogy a feleségem fotója legyen a kedvenc tusfürdőmárkám kiszerezésén!*”¹⁹ A jelenlegi szabá-

lyok szerint ezt a szóban előterjesztett kérelmet jegyzőkönyvbe kell foglalni, iktatni, szignálni és 8 napon belül végzéssel visszautasítani, szabályos közlés útján. Nem véletlen talán, hogy a mindennapi jogalkalmazás minden bizonnyal ezt az ügyet nem így fogja megoldani...

Mindebből azt a következtetést tudom levonni, hogy megfontolandó az általános közigazgatási eljárási kódex háttérjogszabályként való újradefiniálása, illetve a végrehajtási rész teljes elhagyása szerkezetéből.

A közigazgatási szervezet belső működése szempontjából talán a legfontosabb jogi normák az irányító, illetve a vezető rendelkezési jogkörével vannak összefüggésben. Az irányítói, vezetői rendelkezési jogok között pedig a leglényegesebb az (egyedi) utasítási jog. *Az utasítás szinte hagyományosan alul- és helytelenül szabályozott terület*, pedig a közigazgatás mindennapi működésében az utasításoknak, azok jogszerűségének legalább olyan fontos szerepe van, mint maguknak a jogszabályoknak.

Ezzel kapcsolatosan kizárólag arra a megállapításra szorítkozok, hogy a vonatkozó jogi szabályozás²⁰ alapján jogszerűen végrehajthatóak, végrehajtandóak jogsértő (írásbeli) utasítások is, illetve lényegében az utasítottnak kell jogszerűségi kontroll alá vetni a kapott utasítást, és a megfelelő következtetéseket levonni, nem pedig az utasítást adónak. Ez a szabályozási megoldás pedig egyrészt nehezen összeegyeztethető a vezetői és beosztotti felelősségi keretekkel.

5. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETI JOGA

A szervezeti jog minden bizonnyal a magyar közigazgatási joganyag legstrukturáltabb és *legáttekinthetőbb része*. Tulajdonképpen az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései, a Kit., a Küt., a kormányhivatalokról szóló törvény és kormányrendelet,²¹ valamint az Möt. alapján megismerhető közigazgatásunk szerkezeti felépítése, a közigazgatási szervek jogállásának legfontosabb tudnivalói, illetve a közigazgatási szervek közötti kapcsolatrendszer.

Az más kérdés, hogy az alapfogalmak (gondolok itt elsősorban az irányításra, a felügyeletre és az ellenőrzésre) nincsenek megfelelő mértékben le-tisztázva, használatuk sem mondható következetesnek (különösen: irányítás fogalma az államigazgatásban és az irányítás a helyi önkormányzat szervezetében).

Ebből a körből röviden csupán a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletre utalnék, amely elvi alapon véleményem szerint sokkal közelebb áll az ellenőrzési tevékenységhez, hiszen a kormányhivatalnak közvetlen beavatkozási lehetősége a helyi önkormányzatok működésébe kevés van, sokkal inkább érvényesül az ellenőrzési mechanizmusok legalapvetőbb ismertető jegye, miszerint a „felettes” közigazgatási szerv általában felvetni jogosult csupán a törvénytétés tényét, abban kötelező döntést egy harmadik aktor (pl. bíróság) hozhat.

Az államigazgatásra vonatkozó szervezeti joggal kapcsolatban hiányérzetet esetleg az okozhat, hogy – ellentétben a központi közigazgatási szervekkel – a területi államigazgatási (dekoncentrált, centrális irányítás alatt álló) szervekre nem létezik még *általános keretjogszabály* sem, egy ilyen tárgyú törvény ezeknek a közigazgatási szervek alapvető jogállásbeli kérdéseit szabályozhatná.

6. KÖZIGAZGATÁSI SZEMÉLYZETI JOGUNKRÓL

Az a strukturáltság, áttekinthetőség, amit imént a szervezeti joggal kapcsolatban megállapítottam, csak kevésbé vonatkoztatható a magyar közigazgatás személyzeti (szolgálati) joganyagára. Rögtön bonyolítja a helyzetet, hogy a vonatkozó jogszabályok (pl. Kit.) tartalmazznak jelentős részben szervezeti jogot is.

A magyar közigazgatási tisztviselői jog kulcsszava a *differentiálás*, a heterogenitás.²² Először is ez a személyzeti jog abban az értelemben sem homogén,²³ hogy a jogszabály különbséget tesz köztisztviselők és kormánytisztviselők között, de e tisztviselői kategóriákon belül újra szeparál a foglalkoztató szervek alapján, továbbá lényegében minden alcsoportot külön „kódex” szabályoz,

azzal, hogy a nemzeti adó- és vámhivatalokban tevékenykedő kormánytisztviselők számára is hatályban van relatíve elkülönült személyzeti jog. Az is szembeűnő, hogy a külön személyzeti jogszabályok²⁴ tartalma számos jogintézménynél lényegében megegyezik (ld. például az utasításra vonatkozó szabályokat).

A differenciálás pedig a személyzeti jog alrendszerin belül tovább érvényesül, leginkább az illetményrendszer vonatkozásában: egyrészt differenciál az alapján, hogy a tisztviselő milyen típusú/jogállású közigazgatási szervnél dolgozik, a közigazgatás mely szintjén, mely alrendszerében. A differenciálás lehetősége az illetmény meghatározásakor a munkáltató számára is valamilyen formában fennáll, tehát differenciálási („illetmény-el-térítési”) lehetőség települési szintig érvényesül.

Ez a törvényi vagy munkáltatói szinten megvalósuló differenciálás megbontja a közigazgatás személyzetének egységességének a követelményét, vagyis azt az elvárást, hogy a közszolgálati jogviszony alapvető elemei (kiválasztás, előmenetel, illetmény, felelősség, jogviszony megszüntetése) *egységesen és egyformán legyen szabályozva*. Meggyőződésem, hogy az egységes közigazgatás fontos összetevője az egységes közigazgatási személyzet, és az ahhoz elengedhetetlen egységes tisztviselői joganyag.

7. ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

A magyar közigazgatási jog összességében – véleményem szerint – eleget tud tenni rendeltetésének, annak hogy a közigazgatás feladatainak, működésének, szervezetének és személyzetének szabályozottságát biztosítsa. A színvonal biztosan emelhető, csakúgy, mint a normavilágosság, a kiszámíthatóság és a közigazgatási jog stabilitása. (Csak megjegyzem, hogy nemcsak „regulálni”, hanem „deregulálni” is szükséges alkalomadtán!) Ha az egész magyar közigazgatási jog tekintetében kellene ismertetőjegyet megfogalmaznom, akkor azt kell mondanom, hogy a legtipikusabb jellegzetessége a magyar közigazgatási jognak a *határozatlan jogi fogalmak egész tárházának* a használata. Legyen szó akár anyagi, alaki, szervezeti vagy személyzeti jogról.

Indokolatlan bizonytalanságban tartja és kihívás elé állítja a jogalkalmazót és a jogalanyt annak megfejtése (vonatkozó jogszabályi magyarító rendelkezés hiányában), vajon mit jelent adott élethelyzetben pl. a „közérdek”, a „különös méltánylást érdemlő ok”, a „nemzetgazdaság érdeke”, az „életveszély”, a „kárveszély”, az „igazságosság”, a „méltányosság”, a „méltó magatartás”, a „jóhiszeműség”, a „kiemelkedő építészeti-műszaki alkotótevékenység” és a sok-sok egyéb ezekhez hasonló, kisebb vagy nagyobb jogalkalmazói jelentőséggel bíró kifejezés.

A határozatlant jogi fogalmak egyébként az egészségügyi veszélyhelyzetben kiadott normákra is jellemzőek. Rögtön „furcsasággként” értelmezhető példának okáért, amikor a jogalkotó a jogszabályban nem kötelez, hanem *expressis verbis* „kér”: „A 70. életévüket betöltött személyeket a Kormány arra kéri, hogy lakóhelyüket vagy tartózkodási helyüket ne hagyják el.”²⁵ Ta-

lán külön nem is kell arra a jogalkalmazói problémára utalnom, hogy vajon mi lehet a hatósági reakció arra, ha a jogalany ezt a kodifikált „kérést” nem teljesíti.

Másrészt a COVID-19 miatt bevezetett egészségügyi veszélyhelyzetben, az erre tekintettel kiadott jogszabályok nagyobb része – nem véletlenül – közigazgatási jogi norma. Ez a „veszélyhelyzeti”-nek is nevezhető közigazgatási jog viszont egészen más szempontból is figyelemre méltó.

Egyrészt ezek a normák átmeneti normának tekinthetők, hiszen hatályuk szorosan kapcsolódik a veszélyhelyzet fennálltához, másrészt jogágon belüli kategorizálásuk a hagyományos közigazgatási jogszabályokhoz képest is jóval nehezebb. Harmadrészt e körben a törvények válnak másodlagos jogforrássá, a (kormány)rendeletekhez képest. Lehetséges, hogy a jövőben külön közigazgatási jogi (al)csoporthoz indokolt ezeket a jogszabályokat kezelnünk.

Jegyzetek

- 1 A 2010-2013 közötti közigazgatási változásokról ld. Rixer Ádám (2012) *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után* (Budapest: Patrocínium), 73-79.
- 2 Vö. Tamás András (2018) Közigazgatási jog, In: Jakab András, Fekete Balázs (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (<http://ijoten.hu/szocikk/kozizagzatasi-jog>), [34] bekezdés.
- 3 Ld. erről Némethy Károly (1903) *A közigazgatási eljárás egyszerűsítése* (Budapest: Pesti Könyvnyomda), 1-9.
- 4 A fogalomról részletesen, szabatosan ld. Nagy Marianna (2019) Közigazgatási jogi norma, In: Jakab András, Könczöl Miklós, Menyhárd Attila, Sulyok Gábor (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (<http://ijoten.hu/szocikk/kozizagzatasi-jogi-norma>), [1]-[6] bekezdés.
- 5 Magyary Zoltán (1942) *Magyar közigazgatás* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda), 580.
- 6 Boér Elek (1912) *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog* (Budapest: Grill Károly Könyvkiadó Vállalata), 11-12.
- 7 Magyary Zoltán (1942) *Magyar közigazgatás* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda), 52.
- 8 Egyed István (2017) *A magyar közigazgatási jog alaptanai* (Budapest: Dialóg Campus), 35.
- 9 Ficzer Lajos (2001) A közigazgatási jogi norma, In: Ficzer Lajos (szerk.) *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* (Budapest: Osiris), 67-69.
- 10 Tamás András (1997) *A közigazgatási jog elmélete* (Budapest: Szent István Társulat), 330.
- 11 Küpper, H. (2010) Ungarn. In: Bogdandy, A., Cassese, S., Huber, P. M. (szerk.) *Handbuch Ius publicum Europaeum* (Heidelberg: C. F. Müller), 442.
- 12 Mélypataki Gábor, Prugberger Tamás (2021) A közszolgálat fogalmának és dogmatikájának átalakulása, *Közjogi Szemle*, 14(1), 15.
- 13 Szalai Éva (2017) A közigazgatási jog helye a jogrendszerben. In: Fazekas Marianna (szerk.) *Közigazgatási jog. Általános rész III.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 25-26.
- 14 Forsthoth, E. (1958) *Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts. I. Band. Allgemeiner Teil.* (München-Berlin: C. H. Beck Verlag), 375.
- 15 Tamás András (2018) Közigazgatási jog, In: Jakab András, Fekete Balázs (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (<http://ijoten.hu/szocikk/kozizagzatasi-jog>) [16] bekezdés.
- 16 Vö. Nagy Marianna (2019) Közigazgatási jogi norma, In: Jakab András, Könczöl Miklós, Menyhárd Attila, Sulyok Gábor (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (<http://ijoten.hu/szocikk/kozizagzatasi-jogi-norma>) [29]-[44] bekezdés.
- 17 Vö. Ákr. 131. § (2) bek., 134. § (1) bek.

- 18 Kopp, F. O., Ramsauer, U. (2003) *Verwaltungsverfahrensgesetz* (München: Verlag C. H. Beck), 185.
- 19 Példám egyébként nem nélkülöz minden valóságos alapot.
- 20 Ld. a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 78. §-át; a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 94. §-át; a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: NAV Szj. tv.) 82. §-át; a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Küt.) 47. § (3) bekezdését.
- 21 A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény; a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet.
- 22 Ez hazai közigazgatási személyzeti jognak a történeti fejlődése alapján nem újdonság. Ld. Kajtár István (2008.) Joghistoriai mozaikkövek a kormányzatról és a közszolgálatról, In: Csefkó Ferenc (szerk.) *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára* (Pécs: PTE ÁJK), 23-26.
- 23 A magyar közszolgálati joganyag más jelentéstartalmú „széttöredezetttségéről” ld. Mélypataki Gábor, Prugberger Tamás (2021) A közszolgálat fogalmának és dogmatikájának átalakulása, In: *Közjogi Szemle*, 14(1), 13-14.
- 24 Kttv.; Kit.; NAV Szj. tv.; Kjsz. tv.
- 25 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 2. § (1) bekezdés.

Az államigazgatás lehetőségei a helyi önkormányzati működés befolyásolására Magyarországon

H O F F M A N I S T V Á N *

Absztrakt: Az államigazgatás és a helyi önkormányzati igazgatás viszonya jelentősen átalakult Magyarországon az elmúlt évtizedben. Jóllehet az államigazgatás erős eszközökkel rendelkezik a helyi önkormányzati tevékenységek felügyelete körében, azonban a gyakorlat elemzése alapján nyilvánvaló, hogy ezekkel az eszközökkel csak korlátozottan élnek a szereplők. A viszony átalakulása így nem a szervezeti, felügyeleti eszközök körében jelentősebb, hanem a közszolgáltatások szervezése körében: az 1990-2010-ig terjedő, önkormányzati szolgáltatás-szervezési modell a 2011. és 2012. évet követően egy központosított, államigazgatás-centrikus modellé alakult, ahol a helyi szolgáltatások szervezésében a helyi közösségek szerepe jelentősen csökkent. Ezeket a centralizációs tendenciákat tovább erősítették a COVID-19 világjárvány következményei, és az ahhoz kötődő közigazgatási átalakítások és reformok is.

Kulcsszavak: centralizáció, decentralizáció, törvényességi felügyelet, államigazgatás, önkormányzatok, Magyarország

1. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETI RENDSZER KIALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON

1.1. A KEZDETEK: A RENDSZERVÁLTÁS ELŐTTI IDŐSZAK SZABÁLYOZÁSA

A magyar önkormányzati rendszer alapvetően a kontinentális modell német-osztrák típusába volt sorolható a második világháborút megelőzően. Ehhez igazodott a törvényességi felügyelet rendszere is, amely a rendi állam előzményeire is támaszkodva a 19. század végén és a 20. század elején alakult ki Magyarországon. A községek (azaz az 1870-es és az 1886-os községi reformokat követően a kisközségek, a nagyközségek, a rendezett tanácsú városok) feletti törvényességi felügyeletért a központi kormányzat által kinevezett vármegyei főispán volt felelős. A főispán intézkedéseivel szemben 1907 előtt a belügyminiszterhez lehetett fordulni, akinek döntését követően további jogorvoslatra nem volt lehetőség. A felügyeleti rendszer létrejöttének fontos állomása volt a bírói kontroll

* Egyetemi tanár, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék. (hoffman.istvan@ajk.elte.hu); tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet (hoffman.istvan@tk.elte.hu); rk. egyetemi tanár, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Prawa i Administracji (i.hoffman@poczta.umcs.lublin.pl).

megteremtése, amelyre a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. törvénycikkkel, az ún. garanciális panasz bevezetésével nyílt lehetőség. Ennek alapján a főispán intézkedéseivel szemben a Magyar Királyi Közigazgatási Bírósághoz lehetett fordulni.

Ez a rendszer – kisebb változtatásokkal – a szovjet típusú államszocialista rendszer bevezetéséig fennmaradt. 1950-ben egy új, szovjet típusú államigazgatási rendszert vezettek be, a vármegyékből lett megyék és a települések önkormányzatiságát felszámolta a helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény. A rendszert részben átalakította a harmadik tanácsotörvény, a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény. Ennek alapján a tanácsok „önkormányzati jellegét” elismerte az új szabályozás, jöllehet ezek az egységek továbbra is az államigazgatás helyi-területi szerveinek minősültek. A modellben a tanácsi irányítás helyébe egyfajta (hierarchikus) felügyelet lépett: a megyék és a főváros döntéseit a Minisztertanács (a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának) útján felügyelte, míg a települési egységek döntéseit a megyei (a fővárosi kerületek esetében a fővárosi) tanács felügyelte. Jöllehet felügyeleti jellegű rendszer alakult ki, azonban a felügyeleti döntésekkel szembeni bírói jogorvoslat lehetőségét a szabályozás nem biztosította. Így egy sajátos, a szovjet rendszert finomító, ám azt el nem vető, azonban az önkormányzati fejlődés lehetőségeit is magában rejtő modell alakult ki.¹

1.2. A RENDSZERVÁLTÁST KÖVETŐEN KIALAKULT SZABÁLYOZÁS (1990-2010)

1990-ben, az 1989-ben jelentősen módosított Alkotmány újabb módosításával teremtették meg Magyarországon az önkormányzati rendszer alkotmányos alapjait, amelyre építve fogadták el a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (a továbbiakban: Ötv.). Az Ötv. modellje a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának szabályozásán alapult. Az új szabályozás sajátos volt, ugyanis egyfajta alapjogias modell született

meg. Az Alkotmány 44/A. §-a az „önkormányzatok alapjogairól” szólt, így lényegében a jeffersoni inherens jogok elméletét adaptálta a rendszer.²

Az önkormányzatok tevékenysége felett egy törvényességi ellenőrzési rendszert intézményesítettek, amely a *Loi Defferre* által kialakított francia modellen alapult.³ A fenti feladatokat 1990 és 1994 között – a már említett francia mintát követő – regionális szervek, a franciaországi szervezet elnevezését is lényegében lefordító köztársasági megbízottak és hivatalaik látták el. Ezt a modellt 1994-ben egy megyecentrikus rendszer váltotta fel, 1994 és 2006 között a törvényességi ellenőrzésért a megyei közigazgatási hivatalok voltak felelősek. 2007. január 1-jétől 2008. december 31-éig ismételten regionalizációra került sor, a feladat a regionális közigazgatási hivatalok hatáskörébe tartozott. Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság döntése alapján a törvényességi ellenőrzés minősített többséggel elfogadott törvényben (az Ötv.-ben) meghatározott illetékességi szabályainak az egyszerű többséggel elfogadott törvényben történő módosítása alkotmányértő volt, s hogy a fenti helyzetet nem sikerült rendezni, 2009. január 1-je és 2010. augusztus 31-e között nem volt olyan területi államigazgatási szerv, amelynek a hatáskörébe tartozott volna a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése. Az Ötv. rendszerében – figyelemmel a törvényességi ellenőrzési rendszerre – a felelős szervezetek *csak eljárásindítási jogosítványokkal rendelkeztek*, így amennyiben egy rendeletet törvénytértőnek tartottak, az Alkotmánybíróság, határozat törvénytértése esetén pedig a közigazgatási ügyekben eljáró, egyébként rendes bíróságok (1991-1998 között a megyeszékhelyen működő városi bíróságok, 1999-et követően a megyei bíróságok) eljárását kezdeményezhették.⁴ A rendelet vagy határozat végrehajtásának felfüggesztésére nem nyílt lehetőségük, illetve a mulasztásokkal szemben is csak szűk mozgásterrel rendelkeztek: csak az Alkotmánybíróság előtt kezdeményezhettek alkotmányellenes mulasztás matti eljárást, ha a vonatkozó, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényben (a továbbiakban: Abtv.) meghatározott feltételek fennálltak. A törvényességi ellenőrzésért felelős szervek jelentőségét az sem növelte, hogy az akkor hatályos szabályok szerint az Alkotmánybíróság eljárását bárki kezdeményezhette.⁵ Azonban

az önkormányzatok határozatainak megtámadására az Ötv. alapján elsődlegesen a törvényességi ellenőrzést ellátó szervek (illetve az ún. általános törvényességi felügyelet körében az ügyészek) voltak jogosultak, ugyanis a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) alapján a nem hatósági határozatokkal kapcsolatban az egyéneknek nem volt felperesi legitimációjuk. Azon határozatok esetében, amelyek körében csak a jogsértés megállapítására lett volna lehetőség – például a jogellenesen tartott zárt ülésekkel kapcsolatos ügyekben – még ez a perlési lehetőség sem volt adott, figyelemmel arra, hogy a régi Pp. és annak gyakorlata alapján megállapításra irányuló közigazgatási perre nem volt lehetőség.

Jóllehet egy modern törvényességi ellenőrzési rendszert vezettek be, azonban a gyakorlat során több diszfunkcionális elem jelent meg. A legtöbb nem a jogi szabályozásból, hanem elsősorban az igazgatási kapacitások hiányából fakadt. Amennyiben a közigazgatási hivatalok szervezeti és működési szabályzataiban meghatározott állománytáblákra tekintünk, megállapíthatjuk, hogy ebben az időszakban a több, mint 3000 magyar helyi önkormányzat törvényességi ellenőrzéséért felelős szervezeti egységek összlétszáma körülbelül 300-350 köztisztviselő körül mozgott.⁶ Azaz, egy átlagos, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését végző közigazgatási hivatali köztisztviselőnek körülbelül 10 helyi önkormányzat teljeskörű törvényességi kontrollját kellett ellátnia. Mindezeket túl – ahogyan már korábban is jeleztem – a fenti szervek csak eljáráskezdeménnyezési jogosultságokkal rendelkeztek. Az önkormányzati döntések megsemmisítésére csak az Alkotmánybíróság és a bíróságok voltak jogosultak, amelyek szintén súlyos erőforrásproblémákkal és túlterheltséggel küszködtek, és eljárásaik sokszor elhúzódtak, amely szintén nem javította a törvényességi felügyeleti rendszer hatékonyságát.⁷ A rendszer Achilles-sarkát azonban a *mulasztások* kezelése – vagyis annak a korlátozottsága – jelentette. A korábbiakban jeleztem, hogy alapvetően a rendeletalkotás, illetve bizonyos önkormányzati funkciók esetén volt lehetőség az Abtv. alapján arra, hogy az Alkotmánybíróságnál kezdeményezhessék az alkotmányellenes mulasztás megállapítását. Az Alkotmánybíróság

döntése azonban lényegében önkéntes jogkövetéssel érvényesült, döntésének érvényesítésére nem állt rendelkezésre közjogi eszköz.⁸

Az 1990-et követően kiépült rendszerben a törvényességi ellenőrzés körében egyfajta *ultima ratio* eszközként jelent meg az alkotmányellenesen működő helyi önkormányzat képviselő-testületének (közgyűlésének) a feloszlata. A fenti folyamat rendkívül összetett volt, számos garanciális elem is megjelent benne. Az eljárás megindítását a Kormány kezdeményezte – amely kezdeményezés a törvényességi ellenőrzést ellátó szerv javaslatán alapult –, majd a kezdeményezést véleményezte az Alkotmánybíróság. A határozati javaslat vitájában az Országgyűlés meghallgatta az önkormányzat testületének képviselőjét is, ezt követően dönthetett a feloszlata. A feloszlatast követően, az új választásokig pedig a köztársasági elnök jelölte ki a képviselő-testület és a polgármester (közgyűlési elnök) feladatait ellátó személyt. A fenti eljárás összetettsége miatt is 1990 és 2010 között összesen 2 (!) esetben alkalmazták ezt az eszközt, így a gyakorlatban is rendkívül kivételesnek volt tekinthető.

A rendszer megújítása már az 1990-es évek végétől napirenden volt, így a 2011-12-es alkotmányos reform is jelentősen érintette azt.

2. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI ÉS A HELYI-TERÜLETI IGAZGATÁS VISZONYRENDSZERÉNEK ÁTALAKULÁSA 2011-2012. ÉVET KÖVETŐEN

2.1. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET ÁTALAKULÁSA

Az Alkotmány törvényességi rendszerét Magyarország Alaptörvényének (2011. április 25.) (a to-

vábbiakban: Alaptörvény) elfogadását követően a törvényességi felügyeleti rendszer váltotta fel. Ehhez kapcsolódóan a normakontroll hatáskörök is átalakultak: 2012-től egy sajátos, osztott felelősségen alapuló modell jött létre, az Alaptörvény 24. cikkére, 25. cikk (2) bekezdés c) pontjára és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 136. §-ára figyelemmel. Ebben a rendszerben a helyi önkormányzatok rendeleteinek *törvényességét* a Kúria – méghozzá annak is egy külön erre kijelölt tanácsa, az Önkormányzati Tanács – látja el. A Kúria Önkormányzati Tanácsa – a megfelelő indítványozótól származó indítvány alapján – megsemmisíti a törvénnyel, valamint a magasabb szintű rendeletekkel (kormányrendelettel, MNB rendelettel, a Kormány tagjának rendeletével és az önálló szabályozó szerv elnöke rendeletével) ellentétes helyi önkormányzati rendeleteket. Azonban az új szabályozásban is fennmaradt az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos alkotmányossági kontroll lehetősége. A törvényességi és az alkotmányossági kontroll elhatárolása kérdésében a 3097/2012. (VII. 26.) AB végzés⁹ volt az első jelentősebb döntés. Ennek alapján az Alkotmánybíróság csak azokban az ügyekben járt el, amelyekben az indítvány alapján kizárólag az Alaptörvény rendelkezései voltak érintettek. Amennyiben az Alaptörvény megsértése mellett más jogszabály sérelmére is hivatkoztak, abban az esetben az eljárást törvényességi jellegűnek minősítették, s így megállapították az alkotmánybírósági hatáskör hiányát, és az indítványt áttették a Kúria Önkormányzati Tanácsához.¹⁰ Ez a gyakorlat részben átalakult 2017-et követően. Az Alkotmánybíróság egy egyedi döntésében – igaz, eddig csak egyszeri alkalommal – felülbíráltta ezt a merev hatásköri elhatárolását, amely lényegében ellehetetlenítette, hogy önkormányzati rendelet alkotmányossági kontrollját elvégezhessek. Az ásothalmi közösségellenes magatartásokkal kapcsolatos ombudsmani indítványt ugyanis érdemben elbíráltta, jöllehet a rendelet nemcsak az Alaptörvény, hanem más törvények – így a vallás- szabadságra, az egyenlő bánásmód követelményére, és az épített környezet védelmére és az építési tevékenységekre vonatkozó törvények sérelmére is hivatkozott. A 7/2017. (IV. 18.) AB határozat¹¹

alapján azonban ezekben az ügyekben is megállapítható az Alkotmánybíróság hatásköre, ha a törvényt sértő rendelet alapvető jogok súlyos sérelmével járna.

Az új rendszerben a törvényességi ellenőrzést felváltó törvényességi felügyeletért a megyei (fővárosi) kormányhivatalok váltak felelőssé, amelyek részletes hatásköreit törvényi szinten az Mötv. és a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) rendezi. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörein kívül az alapvető jogok biztosa is indítványozhatja az alaptörvény-ellenes és törvényt sértő rendeletek alkotmánybírósági és kúriai normakontrollját. A kúriai eljárások indítására ezen kívül az ügyben eljáró bíró is jogosult, amennyiben törvényt sértő rendeletet kellene alkalmaznia.¹² Az utólagos alkotmánybírósági kontroll lehetősége – figyelemmel az általános szabályozás változására – jelentősen szűkült: ilyen indítványt a törvényességi felügyeleti eljáráshoz kötődően a kormányzat indíthat (értelemszerűen az egyéb privilegizált kör mellett). A Kormány eljárásindítására a kormányhivatalok jelzése alapján, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter (jelenleg a Miniszterelnökséget vezető miniszter) előterjesztésére kerülhet sor.

A törvényességi felügyeleti rendszerben – a korábbi szabályozás diszfunkcióira is reagálva – új elemként jelentek meg a *mulasztási eljárások*.¹³ Az új rendszerben egyrészt a Kúria eljárása kezdeményezhető, ha az önkormányzat nem tesz eleget törvényben meghatározott jogalkotási kötelezettségének, illetve a közigazgatási ügyekben eljárni jogosult bíróságok (kezdetben a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, majd a kijelölt közigazgatási és munkaügyi bíróságok, 2020 óta a kijelölt, közigazgatási kollégiummal rendelkező 8 törvényszék) eljárása kezdeményezhető, ha az önkormányzat nem tesz eleget közszolgáltatási és határozathozatali kötelezettségének. 2018. január 1-je óta a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) XXV. fejezete szabályozza az önkormányzati jogalkotás elmulasztásával kapcsolatos eljárási szabályokat, míg az egyéb, közszolgáltatási és határozathozatal elmulasztásá-

val kapcsolatos kérdéseket a Kp. XXII. fejezete rendezi. Ennek alapján a jogalkotás elmulasztásával kapcsolatos eljárást csak és kizárólag a kormányhivatalok, míg a közszolgáltatások és egyéb döntések elmulasztásával kapcsolatos eljárásokat a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatalok mellett az a személy is megindíthatja, akinek jogát a mulasztás közvetlenül érinti. A kormányhivatalok ezekben az eljárásokban a kezdeményezésen túl a (bíróági) döntések végrehajtásában is közreműködnek: amennyiben a Kúria a rendeletalkotás elmulasztását állapította meg, abban az esetben a kormányhivatalt vezető kormány megbízott az önkormányzat nevében kiadhatja a rendeletet, amelyet a testület az adott önkormányzati ciklusban nem is módosíthat. Hasonlóan, a mulasztási ítélet nyomán hozott döntés teljesítésében is közreműködhet a kormányhivatal.

Amennyiben az új rendszerre tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy *prima facie* kezelte az Ötv. időszakában a szakirodalomban azonosított főbb diszfunkciókat, s egy teljes, hézagmentes és hatékony jogvédelmi rendszert biztosít. Azonban a szabályozást alaposabban megvizsgálva rögzíthetjük, hogy több hiányosság is fennmaradt. Az egyik legfőbb probléma, hogy – a mulasztási perek (azaz az önkormányzati közszolgáltatás és határozathozatal) kivételével – a jogaiban érintett egyének nem indíthatnak eljárást, azaz *a szubjektív jogvédelmi oldala a rendszernek gyengének tekinthető*.¹⁴ A korábbiakban jelzettek szerint az is erősen kétséges, hogy a jogaiban érintett egyének indíthatnak-e alkotmánybíróági eljárást, hiszen a gyakorlat alapján a legtöbb esetben ennek benyújtására nincs, vagy az Alkotmánybíróóság mérlegelésétől – azaz, hogy mennyire ítéli súlyosnak az alapjogi sérelmet – függ. Az alkotmányjogi panasz alkalmazásának további korlátját jelenti a jogorvoslat kimerítésének kötelezettsége, azaz, ha a törvénysértő önkormányzati rendelettel érintett ügyben egyedül jogvitának van helye, akkor azt is ki kell méríteni az Alkotmánybíróóság gyakorlata szerint, azaz meg kell kísérelni a perben eljáró bírót meggyőzni a normakontroll eljárás megindításáról.¹⁵ Azaz, az önkormányzati rendeletek esetében hiányzik egy olyan eszköz, amely az alkotmányjogi panaszhoz hasonlóan az egyé-

ni jogsérelem orvoslását és így a szubjektív jogok hézagmentes védelmét biztosítaná. Jóllehet, az eljáró bíró által kezdeményezett eljárások végső soron a szubjektív jogok védelmét is szolgálják, azonban az egyéni jogvédelem itt is egy állami szereplő, a bíró mérlegelésen alapuló belátásától függ, azaz az egyénnek nincs alanyi joga a kúriai eljárás megindítására.¹⁶ Ha az érintett egyén közvetlenül nyújt be ilyen tartalmú kérelmet, azt a Kúria a felperesi legitimáció hiánya miatt visszautasítja (vagy, ha megindult az eljárás, akkor azt megszünteti).¹⁷ Ráadásul a Kúria nem az egyéni kezdeményezéshez, hanem a bíró indítványához van kötve, amely bírói kezdeményezés hibája értelemszerűen az eljárás egészére kihat.

2020-ban – az Alkotmánybíróaságról szóló 2011. évi CLI. törvény módosításával – a Kúria döntésével szemben egy sajátos jogorvoslatra nyílt lehetőség. Amennyiben a Kúria döntése jogszerűtlenül sérti az önkormányzatok feladat- és hatásköreit, akkor azok – ezen hatáskörök védelme érdekében – alkotmányjogi panaszt terjeszthetnek elő. Ez azonban elvi lehetőség, gyakorlati alkalmazhatósága erősen kérdéses.

Látható, hogy *a helyi önkormányzatok törvényességi kontrolljára vonatkozó szabályozás jelentősen átalakult* a 2011-12. évet követően, az új Alaptörvény megalkotásával és a kapcsolódó törvényalkotással. Azonban, ha a kormányhivatali és a bíróági gyakorlatra tekintünk, akkor látható, hogy ezeket a széles, az államigazgatás számára az önkormányzati igazgatásba való erőteljesebb beavatkozást jelentő eszközöket a gyakorlat csak szűkebb körben alkalmazza. Ennek okai többretegűek, s részletes vizsgálatuk további kutatások tárgya lehet, azonban bizonyos elemek már e körben is vizsgálhatóak. Jóllehet a 2015. évet követő kormányhivatali integrációval a törvényességi felügyeletért felelős kormánytisztviselők száma már nem azonosítható egyértelműen, de jelentős bővítésre e területen az általános létszám adatok alapján nem került sor, így a korábban jelzett erőforrásproblémák továbbra is fennállnak. Ennek megfelelően a törvényességi felügyeleti statisztika is egyértelműen mutatja, hogy a kormányhivatalok által azonosított jogsértések száma a meghozott önkormányzati

döntésekhez képest kifejezetten alacsony (ld. az 1. ábrát).

1. ábra Az önkormányzati rendeletek és határozatok száma, valamint a kormányhivatalok által azonosított jogsértések száma 2019-ben¹⁸



Amennyiben a kormányhivatalok megállapítják a jogsértést, s ezzel kapcsolatban az Möt. szerinti intézkedéseket alkalmazzák, abban az esetben a helyi önkormányzatok döntő többségében együttműködnek. 2019-ben a törvényességi felhívásoknak csupán 1,58%-át utasították el a képviselő-testületek (ld. a 2. ábrát).

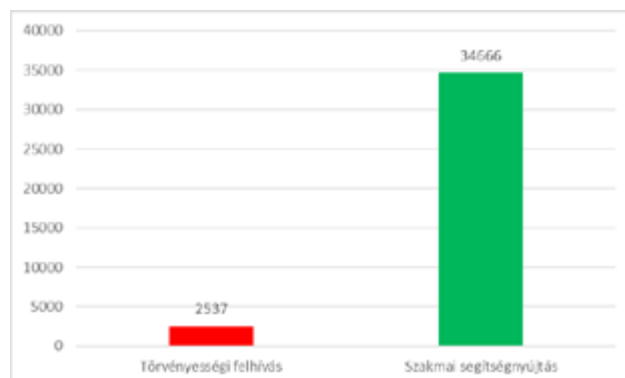
2. ábra Törvényességi felhívások és az azokra adott önkormányzati válaszok 2019-ben¹⁹



Már az 1990-es években – a rendelkezésre álló felügyeleti erőforrások korlátozottságára, valamint az önkormányzatokkal való együttműködést előtérbe helyező felügyeleti paradigmák²⁰ előtérbe kerülésére tekintettel – megjelentek az *a priori* felügyeleti eszközök, amelyeket folyamatosan egyre szélesebb körben alkalmaztak. Ez a tendencia a 2011-12-es törvényességi felügyeleti reformot követően is folytatódott. Amennyiben a törvényességi felügyeleti statisztikai adatokra tekintünk, kiemelhetjük, hogy azok széles körben a törvénysértések kialakulásának a megelőzésére összpontosítanak.²¹ A 3. ábra is jól mutatja, hogy

a kormányhivatalok által legnagyobb számban alkalmazott törvényességi felügyeleti eszköz a helyi önkormányzatok szerveinek történő szakmai segítségnyújtás.

3. ábra A kormányhivatalok által ellátott szakmai segítségnyújtások és az általuk benyújtott törvényességi felhívások száma 2019-ben²²



Éppen erre figyelemmel a normakontroll funkciókat ellátó kúriai szerep viszonylag korlátozottabb maradt, leginkább egyfajta iránymutatás-ként értelmezhető a kúriai tevékenység. Azt is ki kell emelni, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa elé kerülő ügyek többségét nem az objektív jogvédelemért felelős kormányhivatalok, hanem elsődlegesen (az összes kúriai eset 48,42%-ában) a peres ügyben eljáró bírák kezdeményezik, azaz a szubjektív jogvédelmi indíttatás erősebb e téren – minden eljárásjogi korlátozás ellenére is. Amennyiben az ombudsman által kezdeményezett eseteket is egyfajta, inkább szubjektív eszközként kezeljük, akkor kiemelhető, hogy a privilegizált eljárásindításra jogosult kör ellenére is a szubjektív jogvédelmi elem hangsúlyosabbnak (az összes kúriai normakontroll és mulasztási eset 53,16%-a) tekinthető. Ez még hangsúlyosabb, ha azt is figyelembe vesszük, hogy a 2012-es hatásköri változás miatt 2012-ben és 2013-ban a kormányhivatali kezdeményezések száma azért volt kiemelkedő, mivel az Alkotmánybíróság áttette a korábban, a kormányhivatalok és jogelődjei által kezdeményezett indítványokat is. A fentiekre tekintettel a 2014. évtől rendkívül látványos a kormányhivatali kezdeményezések számának a csökkenése (Ld. az 1. táblázatot és a 4. ábrát).

1. táblázat A Kúria (Önkormányzati Tanácsának) önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos eljárásainak száma (az iktatás éve alapján) 2012-től 2020-ig

| Év | Elsődlegesen közérdekvédelmi szempontok érvényesítése | | A közérdek mellett az alanyi jogok védelmét is szolgáló eszközök | |
|------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| | Rendeletalkotás elmulasztása | A kormányhivatalok által kezdeményezett rendelet-felülvizsgálati eljárások | A peres ügyben eljáró bíró által kezdeményezett rendelet-felülvizsgálati eljárások | Az alapvető jogok biztosa által kezdeményezett rendelet-felülvizsgálati eljárások |
| 2012 | 5 | 34 | 10 | 0 |
| 2013 | 6 | 27 | 24 | 3 |
| 2014 | 13 | 10 | 9 | 1 |
| 2015 | 2 | 14 | 26 | 9 |
| 2016 | 0 | 24 | 22 | 1 |
| 2017 | 4 | 9 | 22 | 2 |
| 2018 | 4 | 6 | 21 | 1 |
| 2019 | 3 | 8 | 27 | 1 |
| 2020 | 3 | 6 | 23 | 0 |

4.ábra A Kúria normakontroll-ügyeinek megoszlása 2012-2020 között²³



1. A központi kormányzat befolyásának növelését eredményező új eszközök: az önkormányzatok gazdálkodási igazgatási autonómiájának korlátozása

Miként már korábban jeleztük, az államigazgatás és a helyi önkormányzati igazgatás viszonyrendszerének paradigmája jelentősen átalakult az Alaptörvény megalkotásával.²⁴ Egyrészt a törvényességi felügyelet szabályainak bevezetésével a korábbi passzívabb kormányzati szerepet egy, a helyi ügyekbe aktívabban beavatkozó megközelítés váltotta fel. Ennek az aktív megközelítésnek az egyik eleme volt a már röviden említett *rendeletalkotás elmulasztásához kötődő új eljárás* szabályozása, amely a kormányhivatalnak a megalkotni

elmulasztott jogszabály pótlására is lehetőséget biztosított. Jóllehet az ilyen ügyek száma nagyon alacsony (évente jellemzően 3-6 ügy, amely alól csak a 2014-es választási év képzett kivételt a maga 13 esetével), azonban a fenti szabályozás az erőteljesebb beavatkozás lehetőségét megteremti.

Hasonlóan sajátos, aktív, beavatkozó magatartást biztosító szabályozás jelenik meg az MötV-ben akkor, amikor lehetővé teszi, hogy a Kormány az európai uniós és a nemzetközi kötelezettségek teljesítése érdekében önkormányzati feladatot saját hatáskörben elvégezhesen. A fenti – részben olaszországi mintát követő – rendelkezés indoka az volt, hogy az uniós jog alapján az önkormányzatok egyértelműen a magyar tagállam szervei, így mulasztásaikért a Magyarországot képviselő Kormány (és végső soron az államigazgatás) tartozik felelősséggel az Unió szervei felé. A mulasztási eljárások megelőzése érdekében tették lehetővé, hogy a Kormány ezekben az esetekben fellépessen, s az önkormányzati mulasztást pótolhassa.²⁵ A fenti eljárások sajátossága, hogy bár a kormányzat döntései kormányzati aktusok, s a szakirodalom alapján is a politikai kérdések doktrínáját (*political question doctrine*) alkalmazni lehet az

esetükben, ám mégis bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik az erről rendelkező határozatok.²⁶

A 2000-es évek első évtizede végén jelentős kihívásként jelent meg a magyar helyi önkormányzatok növekvő adósságállománya. Ennek érdekében az Möt. és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) olyan új szabályokat vezetett be, amelyek célja az önkormányzati alrendszer eladósodásának megelőzése volt. Ezek az eszközök jelentős hatásköröket biztosítottak az államigazgatási szerveknek – elsősorban a Kormánynak – az önkormányzatok gazdálkodásába való beavatkozásra. Elsőként az új szabályanyag rögzítette, hogy a helyi önkormányzatok nem tervezhetnek a költségvetésükben működési hiányt, hiány csak fejlesztési célok teljesítéséhez kötődően jelentkezhet. Másrészt, a Gst. alapján, az Alaptörvény rendelkezéseire is figyelemmel, főszabály szerint a Kormány jóváhagyása volt szükséges az éven túli, meghatározott összeg feletti önkormányzati kötelezettségvállalások – lényegében hitelviszony jellegű helyzetek – létesítéséhez.²⁷ Ellentétben az önkormányzati feladatok Kormány általi elvégzésével (amennyiben erre uniós vagy nemzetközi kötelezettségvállalás miatt van szükség), ezekkel a kormányhatározatokkal szemben nem intézményesítettek jogorvoslatot, azaz ezek körében érvényesült az a megközelítés, hogy ezek a cselekmények kormányzati aktusnak²⁸ minősülnek, így nem peresíthetőek. Ennek megfelelően – mivel az önkormányzatok általában nem rendelkeznek megfelelő saját forrásokkal a beruházásokhoz – az önkormányzati beruházások tekintetében – a hitelviszonyok létesítésére figyelemmel – erőteljes, ámde közvetett kormányzati kontroll érvényesül. Ezt a közvetett, puha kontrollt tovább erősítette az is, hogy Magyarországon a fejlesztési források körében jelentős az EU társfinanszírozású programok aránya, és a jelenlegi rendszerben a fenti források allokációja erősen centralizált rendszerben zajlik.²⁹ Így végső soron a kormányzat a fejlesztési források biztosításával, a hitelviszonyok létesítésének kontrolljával, közvetve meghatározó befolyást tud gyakorolni az önkormányzatok fejlesztési feladatellátására, így az önkormányzati közpolitikák tényleges ellátására is.³⁰ A puha centralizációt tovább erősítette a gazdálkodási és számviteli rend-

szerek egységesítése, a Magyar Államkincstár kezei között létrehozott, ezáltal az önkormányzatok gazdálkodási folyamatainak valós idejű (*real-time*) nyomon követését lehetővé tevő ún. ASP (*application service provider*) rendszer bevezetése is.

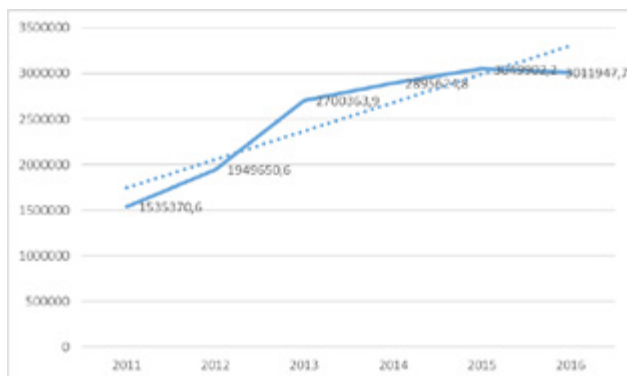
3. AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATOK MEGVÁLTOZOTT RENDSZERE: ERŐTELJES CENTRALIZÁCIÓ ÉS ÁLLAMOSÍTÁS A 2011-2012. ÉVET KÖVETŐEN

2010-et követően, az újonnan hivatalba lépő kormányzat célkitűzései között szerepelt a magyar humán közszolgáltatási rendszer átalakítása is. A reformok központi elemét a szolgáltatási rendszerek *centralizációja* jelentette. 2010-et megelőzően a közoktatási, szakképzési, egészségügyi, szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmények fenntartói a helyi önkormányzatok voltak, amelyek feladatellátásában bizonyos diszfunkcionális jelenségek is megfigyelhetőek voltak, így a szakirodalomban már az 1990-es évek végén egyfajta konszenzus alakult ki a tekintetben, hogy a rendszerben mindenképpen korrekcióra van szükség. Az 1990-es évek végétől induló reformok a rendszer töredezettségéből fakadó problémákat *az önkormányzati szervezetrendszeren belül, a szolgáltatásszervezés koncentrációjával* kívánták kezelni, így az 1990-es évek végétől előtérbe került a társulások formák ösztönzése, valamint megjelent a városkörnyéki szolgáltatásszervezés koncepciója. Mindezek mellett megfigyelhető volt az ún. *szabályozási centralizáció* jelensége is, azaz a szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést a szolgáltatás-szervezés szakmai, minőségi standardjainak részletes – elsősorban rendeleti szintű – szabályozásával kívánta biztosítani a (központi) államigazgatás.³¹ A 2010-et követő időszakban a szolgáltatások *koncentrációjára építő megközelítéssel szakítottak és a centralizációs reformok kerültek előtérbe*. A kormányzati megköze-

lítások alapja az volt, hogy a szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés csak az államigazgatás által fenntartott intézményrendszeren keresztül valósítható meg.³² Ennek keretében 2012-től kezdődően különféle államigazgatási szervezetek jöttek létre – a 2012-es év, megyei szintű integrált megközelítést alkalmazó, a megyei intézményfenntartó központra építő közjátéka után általában központi hivatalok, amelyek vagy területi kirendeltségekkel rendelkeztek, vagy területi államigazgatási szervezeteket irányítottak – a köznevelési, a szakképzési, az egészségügyi, a szociális és gyermekvédelmi, továbbá részben a kulturális intézmények fenntartói feladatainak ellátására.

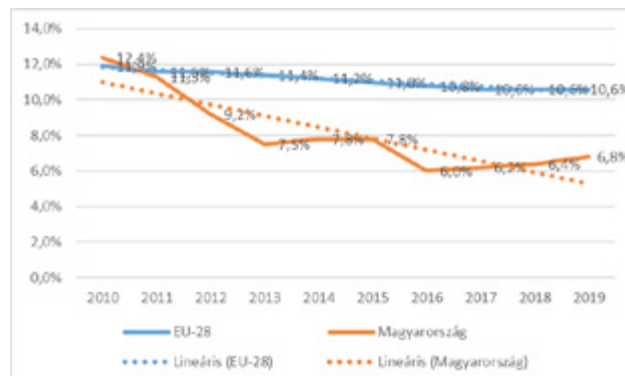
A fenti szervezetek irányításáért elsődlegesen az emberi erőforrások minisztere vált felelőssé (igaz, a későbbi korrekciók során végül a szakképzés intézményrendszere az innovációs és technológiai miniszter, továbbá a COVID-19 pandémia nyomán az egészségügyi ellátórendszer működtetése a belügyminiszter irányítása alatt álló szervezetekhez került). A reformok kiterjedtségét és az átalakítás mértékét jól mutatja az, hogy miként változott az emberi erőforrások minisztere költségvetési fejezetének főösszege. Az intézmények államosítása során ugyanis a korábbi önkormányzati kiadások átkerültek ebbe a fejezetbe, így annak mértéke jelentősen nőtt 2011 és 2016 között, lényegében a fejezeti főösszeg nominális értékén megkétszereződött³³ (ld. az 5. ábrát).

5. ábra Az Emberi Erőforrások Minisztériuma (és jogelődje, a Nemzeti Erőforrás Minisztérium) költségvetési fejezete kiadási főösszegének (millió forintban) változása 2011 és 2016 között (a változások lineáris trendvonalával)³⁴



A fenti számsorból jól látható, hogy az államigazgatás humán közszolgáltatási szektorra gyakorolt hatása jelentősen megnőtt 2011 és 2016 között. Mindez jól tükröződik az önkormányzati kiadásoknak a GDP-hez viszonyított arányában is. Jóllehet Európában is megfigyelhető volt egyfajta centralizációs tendencia, hiszen 2010-ben az EU 28 tagállamában az önkormányzati kiadások átlagosan a GDP 11,9%-át tették ki, addig 2019-re ez a mérték a GDP 10,6%-ára csökkent. Ezzel szemben Magyarországon a költségvetési adatok is egy radikális centralizáció képét rajzolják ki: 2010-ben az önkormányzati kiadási – EU-átlag feletti – mérték a GDP 12,4%-a volt, amely 2016-ra a GDP 6,0%-ára mérséklődött, azaz megfelelődött, s a 2010-es évek második felének kedvező gazdasági környezetében is csak a GDP 6,8%-ára emelkedett (ld. a 6. ábrát).

6. ábra Önkormányzati kiadásoknak a GDP-hez viszonyított aránya (%-ban) az EU-28 tagállamában és Magyarországon 2010 és 2019 között (lineáris trendvonalakkal)³⁵



A közszolgáltatások centralizációs folyamata a COVID-19 pandémia nyomán tovább erősödött. A helyi adóztatási szabályok módosításával, a legfontosabb adóbevétel, az iparüzési adó maximális mértékét kis- és középvállalkozási adóalanyok tekintetében történő csökkentésével együtt járó jelentős forrásszűkítéssel, a gépjárműadó mint átengedett központi adó centralizációjával, és a bizonyos közszolgáltatásokat érintő központosításokkal a 2020-21. évben az államigazgatás szolgáltatásszervezési szerepe tovább erősödött, s az önkormányzatok pénzügyi mozgástere tovább szűkült.³⁶

4. ZÁRÓ GONDOLATOK

A helyi önkormányzatok és az államigazgatás viszonyrendszere radikálisan átalakult az elmúlt tíz évben Magyarországon. Egyrészt a szervezeti szabályozásban megerősödtek az államigazgatás beavatkozási lehetőségét biztosító eszközök, elsősorban a törvényességi ellenőrzést felváltó

törvényességi felügyelet révén. Azonban tényleges hatását tekintve a viszony megváltozásában sokkal fontosabb szerepet töltött be az önkormányzatok gazdálkodásába, valamint fejlesztéspolitikájába történő beavatkozás lehetőségeit biztosító rendszer kiépítése, valamint az önkormányzatok feladatrendszerének radikális átalakítása, a korábbi önkormányzati feladatok „államosítása”.

Jegyzetek

- 1 Ld. Verebélyi Imre (1987) *A tanácsi önkormányzat* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó), 408-410.
- 2 Ld. Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.) (2014) *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata* (Budapest: HVG-Orac Kiadó), 32-34. Thomas Jefferson elképzelése szerint a helyi közösségek polgárait egyfajta kollektív alapjogként illeti meg a helyi önkormányzás joga, így az nem egy, a központi kormányzat, a szuverén által biztosított jogosultság, hanem a helyi közösségek létéből fakadó, így inherens jog. A jeffersoni önkormányzati koncepciót illetően ld. O’Bowman, A. – Kearney, R. (2011) *State and Local Government* (Belmont: Cengage Learning), 235-236.
- 3 Ld. Marcou, G. – Verebélyi, I. (eds.) (1994) *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe* (Brussels: International Institutes of Administrative Sciences), 238.
- 4 Ld. részletesebben: Rozsnyai Krisztina (2010) *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 122-128.
- 5 Uo.
- 6 Ld. részletesebben: Hoffman István (2009) *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása, Az elmélet és a gyakorlat tükrében* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 368-370.
- 7 Ld. részletesebben: Hoffmanné Németh Ildikó – Hoffman István (2005) Gondolatok a helyi önkormányzatok tevékenységének ellenőrzéséről és felügyeletéről – nemzetközi és történeti kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében, *Magyar Közigazgatás*, 45(2), 89-103.
- 8 Ld. részletesebben: Fábíán, A. – Hoffman, I. (2014) Local Self-Governments, In: Patyi, A. – Rixer, Á. (eds.) *Hungarian Public Administration and Administrative Law* (Passau: Schenk Verlag), 321.
- 9 ABH 2012, 1128.
- 10 Ezt követően a Kúria (Önkormányzati Tanácsa) jellemzően végzésével visszautasította a kérelmet, ugyanis a vonatkozó szabályok alapján a Kúria eljárását csak egy privilegizált személyi kör – a megyei és fővárosi kormányhivatalok vezetői (kormány megbízottjai), az alapvető jogok biztosa és az ügyben eljáró bíró – kezdeményezhette. Ld. részletesebben: F. Rozsnyai Krisztina (2019) *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 150-152.
- 11 ABH 2017, 443.
- 12 Ld. részletesebben: Balogh Zsolt Péter (2018) [Kp.] XXV. fejezet, In: Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.) *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz* (Budapest: Wolters Kluwer), 740-743.
- 13 Ld. részletesebben: Nagy Marianna (2017) A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény, *Közjogi Szemle*, 10 (4), 24-25.
- 14 Ld. F. Rozsnyai Krisztina (2019) *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 153-154.
- 15 Ld. 3315/2012. (XI. 12.) AB végzés, ABH 2012, 1779. és 3234/2013. (XII. 21.) AB végzés, ABH 2013, 2632.
- 16 Ld. Kárász Marcell (2020) Az önkormányzati rendeletek feletti normakontroll modellértékű nemzetközi megoldásai, *Németország – Franciaország – Anglia, Közjogi Szemle*, 13 (2), 71-73.
- 17 Ld. Kúria Köf.5.054/2012/2. számú végzését.
- 18 OSAP 2019 alapján saját szerkesztés
- 19 OSAP 2019 alapján saját szerkesztés
- 20 E tekintetben ld. Wolfgang Kahl együttműködő felügyeleti koncepcióját, amely megközelítés Magyarországon is teret kezdett nyerni az 1990-es évek második felétől kezdődően, de alapvetően a 2000-es évek első évtizedében terjedt el szélesebb körben. Ld.

Hoffmanné Németh Ildikó – Hoffman István (2005) Gondolatok a helyi önkormányzatok tevékenységének ellenőrzéséről és felügyeletéről – nemzetközi és történeti kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében, *Magyar Közigazgatás*, 45(2), 89-103.

21 Ld. részletesebben: Hoffman, I. – Rozsnyai, K. (2015) The Supervision of Self-Government Bodies' Regulation in Hungary, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 13(3), 496-497.

22 OSAP 2019 alapján saját szerkesztés

23 A szerző saját szerkesztése a Kúria *Önkormányzati Ügyek* elnevezésű weblapja alapján, <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy>, (2021. 06. 08.).

24 Ld. részletesebben: Fazekas, J. (2014) Central administration, In: Patyi, A. – Rixer, Á. (eds.) *Hungarian Public Administration and Administrative Law* (Passau: Schenk Verlag), 292.

25 Ld. részletesebben: Fábíán, A. – Hoffman, I. (2014) Local Self-Governments, In: Patyi, A. – Rixer, Á. (eds.) *Hungarian Public Administration and Administrative Law* (Passau: Schenk Verlag), 346.

26 Ld. részletesebben Fazekas, J. (2019) Local Governments and Political Question Doctrine in Hungary, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 17(3), 812-814.

27 Ld. részletesebben: Kecő Gábor (2016) Az önkormányzatok és a pénzügyi piac, In: Hoffman István (szerk.) *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról* (Budapest: HVG Orac Kiadó), 117-144.

28 A kormányzati aktusok részletesebb jellemzése tekintetében: ld. Fazekas Marianna – F. Rozsnyai Krisztina (2020) A közigazgatási aktusok, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Közigazgatási jog, Általános rész III.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 88-89., valamint Barabás Gergely (2018) [Ákr.] 7. §, In: Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.) *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez* (Budapest: Wolters Kluwer), 71-72.

29 Ld. Nyikos, Gy. (2014) Institution-system in Transition (Cohesion Policy in Poland and Hungary), *Pro Publico Bono – Public Administration*, 2(3) 48-50.

30 Ld. részletesebben: Hoffman István (2018) *Bevezetés a területfejlesztési jogba* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 100.

31 Ld. részletesebben: Nagy Marianna (2017) A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény, *Közjogi Szemle*, 10 (4), 23-25.

32 A fenti megközelítés jelent meg a megyei önkormányzatok nszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény törvényjavaslatához, valamint a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény törvényjavaslatához fűzött miniszteri indokolásban is.

33 Ld. részletesebben Hoffman, I. – Fazekas, J. – Rozsnyai, K. (2016) Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Roles of the Hungarian Inter-municipal Associations in the last Decades, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 14(3), 468-469.

34 A 2011-16. évek költségvetési törvényei (2010. évi CLXIX. törvény, 2011. évi CLXXXVIII. törvény, 2012. évi CCIV. törvény, 2013. évi CCXXX. törvény, 2014. évi C. törvény, 2015. évi C. törvény). A fogyasztói árindex változása a KSH (www.ksh.hu) közlése alapján 2011-ben 3,9%, 2012-ben 5,7%, 2013-ban 1,7%, 2014-ben -0,9%, 2015-ben -0,2%, 2016-ban 0,4% volt.

35 EUROSTAT COFOG, <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (2021. 05. 30.).

36 E tekintetben ld. részletesebben: Siket, J. (2021) Centralization and Reduced Financial Resources: A Worrying Picture for Hungarian Municipalities, *Central European Public Administration Review*, 19(1), 271-277.

A közösségi médiaplatformok új szabályozásának koncepcionális alapjai Lengyelországban

B E N Y U S Z M Á R T A * - H U L K Ó G Á B O R **

Absztrakt: A tanulmány a közösségi média új lengyelországi szabályozásának elvi kérdéseit vizsgálja. A tervezett koncepció több közigazgatási és alkotmányjogi kérdést is érint, ám középpontjában a szólás- és véleménynyilvánítás szabadságának biztosítása és a közösségi médiaplatformokon megjelenő vélt vagy valós tartalomtörlés (cenzúra) áll. E szabályozási elképzelés egy átfogó panaszkezelési és felügyeleti rendszer felállítását irányozza elő e területen, külön közigazgatási szerv, új jogintézmények és ágazati közigazgatási szankciórendszer felállításával. Ilyenformán a közösségi médiaplatformok tagállami szabályozására tesz kísérletet Lengyelország, s e szabályozás rendszerének, jogalkotói megoldásainak és rendező elveinek vizsgálata haszonnal bírhat a hazai tudományos közösség számára is.

Kulcsszavak: közösségi média; újmédia szabályozás; közigazgatási eszközök a médiaszabályozásban; véleménynyilvánításhoz való jog; lengyel szabályozás

1. BEVEZETŐ

A közösségi médiaplatformok szabályozási környezetét napjainkban túlnyomórészt inkább kérdések, mint megoldási lehetőségek jellemzik. Elvi megközelítésben a közösségi médiaplatformok szabályozása kapcsán két problémát érdemes elkülöníteni: *az egyik a felhasználók egymás*

közötti vitáinak és jogi felelősségének megítélése, a másik a platformok jogi felelősségének kérdése. Európában jellemző szabályozási megoldás napjainkban az, hogy felhasználók egymás vitarendezésére az offline világban bevett módokat alkalmazhatják (pl. perelhetnek), illetve a megszokott módon tehetnek feljelentést, ha bűncselekmény elkövetésére gyanakszanak. A jogi eljárások ugyanazok, de a jogkövetkezmények (pl. okozott kár) vizsgálatakor figyelemmel kell lenni a közösségi médiaplatformon zajló kommunikáció sajátosságaira.¹

A felhasználók vitarendezésének szabályai így relatíve jól kimunkáltnak tekinthetőek. Máshogy van ez *a közösségi médiaplatformok felelősségi rendszereiben, amelyek lényegében a médiaplatform - felhasználó és a médiaplatform - állam keretek között jönnek létre.* E kereteken belül kiemelt kérdéskört jelent az internetes véleménynyilvánítás szabadságának, azaz az internetes szólásszabadságnak az érvényesülése. A jelenleg legáltalánosabban elfogadott megközelítés szerint „...a platformok csak a kereteket biztosítják a tartalmak feltöltéséhez, még ha bátorítják is felhasználóikat a beszédre, és elrendezik az általuk feltöltött tartalmakat, nem lesznek felelősek az esetleges jogsértő jelleg miatt; amennyiben azonban már kontrollálják, generálják

* Benyusz Márta, Dr., LL.M.; Főosztályvezető, Nemzetközi és Uniók Jogi Kutatási Főosztály, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest; doktorandusz, Jog-és Államtudományi Kar, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest; email: marta.benyusz@mfi.gov.hu; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7416-9410>

** Hulko Gábor, JUDr., PhD.; egyetemi docens, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Széchenyi István Egyetem Győr; kutató, Nemzetközi és Uniók Jogi Kutatási Főosztály, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest, Budapest; email: hulko.gabor@ga.sze.hu, gabor.hulko@mfi.gov.hu; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9139-6893>

e tartalmakat, aktívan szerkesztik, módosítják, elvesztik immunitásukat.”²

Elvi megközelítésben a véleménynyilvánítással kapcsolatos jogi felelősség magánjogi és közjogi vetületei különíthetők el. Egy jogsértés magánjogi vonatkozása esetén – például felhasználók egymás közti vitáikkor – jellemzően valamilyen személyiségi jog sérül: ez lehet valamilyen személyes adatot érintő beavatkozás; emberi méltóságot, magánéletet, becsületet érintő jogsértés. Ezekben az esetekben magánszemélyek közti jogvitáról van szó, amelyet végső soron bíróság ítélt meg, rendezhet. Közjogi szempontból – az európai, illetve ezen belül különösen a visegrádi országok szabályozásán belül – megkülönböztethetünk közigazgatási típusú jogsértéseket, illetve az ehhez kapcsolódó közigazgatási szankciókat, illetve súlyosabb esetekben, büntetőjogi tényállásokat és büntetéseket. A közigazgatási típusú jogsértések tipikus körébe a személyes adatok védelme és a véleménynyilvánítás összeütközése kerül, amely esetekben jellemzően adatvédelmi felügyeleti szervek (jellemzően közigazgatási szervek) járnak el és állapítanak meg közigazgatási szankciókat. A véleménynyilvánítás szabadságának további közjogi korlátja a büntetőjog által megszabott keret, mindennekelőtt a „gyűlöletbeszéd” kategóriájába tartozó tényállások.

A közösségi média működésének befolyásolására európai uniós platformokon is történtek szabályozási lépések, illetve előkészületek (lásd például az AVMS irányelv 2018-as módosítását, a *Digital Services Act* tervezetét stb.), és az internetes véleménynyilvánítás területét illetően az Emberi Jogok Európai Bíróságának több döntése³ is kiemelhető. Emellett azonban jól érzékelhető a tagállamok szándéka is a közösségi médiaplatformok szabályozására, amelyek közül kiemelhető a lengyel szabályozási törekvés, amely egy speciális, a közösségi médiaplatformokra szabott szabályozás elfogadását tervezi. *Bár a lengyel törvénytervezet több releváns kérdést nyit meg a social media körében, ugyanakkor elsősorban a platformokon realizálódó véleménynyilvánítás szabadságát hivatott szabályozni.*

2. A LENGYEL KÖZÖSSÉGI MÉDIAPLATFORMOK SZABÁLYOZÁSÁNAK ALAPVETŐ KÉRDÉSEI

2.1. A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGÁNAK ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI

A lengyel Alkotmány (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polski*)⁴ 54. cikke szabályozza a szó (szólás) szabadságát (*wolność słowa*), amely az (1) bekezdésben deklarálja a véleménynyilvánítás szabadságát és a tájékozódáshoz való jogot (*wolność wypowiedzi i informacji*),⁵ a (2) bekezdés tartalmazza a *cenzára tilalmát*.⁶ A lengyel Alkotmány 31. cikk 3. pontja⁷ szerint az alapjogokat és így a véleménynyilvánítás szabadságát is *csak törvényben* és csak akkor lehet korlátozni, amikor elengedhetetlenek a demokratikus állam biztonságának garantálásához, vagy környezetvédelmileg, közegészségügyileg, közérkölcstileg indokolt, illetve mások szabadságának és jogainak biztosításához szükséges. A korlátozások *nem* érinthetik e jogok lényegi tartalmát. A véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódó törvényi szintű szabályokat tartalmaznak a polgári törvénykönyv (*Kodeks Cywilny*),⁸ a büntető törvénykönyv (*Kodeks Karny*),⁹ az államtitok védelméről szóló törvény (*Ustawa o ochronie tajemnicy państwowej*), a szerzői jogi törvény (*Prawo autorskie*)¹⁰ és a sajtótörvény (*Prawo prasowe*).¹¹

A véleménynyilvánítás szabadságának őrei az alkotmánybíróság és a bíróságok, valamint az *Országos Műsorszolgáltatási Tanács (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji)*,¹² és a *Nemzeti Média Tanács (Rada Mediów Narodowych)*. Az Alkotmány 213. cikke szerint az *Országos Műsorszolgáltatási Tanács* a szólásszabadság és a tájékozódáshoz való jog felett őröködik, illetve védi a közérdeket a *rádiós és televíziós műsorszolgáltatásban*. A Tanácsot

a rádiós és televíziós műsorszolgáltatásról szóló törvény (*Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji*)¹³ 2. fejezete szabályozza. Három fő funkciója van: a) a szólásszabadság és a műsorszolgáltatók függetlenségének biztosítása; b) a nézők és hallgatók érdekeinek védelme; c) nyitott és plurális rádiós és televíziós piac biztosítása. A Nemzeti Média Tanácsot 2016-ban hozták létre,¹⁴ feladata a közmédiát (rádió- és televízió) irányító testületek tagjainak és a lengyel sajtóügynökség (*Polska Agencja Prasowa*)¹⁵ tagjainak kinevezése, felmentése. A tagok kiválasztása során a Nemzeti Média Tanács szem előtt tartja, hogy olyan személyeket válasszon, akik alkalmasak arra, hogy *örködjenek a jogszabályok betartása felett*, illetve biztosítják a *sajtóorgánumok függetlenségét és a szerkesztői függetlenségét*.

2.2. VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA AZ INTERNETEN ÉS A KÖZÖSSÉGI MÉDIÁBAN

Az internetre vonatkozó szabályokat a lengyel polgári törvénykönyv és az elektronikus szolgáltatásokról szóló törvény (*Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną*)¹⁶ tartalmazza, és egyben átülteti a vonatkozó európai uniós szabályt, az EU e-kereskedelmi irányelvét.¹⁷ A szólásszabadságnak és cenzúra tilalmának alkotmányos rendelkezésein kívül a sajtótörvény 5. fejezete tartalmaz kiigazításra (*sprostowanie*) vonatkozó szabályokat, amelyek az elektronikus formában megjelent sajtótartalmakra is alkalmazandók. Eszerint az elektronikus formában megjelenő sajtótermék szerkesztője a kiigazítás kézhezvételétől számított 3 napon belül köteles a kiigazítást elvégezni [sajtótörvény 32. cikk 1. pont 1)]. Ha a kiigazítás nem történik meg, az érintett bírósághoz fordulhat. Bár a véleménynyilvánítás szabadságának őre, az Országos Műsorszolgáltatási Tanács rendeletalkotási és szankcionálási jogköre alapvetően a televíziós és a rádiós szolgáltatásokra terjed ki, a telekommunikációs piacot és postai szolgáltatásokat az Elektronikus Távközlési Hatóság elnöke (*Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej*) hivata-

lán (*Urząd Komunikacji Elektronicznej*)¹⁸ keresztül felügyeli, hatáskörében szabályozási és szankcionálási jogkörrel rendelkezik. Az Alkotmány rendelkezésein túl jelenleg *nincs* konkrét jogszabály, amely a véleménynyilvánítás szabadság interneten való érvényesülését garantálná: jelenleg tehát a lengyel jogban a véleménynyilvánítás szabadsága a közösségi médiában nem szabályozott. Ezen kíván változtatni az új szabályozási koncepció.

2.3. A KÖZÖSSÉGI MÉDIAPLATFORMOKAT ÉRINTŐ ÁLTALÁNOS SZABÁLYOK

A közösségi média szűk értelemben vett szabályozásának tervezete¹⁹ 2021 februárjától érhető el a nyilvánosság számára is. E tervezet elsődleges célja a szólásszabadság védelme az online közösségi média szolgáltatások során (*Ustawa o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych*) (a továbbiakban: Tervezet).²⁰

A közösségi média szabályozásának vitája Lengyelországban évek óta napirenden van, amelyben egy fontos állomás – 2019 szeptemberében – a Nemzeti Média Tanács elnöke által *indított kereset* a varsói kerületi bíróságnál (*Sąd Okręgowego w Warszawie*) a Facebook-kal szemben,²¹ mert állítása szerint a közösségi médiaszolgáltató megsértette a lengyel Alkotmány által garantált véleménynyilvánítás szabadságát, amikor felhasználók által posztolt tartalom elérhetőségét korlátozta. A per jelenleg folyamatban van, egy esetleges marasztaló bírósági döntés végrehajtása viszont kérdéses. E per is jól példázza ugyanakkor, hogy van egy jól meghatározható lengyel szabályozási igény e területen.

Ezzel összhangban a Tervezet – preambuluma szerint – annak a felismerésnek köszönhetően született, miszerint a véleménynyilvánítás szabadsága, mint alkotmányos alapjog elengedhetetlen az igazság kereséshez, a demokratikus állam működéséhez, a szólásszabadság és az emberi méltóság tiszteletben tartásához. Célja az emberi jogok védelmének megerősítése ezeken a felületeken [1. cikk], valamint a közösségi médiaszolgál-

tatások felügyelete [2. cikk]. A Tervezet 3. cikke a fogalom-meghatározások között definiálja a közösségi médiaszolgáltatást (*internetowy serwis społecznościowy*) és a szolgáltatót (*usługodawca*). Eszerint *közösségi médiaszolgáltatás* alatt azokat az elektronikus szolgáltatásokról szóló törvény értelmében vett elektronikus szolgáltatásokat kell érteni, amelyek lehetőséget adnak a felhasználóknak arra, hogy tartalmat osszanak meg, amely tartalom címzettje egy másik felhasználó, vagy a nyilvánosság (és legalább 1 millió regisztrált felhasználója van).²² A *szolgáltató* az a közösségi médiaszolgáltató, amely a felhasználók által közzétett információk számára felületet biztosít (és legalább 1 millió regisztrált felhasználója van).²³

A Tervezet egyebek mellett *szabályozza a közösségi médiaszolgáltatók felügyeletét* annak érdekében, hogy a felhasználók véleménynyilvánítási szabadsága és valós információkhoz való joga biztosított legyen; *a szolgáltatók jogellenes tartalomért való felelősségét*; *a szolgáltatók kötelezettségeit* a véleménynyilvánítás szabadságának és a valós információkhoz való hozzáférés garantálására; *a szolgáltatók által kötelezően működtetendő, a felhasználók kezdeményezésére induló panaszkezelési mechanizmus szabályait*, a jogellenes tartalom bejelentésére és a véleménynyilvánítás szabadságának megsértésének bejelentésére.

A szolgáltatók kötelezettségei közül kiemelendő a transzparenciát erősíteni célzó *általános*, valamint az *egyszeri jelentéstételi kötelezettség*. Az általános jelentéstételi kötelezettség keretében a Tervezet 15. cikk (1)-(2) bekezdése szerint, annak a szolgáltatóknak, amely egy naptári év alatt 100 feletti bejelentést (panaszt) kap a jogellenes tartalom elérhetővé tételével, a tartalom korlátozásával, vagy a felhasználói profil korlátozásával kapcsolatban, félévente (minden félév lezárását követő 1 hónapon belül) lengyel nyelven jelentést (*sprawozdania*) kell tennie a bejelentések kezelésének módjáról. A jelentést a közösségi média felületén *jól látható módon, közvetlenül és állandó jelleggel* elérhetővé kell tenni. A szolgáltató az Elektronikus Távközlési Hatóság elnökéhez fordul annak érdekében, hogy a jelentés az Elektronikus Távközlési Hatóság hivatalos elektronikus lapjában (*Dzienniku Urzędowym Urzędu Komunikacji Elektronicznej*)²⁴ megjelenjen (minden félév lezárását

követő 1 hónapon belül). Az Elektronikus Távközlési Hatóság elnöke a jelentést *azonnal* közli. Az *egyszeri jelentéstételi* kötelezettség keretében, a Tervezet 46. cikke szerint, a szolgáltatók a Tervezet hatálybalépésétől számított 3 hónapon belül az előző évi saját tevékenységükre vonatkozóan jelentést készítenek, amely tartalmazza az eddig alkalmazott eljárásokat az álhírek elleni fellépés, valamint a jogellenes tartalom terjesztése elleni fellépés kapcsán. Ezeket túl a Tervezet előírja [42. cikk] az Elektronikus Távközlési Hatóság elnökének, hogy 4 évente vizsgálja (közvélemény-kutatás segítségével) a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülését a közösségi médiában.

Új jogintézményként kerülné bevezetésre a személyiségi jogok hatékony védelme érdekében az ún. vak kereset (*ślepy pozew*). Ez lehetővé tenné az érintett személy (felhasználó) részére, hogy az online térben elkövetett személyiségi jogi sérelem miatt pert indítson *ismeretlen alperes* ellen. A kereset az alperes személyes adatainak ismerete nélkül, a jogsértő tartalomhoz vezető link, a közzététel dátuma és ideje, valamint a jogsértő felhasználói fiók (felhasználói név) megadásával benyújtható lenne. A Tervezet 8. fejezete az új jogintézmény bevezetésének érdekében *módosítja* a polgári törvénykönyv és a polgári eljárásjog szabályait. A „vak kereset” kezdeményezésének lehetősége, a lengyel ombudsman javaslatával összhangban, az Amerikai Egyesült Államokban ismert *John Doe lawsuit* mintájára kerülné bevezetésre a lengyel jogrendbe.

2.4. A KÖZÖSSÉGI MÉDIAPLATFORMOK TARTALOMKONTROLLJÁRA VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁSI KONCEPCIÓ

A Tervezet *nem* ír elő általános tartalomfigyelési kötelezettséget a szolgáltatóknak, *bejelentésre* azonban el kell távolítaniuk a *jogellenes tartalmat* (*treści o charakterze bezprawnym*) és az ügyész uta-

sítására a bűncselekményt megvalósító tartalmat (*treści o charakterze przestępnym*).

A felhasználók által tett panaszok kezelésére *transzparens* és *hatékony, lengyel nyelven elérhető* eljárást kell kialakítani [29. cikk (1) bekezdés 3) pont]. A közösségi médiaszolgáltatás szabályzatát (*regulamin internetowego serwisu społecznościowego*) – amelynek meg kell felelnie a lengyel jogszabályoknak – szintén lengyel nyelven elérhetővé kell tenni. A *szabályzatnak* tartalmaznia kell a panasztételi eljárás részletes leírását. Amennyiben a szolgáltató nem ad helyt a jogellenes tartalom elleni panasznak, úgy értesíti a felhasználót a polgári eljárás megindításának, vagy – bűncselekmény gyanúja esetén – a feljelentésnek a lehetőségéről [20. cikk (5) bekezdés].

Meghatározásra kerül a *jogellenes tartalom* fogalma és a *bűncselekményt megvalósító tartalom*. *Jogellenes tartalom* mindaz a tartalom, amely személyiségi jogot sért, álhír, bűncselekményt valósít meg, sérti a tisztességesség követelményét, terjeszti, illetve népszerűsíti az erőszakot, szenvedést és megalázást.²⁵ *Bűncselekményt megvalósító tartalom*, amely a büntető törvénykönyv²⁶ tényállásait valósítja meg, ezen belül mindenekelőtt: gyűlöletkeltés, gyűlöletbeszéd, állam ellenes bűncselekmények, életellenes, vagy egészség elleni bűncselekmények, szabadság elleni bűncselekmények, lelkiismereti és vallásszabadság elleni bűncselekmények, a szexuális önrendelkezés és tisztesség elleni bűncselekmények, állami és önkormányzati szervek elleni bűncselekmények, választások tisztaságának megsértése, közrend elleni bűncselekmények, katonai parancs megtagadása.²⁷

Bűncselekményt megvalósító tartalom esetén [36. cikk (1) bekezdés] az ügyész megkeresheti a szolgáltatót, illetve a képviselőjét, hogy szolgáltatson információt, adatot, amely lehetővé teszi a bűncselekményt megvalósító tartalmat hozzáférhetővé tevő felhasználó *beazonosítását*. Amennyiben a bűncselekményt megvalósító tartalom kiskorút érintő pornográf tartalom, vagy terrorista cselekmények elkövetésére felhív, terrorista cselekmények mellett támogatóan lép fel, illetve a tartalom hosszú távú „elérhetősége” *magában hordozza annak lehetőségét, hogy jelentős kárt okozzon, vagy vissza nem fordítható hatása legyen*, az ügyész *azonnal kötelezi* a szolgáltatót a tartalom eltávo-

lítására. Az ügyész döntését *haladéktalanul* végre kell hajtani [36. cikk 2. bekezdés]. Az ügyész döntése ellen a kerületi bíróságnál (*sąd rejonowy*) lehet kifogást (*zażalenie*) emelni [36. cikk (4) bekezdés]. A Tervezet 6. fejezetében lefektetett szabályok (feltételek) szerint a szolgáltató *pénzbírsággal* sújtható, amennyiben a szolgáltató képviselője nem vizsgálja ki a bejelentést a Tervezet 20. cikke szerint, valamint akkor is, ha nem hajtja végre az ügyész utasítását. A bíróság mind a közösségi médiaszolgáltatóra [32. cikk (2) bekezdés 1. pont], mind a közösségi médiaszolgáltató képviselőjére kiszabható [33. cikk (1) bekezdés 1. pont]. A *bírság összege 50.000 – 50.000.000 zloty (11.000 euró – 11.000.000 euró)*.

2.5. VÉLT VAGY VALÓS CENZÚRA ELLENI FELLÉPÉS TERVEZETT SZABÁLYOZÁSA

A Tervezet *kifejezett rendelkezéseket tartalmaz* arra az esetre, amennyiben a közösségi médiaszolgáltató zárolja egy felhasználó profilját (*ograniczenie dostępu do profilu użytkownika*), vagy elérhetetlenné tesz egy a felhasználó által, a közösségi médiára kitett tartalmat (*ograniczenie dostępu do treści*) [19. cikk (1) bekezdés 1-2. pont]. Ebben az esetben (megegyezően a tartalomkontroll szabályaival) a felhasználó *bejelentést* tehet a szolgáltatónál, az erre vonatkozó *hatékony, átlátható, lengyel nyelven elérhető eljárás* szerint. A szolgáltató köteles *legalább egy, legfeljebb három* képviselőt (*przedstawiciel w kraju*) kijelölni, akinek feladata – többek között – a bejelentések fogadása (a jogellenes tartalommal kapcsolatos panaszok fogadása is a képviselő feladata). A *szolgáltató képviselője* az a természetes személy, vagy jogi személy, akinek *lakhelye, vagy székhelye Lengyelország területén van és ezen a területen kizárólagosan képviseli a szolgáltatót, illetve a belső ellenőrzések elvégzésére is van jogosultsága* [3. cikk 3. pont].

A szolgáltató (illetve képviselője) által lefolytatott belső panaszkezelési eljárás szigorú határidőkhöz kötött. A képviselő a panasz beérkezését *haladéktalanul* visszaigazolja és a beérkezéstől számított

48 órán belül döntést hoz [20. cikk]. Háromféle döntést hozhat: a) ismételten elérhetővé teszi a tartalmat; b) ismételten elérhetővé teszi a felhasználói profilt; c) jogellenes tartalom terjedését ellehetetlenítő lépéseket tesz (azaz hozzáférhetetlenné teszi a jogellenes tartalmat vagy a profilt). A belső panaszkezelési eljárás felett a *felügyeletet* az Elektronikus Távközlési Hatóság gyakorolja [21. cikk]. Ezen túl a Tervezet egy új közigazgatási szervet, a *Szólásszabadság Tanácsát (Rada Wolności Słowa*, a továbbiakban: Szólásszabadság Tanácsa vagy Tanács) [2. fejezet, 45. cikk] hozná létre, a közösségi médiaszolgáltatók felügyeletére. A Tanács a közösségi média tekintetében örökös a véleménynyilvánítás szabadsága, a tájékozódáshoz való jog, az információ terjesztéséhez való jog érvényesülése, a vallási, világnézeti, filozófiai nézetek kinyilvánításának szabadsága, valamint a szabad kommunikáció felett. A Tanács az államtitkári státusszal rendelkező *elnökből* és négy tagból áll,²⁸ tagjainak megbízatása 6 évre szól (további 6 évre meghosszabbítható), az országgyűlés választja őket, a jelenlévő képviselők 3/5-ének hozzájáruló szavazatával (a képviselők legalább felének jelen kell lennie) [7. cikk 2-3. pont].²⁹ A Tanács elnöke irányítja a munkát, képviseli a Tanácsot, a törvény, valamint a működési szabályzat (*regulaminye działania*) által meghatározott egyéb feladatokat is ellát. Az elnök indítványára a Tanács kijelölheti az elnök helyettesét, illetve az elnök egyes feladatai ellátására meghatalmazhatja a Tanács tagját [8. cikk]. A Tanács tagjait díjazás az állami vezetők illetményéről szóló törvény (*Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe*)³⁰ alapján illeti meg, ugyanakkor az egészségbiztosítás és társadalombiztosítás szempontjából munkavállalóknak tekintendők [Tervezet 9. cikk]. A társadalom- és egészségbiztosítási járulék kifizető helye a Tanács tagjai vonatkozásában az Elektronikus Távközlési Hatóság. Az adminisztrációs és irodai költségeket, feltételeket az Elektronikus Távközlési Hatóság biztosítja, illetve a finanszírozás is az Elektronikus Távközlési Hatóságra előírányzott 76-os költségvetési fejezeten keresztül történik. Az Elektronikus Távközlési Hatóság elnöke a Tanács működési szabályzatát *rendeletben* adja ki [9. cikk 6. pont]. A Tanács elnöke meghatalmazhatja a Hatóság mun-

kavállalóját egyes ügyek elintézésére (különösen egyes dokumentumok másolatainak hitelesítésére). A Tanács *zárt* üléseken tanácskozik, az ülések a hang és kép egyidejű továbbítását biztosító távkommunikációs eszközökkel is megtarthatók [11. cikk]. A Tanács hatáskörében határozatokat hoz, állásfoglalásokat ad ki (szervezeti kérdésekben is), melyeket a Tanács elnöke ír alá, a Tanács elnöke *rendeletet* adhat ki [12. cikk]. A Tanács döntéseit nyílt egyszerű többségi szavazással, legalább 3 tag jelenléte mellett hozza (az elnök jelenléte kötelező). Döntetlen szavazás esetén az elnök szavazata a meghatározó. *A Tanács határozatai és állásfoglalásai véglegesek.*

Tehát az a felhasználó, aki kifogásolja a szolgáltató panaszkezelési eljárás eredményeként született döntését, vagy a szolgáltató 48 órán belül nem hozott a döntést, a döntésről és a panaszkezelés módjáról való információ kézhezvételétől számított 7 napon belül *az újonnan létrehozott Szólásszabadság Tanácsánál* panaszt tehet (*wnieść skargę*). *Ilyen, kvázi jogorvoslati fórumként a Szólásszabadság Tanácsa csak a cenzúra jellegű panaszok kezelését végzi*, más jellegű tartalomkontroll esetén a kifogásolt döntés ellen bírósághoz lehet fordulni. A Tanács eljárása esetén a felhasználó a panaszt elektronikus úton teheti meg az elektronikus közigazgatási hatósági eljárás szabályait követve. Az eljárásban a felek a felhasználó és a szolgáltató képviselője [23. cikk]. A Szólásszabadság Tanácsa a panasz beérkezésétől számított 7 napon belül döntést hoz [25. cikk] és a döntés meghozatalától számított 24 órán belül kézbesíti [28. cikk]. A Tanács a tartalom jogellenessége függvényében két típusú döntést hozhat: a) utasíthatja a szolgáltatót, hogy tegye hozzáférhetővé az eltávolított tartalmat; vagy b) elutasíthatja a felhasználó panaszát, megállapítva a tartalom jogellenességét (és így jogos eltávolítását). A jogorvoslat során a bizonyítási eljárásban a Tanács kötve van azokhoz a bizonyítékokhoz, amelyeket a felhasználó a rendelkezésére bocsátott [26. cikk]. A szolgáltató köteles a Tanács döntést 24 órán belül végrehajtani [28. cikk (2) bekezdés]. A végrehajtásra nyitva álló határidő letelte után 24 órával a szolgáltató értesíti a Szólásszabadság Tanácsát a döntés végrehajtásának mikéntjéről. A végrehajtás elmaradása esetén, a Szólásszabadság Tanácsa *haladéktalanul* értesíti az Elektronikus Hírközlési Hatóság elnökét.

Az a szolgáltató és szolgáltatói képviselő, amely/aki a Tanács döntését nem hajtja végre, 50.000 – 50.000.000 zloty (11.000 euró – 11.000.000 euró) közötti pénzbírsággal sújtható. A bírság kiszabása egyéb, a törvényben meghatározott kötelezettségek nem teljesítése esetén is kiszabható (pl.: a szolgáltató nem jelöl ki képviselőt, nem szolgáltatja a megfelelő adatot, nem ad ki hatékony, átlátható eljárási szabályzatot, – a korábbiakban említettek szerint – nem hajtja végre az ügyész utasítását stb.). A bírság kiszabásáról és pontos összegéről a Tanács dönt. A pénzbírság kiszabása esetén a Tanács az alábbi szempontokat mérlegeli: a) a szolgáltató álhír terjesztésében (születésében) való szerepvállalásának (hatásának) súlyát; b) a közérdek megsértésének mértékét; c) a kötelezettségek múltbeli elmulasztásának gyakoriságát; d) korábban elkövetett hasonló jogsértés esetén a kiszabott bírság mértékét, e) azokat az önként tett lépéseket, amelyeket a szolgáltató a jogsértés következményeinek mérsékléséért tett [32. cikk 4. pont, 33. cikk 3. pont]. A Tervezet 34. cikke szerint az a szolgáltató, amely vitatja a Szólásszabadság Tanácsának szankcionáló (pénzbírságot kiszabó) döntését, kérheti a Tanácstól az ügy újbóli tárgyalását. A Tervezet nem tartalmaz külön, a szankciók végrehajtásának módjára vonatkozó szabályokat. A szankciók kiszabásával, végrehajtásával kapcsolatban a közigazgatási eljárási kódex (Kodeks postępowania administracyjnego) szabályainak alkalmazására utal, azzal, hogy egyes szabályok (pl.: a bírság mértékének meghatározásakor mérlegelendő szempontok) alkalmazását mellőzni rendeli. A Tervezet rögzíti a szolgáltatók kötelezettségét, miszerint a hatósági döntéseket (a szankciókra vonatkozóan is) végre kell hajtaniuk. A közigazgatási eljárási kódex mellett a vonatkozó európai uniós, illetve nemzetközi jogi szabályok, illetve az azokat implementáló nemzeti szabályok irányadók. Egyértelmű, hogy a végrehajtás megkönnyítésére is tekintettel rögzíti a lengyel Tervezet a szolgáltató (lengyel lakóhellyel, illetve székhellyel rendelkező) képviselőjének kinevezésére vonatkozó kötelezettséget. Szigorú nyilvántartási kötelezettségnek való megfelelést is előír: a kijelölt képviselő adatait, a szükséges meghatalmazásokat az Elektronikus Hírközlési Hatóság elnökének át kell adni és minden változást bejelenteni. A közigaz-

gatási és bírósági eljárások lefolytathatóságáért a Tervezet 16. cikke a képviselő feladataként rögzíti a szolgáltató képviselőt a bírósági és bíróságon kívüli eljárásokban, illetve az információszolgáltatást minden hatósági megkeresés esetén. A 23. cikk rögzíti, hogy a Szólásszabadság Tanácsa előtt a szolgáltató nevében a képviselője jár el. Továbbá a képviselő feladata az is, hogy az Elektronikus Hírközlési Hatóság elnöke által szervezett, a hatályos vonatkozó lengyel szabályozást bemutató képzéseken részt vegyen.

2.5. A KÖZÖSSÉGI PLATFORMOKON FOLYÓ VÁLASZTÁSI KAMPÁNYOK TISZTASÁGÁT CÉLZÓ SPECIÁLIS MÓDOSÍTÁSOK

A fentiekén túl a Tervezet a 44. cikkében módosítja a választási törvényt is, a választások tisztaságának biztosítása érdekében (Kodeks wyborczy).³¹ E módosítás értelmében a jelölt vagy a választási bizottság meghatalmazottja kérheti a kerületi bíróságtól, hogy tiltsa meg a szolgáltatónak a Tervezet szabályozása szerinti jogellenes tartalom terjesztését, amelynek célja a választások tisztaságának biztosítása. A kerületi bíróság 24 órán belül dönt nemperes eljárásban, döntése ellen a fellebbviteli bírósághoz 24 órán belül lehet rendes jogorvoslattal élni. A kerületi és fellebbviteli bíróság kötelezheti a szolgáltatót a jogellenes tartalom eltávolítására.

3. ÖSSZEGZÉS

A lengyel Tervezetet jelenleg a Kormány tárgyalja, innen kerül majd az országgyűléshez és esetleges elfogadást követő 6. hónapban lép hatályba. A lengyel kormányzat jogpolitikai célját a tervezett szabályozás kapcsán a lengyel igazságügyi miniszter úgy határozta meg, hogy „a szólásszabadság és a véleménycsere szabadsága a demokrácia

lényegi eleme. Ennek erősen ellentmond a nyilatkozatok cenzúrája, különösen az interneten, ahol a legtöbb politikai diskurzus, világnézeti vita folyik. A közösségi média felhasználókat biztosítani kell arról, hogy a jogaik védve vannak. Lengyelországnak szabályozással kell megelőznie az internetes nagyvállalatok túlkapásait, akik a (vélemény)szabadság védelmének a nevében éppen a szabadságot korlátozzák.” A tervezet kritikusi szerint³² a Tervezet a jelenlegi formájában *céltalan*: az államnak nem feladata a nyilvános vitákba való ilyen szintű beavatkozás, a szólásszabadság biztosítására a legkevésbé invazív jogi eszközökre van szükség és inkább az egyén jogainak, egyéni esetekben történő sérelmére kell koncentrálni; illetve, hogy a szolgáltató képviselőjének jogintézménye (akinek/amelynek kötelezően lengyelországi lakóhellyel vagy székhellyel és elérhetőséggel kell rendelkeznie) a jelenlegi formában a vállalkozás szabadságát sértheti.

Jogalkalmazói gyakorlat híján a Tervezettel kapcsolatos viták tehát zömmel elméleti vagy politikai síkon mozognak, azonban a közösségi médiaplatformok társadalmi kihívásai vitathatatlanok: a) *A social media nagy hatalommal bír az online beszéd felett.* A médiaplatformoknak lehetőségük van arra, hogy a felhasználói feltételekre hivatkozva akár oknyomozó újságírást tiltsanak be (*ban-eljenek*), miközben nem világos, hogy a közösségi platformok hogyan ellenőrzik le egy adott állítás igazságtartalmát (*fact-checking*), hiszen egy információ származhat privát vagy éppen illegális forrásokból is (lásd például WikiLeaks; *whistleblower* információk, mint Edward Snowden vagy Chelsea Manning esetei), miközben fontos vagy éppen később megerősített igazságokról és tényekről lehet szó; b) A médiaplatformok európai szabályozása szükségszerűen feltételez egy tengerentúli befolyást is, hisz az USA-ban *a közösségi médiaplatformok-*

*nak teljes joguk van bármilyen cikk letiltására, akár részletes indokolás nélkül is, arra való hivatkozással, hogy az számukra nem tetsző tartalom volt, és a tiltással a médiaplatform a saját véleménynyilvánításhoz való jogát gyakorolta – az Első alkotmánymódosítás (The First Amendment)³³ értelmében a véleménynyilvánításhoz való jog megilleti a jogi személyeket, ezen belül a közösségi médiát is; c) Egy bejegyzés letiltásának nem a jogszerűség vagy a jogellenesség a kritériuma: a közösségi média sok felhasználó számára elérhető, így kézzelfogható és jelentős hatással van az emberekre (sokaknak a közösségi média jelenti az internetet), így egy komment törlésekor, vagy sajtóhír letiltásakor szélesebb összefüggésben is vizsgálni kell annak társadalmi hatásait: egy adott időpontban vélt vagy valós jogellenesség vagy valótlanság még nem tesz egy információt vagy tényt kevésbé relevánssá a társadalmi hatás szempontjából; d) *A közösségi platformok jelentős piaci ereje:* azaz, hogy de facto nem lehet ezeket megkerülni, ha internet alapú tömegtájékoztatásról van szó. Amennyiben ebben a szektorban sok kisebb szereplő lenne – nem pedig csak pár nagy techcég, amelyek így a globális közbeszéd kvázi segédprogramjaiként működnek – akkor a Facebook-ot vagy Twitter-t egy sajátos közösségi normákkal rendelkező webhelyként lehetne kezelni, és más platformokat használni. *A nagy közösségi platformoknak azonban nincs semmilyen érdemi alternatívájuk.*³⁴*

A közösségi médiaplatformok kihívásaira a jogi szabályozásnak komplex módon kell reagálnia, elsősorban a véleménynyilvánítás, szólásszabadság és információhoz való jog területein. Az ágazat globális jellemzői miatt ráadásul a (hazai) jogalkotónak szükséges folyamatosan figyelemmel kísérni a világszintű folyamatokat és szabályozási modelleket, ezen belül különösen a rendszerváltó – közép- és kelet-európai – országok megoldásait.

Jegyzetek

- 1 Koltay András (2019) A social media platformok jogi státusa a szólásszabadság nézőpontjából, *In Medias Res*, 8(1), 14., <https://media-tudomany.hu/wp-content/uploads/sites/13/2019/06/imr-2019-01-01.pdf> (2021. 02. 08.).
- 2 Uo., 20.
- 3 Lásd például: a *Delfi AS v. Estonia* ítéletet, amely kimondta, hogy a felhasználók által generált aktivitás az interneten példanélküli platformot biztosít a véleménynyilvánítás szabadságának, és figyelemmel a hozzáférhetőségre, tárolási és kommunikációs kapacitására, az internet jelentős szerepet játszik a közösség hírekhez való hozzájutásának növelésében és az információk terjeszté-

sében; az *Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel v. Ukraine* ítélet kimondta, hogy az internet különbözik a nyomtatott médiától, az internet esetében a szabályokat a technológia speciális vonásaihoz kell igazítani; az *Animal Defenders International v. the United Kingdom* ítélet megállapította, hogy az internet és a közösségi média erőteljes kommunikációs eszközök, de az azokból származó információnak nincs akkora hatása, mint a médiában sugárzott információknak, megerősítve az eltérő szabályozás szükségességét.

4 Konstytucja Rzeczpospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (2021. 02. 08.).

5 Art. 54. 1. „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.”

6 Art. 54. 2. „Cenzura prawnicza środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. (...)”

7 Art. 31. 3. „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”

8 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19640160093/U/D19640093Lj.pdf> (2021. 02. 03.).

9 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970880553/U/D19970553Lj.pdf> (2021. 02. 03.).

10 Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19940240083/U/D19940083Lj.pdf> (2021. 02. 03.).

11 Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19840050024/U/D19840024Lj.pdf> (2021. 02. 03.).

12 <http://www.krrit.gov.pl/> (2021. 02. 03.).

13 Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001414/U/D20171414Lj.pdf> (2021. 02. 03.).

14 Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160000929> (2021. 02. 03.).

15 <https://www.pap.pl/> (2021. 02. 03.).

16 Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021441204/U/D20021204Lj.pdf> (2021. 02. 03.).

17 Az Európai Parlament és a Tanács 2000. június 8-i 2000/31/EK irányelve a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32000L0031> (2021. 02. 03.).

18 <https://www.uke.gov.pl/> (2021. 02. 03.).

19 <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/zachecamy-do-zapoznania-sie-z-projektem-ustawy-o-ochronie-wolnosc-i-uzytownikow-serwisow-spolecznosciowych> (2021. 02. 03.).

20 A Tervezet jelenleg a Miniszterelnökség (*Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*) elé került munkapéldány, innen kerül majd a lengyel országgyűlés (*Sejm*) elé. A Tervezet 47. cikke szerint a törvény a kihirdetéstől számított 6 hónapon belül lép majd hatályba.

21 <https://bydgoszcz.tvp.pl/44519306/skladam-pozew-krzysztof-czabanski-przeciw-cenzurze-w-internecie> (2021. 02. 06.).

22 Art 3.1) „rozumie się przez to usługę świadczoną drogą elektroniczną w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, która umożliwia udostępnianie przez użytkowników dowolnych treści innym użytkownikom lub ogółowi, z której korzysta w kraju co najmniej milion zarejestrowanych użytkowników.”

23 Art 3.2) „rozumie się przez to dostawcę usług internetowych serwisów społecznościowych, polegających na przechowywaniu w internetowym serwisie społecznościowym informacji dostarczanych przez użytkownika na jego wniosek, posiadającego co najmniej milion zarejestrowanych użytkowników.”

24 <http://edziennik.uke.gov.pl/actbymonths> (2021. 02. 03.).

25 Art.3.8) „treści o charakterze bezprawnym – rozumie się przez to treści naruszające dobra osobiste, dezinformację, treści o charakterze przestępnym, a także treści, które naruszają dobre obyczaje w szczególności rozpowszechniają lub pochwalają przemoc, cierpienie lub poniżenie;”

26 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r Kodeks karny, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970880553/U/D19970553Lj.pdf> (2021. 02. 03.).

27 Art.3.7) „treści o charakterze przestępnym – rozumie się przez to treści, które pochwalają lub nawołują do popełnienia czynów zabronionych, określonych w artykułach: 117-119, 127- 130, 133, 134-135, 137, 140, 148-150, 189-189a, 190a, 194-204, 222-224a, 249-251, 255- 258, 343 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 i 1517) lub realizują znamiona czynu zabronionego.”

28 A Tervezet 6. cikke felsorolja az elnökké, valamint taggá válás feltételeit és az összeférhetlenségi szabályokat is.

29 Az elnök megválasztásakor, amennyiben a szavazás első fordulójában egyik jelölt sem szerzi meg a szavazatok 3/5-ét, a szavazást meg kell ismételni, a második fordulóban a megválasztáshoz elegendő a jelenlévő képviselők felének igen szavazata. A Tanács négy tagját egyesével választják, amennyiben a szavazás az első körben sikertelen, a szavazást itt is meg kell ismételni.

30 Ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19810200101/U/D19810101Lj.pdf> (2021. 02. 08.).

31 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r Kodeks wyborczy, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20110210112/U/D20110112Lj.pdf> (2021. 02. 03.).

32 https://ruleoflaw.pl/wp-content/uploads/2021/01/2021-01-31-izdebski_wachowiec_ocena_projektu_ustawy_o_ochronie_wolnosci_slowa_w_internetowych_serwisach_spolecznościowych.pdf?fbclid=IwAR3GnCLTEGntXUpsP1_dNspnnB6gIASpek_e2Qe-fnY-RNuay6b9nNaXVpKM (2021. 02. 08.).

33 https://www.law.cornell.edu/wex/first_amendment (2021. 02. 25.).

34 A theverge.com nyomán. Részletesebben lásd: Fifteen important things to say about Facebook, Twitter, and the New York Post’s Hunter Biden’s Story, <https://www.theverge.com/2020/10/15/21516729/facebook-twitter-new-york-post-hunter-biden-emails-lap-top-story-social-media-moderation-problems> (2021. 02. 25.).

Általános és különös hatósági eljárási szabályok viszonya a hazai elektronikus hírközlési igazgatásban

L A P S Á N S Z K Y A N D R Á S *

Absztrakt: A tanulmány elméleti szempontból ismerteti az általános és különös hatósági eljárási szabályok viszonyát hazánkban, mégpedig egy szakigazgatási terület, a hírközlési igazgatás példáján keresztül. A tanulmány bemutatja az eltérések lehetőségeit, szükségességét, eljárásjogi alapjait, esetleges problémáit, továbbá az általános szabályozás alkalmazhatóságának főbb elméleti alapjait, kérdéseit. A tanulmány részletesen elemzi azokat a speciális eljárási szabályokat, jogintézményeket, amelyek a hírközlési igazgatás körében kiemelt jelentőséggel bírnak, azok okaival együtt. Bemutatja e szabályok és intézmények általános eljárási szabályokkal való kapcsolatát és részletesen elemzi az esetleges eltérések, kiegészítések, specialitások szabályozását, működését és indokoltságát.

Kulcsszavak: közigazgatási jog, hírközlési jog, eljárási kódex, hírközlésspecifikus eljárási szabályok, speciális jogintézmények

Az általános és a különös eljárási szabályok viszonyát tekintve a magyar hatósági eljárási kódex azon eljárási modell típusba tartozik, amelyben az eljárási kódexnek primátusa, elsődlegessége van minden hatálya alá tartozó ügyben, tehát az eljárási kódex szabályaitól a különös eljárási szabályozás csak akkor térhet el, ha azt az általános eljárási törvény kifejezetten megengedi.¹ Az persze nyilvánvaló, hogy a közigazgatási hatósági eljárás törvényi szabályozása körében csak a legáltalánosabb eljárásjogi szabályok eljárási kódexbe foglalására

van lehetőség, ezért elkerülhetetlen az egyes közigazgatási jog különös részébe tartozó ágazatok sajátosságainak megfelelő, speciális eljárási szabályok megalkotása az adott ágazatra vonatkozó szabályozást tartalmazó anyagi jogszabályokban. Ezen általános és különös eljárási szabályok alkotják együttesen a hatósági eljárási jogot.

Azon eljárási szabályozási modellekben, ahol a hatósági eljárás általános szabályrendszerének teljes primátusa van minden hatósági ügy és eljárás vonatkozásában, a különös eljárási szabályoknak az általános eljárási szabályokhoz való viszonyrendszerét tekintve az alábbi fő típusai alakultak ki.

a) Az ún. kivett eljárások. Ezek olyan hatósági tevékenységnek minősülő hatósági ügyek, melyeket a kódex rendelkezése kivesz saját hatálya alól, tehát bár hatósági ügyek, sajátosságaiknál fogva mégsem tartoznak a kódex hatálya alá.

b) Meghatározott ügyfajtákban a kódex másodlagossá „nyilvánítja magát”. Ezen eljárásokban csak akkor (tehát nem feltétlenül) szorul háttérbe, mögöttes eljárásjogi szerepbe a kódex, ha a benne meghatározott ügy törvényi szabályozása eltér a kódex szabályaitól. Fontos, hogy ez esetben is csak azon eljárási szabályok tekintetében lesz másodlagos a kódex, mely eljárási szabályokban kifejezetten eltér az adott törvény a kódex eljárási szabályától. Ezen ügyfajtákban tehát a különös eljárási szabályozás elsődlegesnek minősül, melyhez ké-

* Tanszékvezető egyetemi docens, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Széchenyi Egyetem. Igazgató, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság.

pest másodlagosnak, ún. szubszidiáriusnak minősül a kódex általános eljárási szabályrendszere.

c) Azon eljárási szabályok, intézmények tekintetében, melyekre a kódex nem tartalmaz szabályozást, bármely jogszabály – a miniszteri rendelet kivételével – kiegészítő rendelkezéseket állapíthat meg azzal a feltétellel, hogy e kiegészítő szabálynak összhangban kell állnia a kódex egészének szabályozásával. A különös eljárási szabályok többségét e kiegészítő szabályok alkotják.

d) A kódextól való eltérési lehetőség további alapvető, tipikus formája az, amikor a kódex egy-egy eljárási rendelkezés, eljárási intézmény tekintetében hatalmazza fel a jogalkotót a kódexben foglalt eljárási szabálytól eltérő, különös eljárási szabály megalkotására.

Az általános és különös eljárási szabályok viszonyát tekintve a 2018. január 1-jét – vagyis az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatálybalépését – megelőzően indult ügyekben alkalmazandó kódex, vagyis a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szubszidiáriusan (mögöttesen, másodlagosan) érvényesült az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) hatósági eljárásrendjéhez képest.² Vagyis a Ket. rendelkezései abban az esetben voltak alkalmazandók, amennyiben az Eht. az adott eljárási kérdést nem rendezte.

Az Ákr. azonban szakított az ún. privilegizált eljárásokkal, amelyek esetében az általános szabályok másodlagosan érvényesülnek. Tehát az Ákr. – a korábbi szabályozással ellentétben – nem enged generális eltérési lehetőséget egyes konkrétan meghatározott ágazatokra vonatkozó speciális eljárásjogi szabályozás esetében. Az ágazati szabályozás csak egyes jogintézmények vonatkozásában térhet el a hatósági eljárási jog általános rendelkezéseitől, mégpedig, ha azt az Ákr. kifejezetten lehetővé teszi. Továbbá az ágazati szabályozás – a hatósági eljárási jog általános rendelkezéseivel összhangban – kiegészítheti az Ákr.-t. (Megjegyzendő, hogy továbbra is vannak kivett eljárások, amelyek esetében az Ákr. másodlagosan sem érvényesül, így teljesen önálló eljárásrend alá tartoznak.)

Az Eht. e körben pontosan rögzíti, hogy az Eht.-ban szabályozott valamennyi hatósági eljárásban a hatósági eljárási jog általános szabályait kell alkalmazni a hírközlési igazgatásra vonatkozó – Eht.-ban szereplő – speciális szabályokkal. Ágazatspecifikus szabályokra a hírközlési eljárások sokszínűsége, bonyolultsága, az általános közigazgatási eljárásokhoz képest megnyilvánuló sajátosságai miatt van szükség. Az Eht. különös eljárási szabályozásának elvi alapja, hogy nem megismétli, vagy újraszabályozza az általános eljárási szabályokat, hanem kizárólag a hírközlés igazgatás sajátosságaihoz mérten szükséges előírásokat rendezi.

A hírközlési igazgatás teljes eljárásjogi alapjával összefüggésben kiemelten fontos hangsúlyozni, hogy az Eht. szerinti eljárásokban az Ákr., vagyis a közigazgatási hatósági eljárásjog általános szabályozása érvényesül, azaz az Ákr. szabályrendszere jelenti a hírközlési hatósági eljárásjog alapját. Ezen főszabályon, fő eljárásjogi alapon belül az Ákr.-hez képest csak abban az esetben minősül elsődleges eljárási szabálynak az Eht., ha annak kifejezett és konkrét rendelkezése kiegészíti az Ákr. szabályozását, vagy az Ákr.-ben foglalt eljárási szabályhoz képest speciális rendelkezést tartalmaz. Ez utóbbi esetben is a közigazgatás általános eljárási szabályrendszere (Ákr.) és bírósági jogalkalmazási gyakorlata mögöttes eljárásjogi garanciaként egyértelműen érvényesül a speciális hírközlésjogi eljárási szabály tekintetében. (Mind ez természetesen azt is jelenti, hogy amennyiben az Eht. eljárási szabályozása nem tartalmaz speciális szabályt az adott eljárási jogintézmény vonatkozásában, akkor e jogintézmény hírközlési hatósági eljárásban történő alkalmazása során „egy az egyben” az Ákr. szabályozása érvényes, vagyis teljes egészében az Ákr. rendelkezései szerint kell eljárni.)

Az egyes speciális eljárási szabályok ismertetése terjedelmi okokból, illetve azért is szükségtelen, mert e szabályok általában olyan eljárásjogi részletkérdéseket tartalmaznak, melyek inkább csak a jogalkalmazói gyakorlatban és a gyakorlati jogalkalmazás elméleti alapjában bírnak tudományos vagy érdemi jelentőséggel. E helyütt tehát

azon speciális eljárási intézményeket, szabályokat emelem ki, amelyek megemlítése a hírközlési igazgatási eljárásjog tudományos alapjainak elemzése során, az általánosabb elméleti vagy közigazgatástudományi jelentőségük folytán feltétlenül szükséges.

1. ÜGYFÉL - BEJELENTŐ

Az ügyféli jogállás és annak meghatározása az egyik legnehezebb hatósági eljárásjogi kérdéskör, különösen az egyes hatósági ügyekben történő értelmezés szempontjából. Alapvető garanciális eljárásjogi probléma, hogy az eljárásban különleges jogosítványokkal rendelkező ügyféli kört milyen szélesre vagy szűkre szabja az eljárásjogi szabályozás. Jogviszonytani szempontból is kiemelt eljárási kérdés, hogy milyen személyi kör rendelkezik absztrakt, illetve konkrét eljárási jogképességgel. Egyfelől ugyanis a jogállamiság elvének alapja, hogy a hatósági tevékenység keretében saját ügyében, illetve közvetlen jogos érdeke érintettségének esetében mindenki rendelkezzen (akár képviselője útján) eljárási képességgel (ügyfélképességgel). A közvetlen jogos érdek értelmezése azonban számos esetben nagyon komoly nehézségek elé állítja a jogalkalmazást, a jogalkotás keretében pedig valamennyi közigazgatási ágazatra általános jelleggel szinte lehetetlen meghatározni az egyedi ügyekre érvényesíthető jogos érdek körét, tartalmát, határait. A problémát tovább erősíti, illetve nehezíti, hogy az egyes különös ágazati szabályokban egyre jelentősebbek az általános hatósági eljárási jog ügyfélfogalmához képest kiegészítő jellegű speciális eljárási képességre vonatkozó rendelkezések. Ezek között is legáltalánosabb a bejelentő intézménye. Számos eljárási szabályozásban a bejelentő és az ügyfél elhatárolásának nehézségei csak fokozzák az ügyfélképesség és az egyedi ügyre vonatkoztatott ügyféli kör meghatározásának problémáit.

A bejelentő jogintézménye azonban a közigazgatás számos területén kiemelt jelentőséggel bír, mert a bejelentésre jogosultak köre olyan esetekben is képviselheti a közérdeket, illetve olyan közérdekű eseteket is a hatáskörrel rendelkező közigazgatási

szervek elé tárhat, amelyek jelentősen hatékonyabbá tehetik a közigazgatási jogérvényesítést. A hírközlés-szabályozás a pontos és egyértelmű elhatárolás érdekében élesen elválasztja egymástól az ügyféli és a bejelentői kört, vagyis az ügyfélképesség és a bejelentő jogintézményét. Ennek keretében az ügyfélfogalmat nem szabályozza, nem ismétli meg, ezáltal az ügyféli jogállást az Ákr. általános szabályaira és joggyakorlatára bízva.

A bejelentő eljárási intézményét viszont szabályozza, mégpedig a bejelentő esetében a hírközlési szabályozás elvi alapja, hogy az Eht. hatálya alá tartozó eljárásokban bárki „bejelentői képességgel” rendelkezik. Azaz bárki tehet bejelentést, de a bejelentő sem hatósági eljárási, sem ügyfélképességgel nem rendelkezik a bejelentése tárgyát képező hatósági ügyben. Az elhatárolás alapja és tartalma tehát, hogy adott hatósági ügy tárgyában az ügyfél nem lehet bejelentő, és a bejelentő sem lehet ügyféli jogállású. Így egyfelől, ha olyan személy tesz bejelentést egy adott hatósági ügy tárgyát illetően, aki ezen ügy tekintetében egyébként ügyféli jogállással rendelkezne (jogát vagy közvetlen jogos érdekét érinti a bejelentés), akkor a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) a bejelentést nem – az eljárásindítás szempontjából sem – vizsgálja (azaz nem tekinti bejelentésnek), hanem tájékoztatja a bejelentőt arról, hogy bejelentése tárgyában ügyfélnek minősül, valamint arról is, hogy ügyfélként milyen hatósági eljárásokat indíthat jogai érvényesítéséhez. Másfelől, ha olyan személy tesz bejelentést, aki valóban nem rendelkezik ügyféli jogállással a bejelentés tárgyát képező ügyben (azaz valódi bejelentő és beadványa bejelentés), akkor e bejelentő a bejelentése tárgyában esetlegesen (hivatalból) indított hatósági eljárásban nem minősül ügyfélnek, eljárási képességgel nem rendelkezik. A bejelentés alapján indított hatósági eljárás ügyfélkörébe az a személy, szervezet tartozik, akivel szemben, illetve akinek ügyében az eljárás indult.

Eljárásjogi, jogviszonytani szempontból hangsúlyozandó, hogy a bejelentés eljárásindítási szempontból történő vizsgálata teljesen elkülönül és független a bejelentés alapján esetlegesen hivatalból indított hatósági eljárástól (hatósági

eljárási jogviszonytól). A bejelentés vizsgálata, az eljárás-indítás hatósági mérlegelése „nem hatósági” tevékenység (eljárás), így az Ákr. hatálya sem terjed ki erre. A bejelentés tekintetében tehát a Hatóság hatósági eljáráson kívül, nem hatósági tevékenységeként azt vizsgálja, hogy a bejelentés alapján szükséges-e a közérdekű jogérvényesítés érdekében hatósági eljárást indítania. Amennyiben azt állapítja meg, hogy igen, akkor az eljárást hivatalból megindítja. Ezen hatósági eljárásnak, eljárási jogviszonynak a bejelentő nem lesz alanya (nem rendelkezik ügyfélképesseggel). Fontos tehát hangsúlyozni, hogy a bejelentés alapján csak hivatalból indulhat hatósági eljárás (hiszen a bejelentés nem kérelem, pontosabban nem eljárási kötelezettséget keletkeztető kérelem és a bejelentő nem ügyfél). Amennyiben a Hatóság viszont azt állapítja meg, hogy nem indít eljárást, akkor erről, indokolási kötelezettség nélkül tájékoztatja a bejelentőt.

2. AZ ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSA

A Hatóság hatósági eljárásainak megindítására is alapvetően az Ákr.-ben foglalt általános eljárási szabályok irányadók. Az Eht.-ban foglalt speciális szabályok az eljárás megindításával kapcsolatban két fontos és a hírközlési igazgatásban szükség-szerű szempontot érvényesítenek.

a) Az Ákr.-ben foglalt felhatalmazás alapján rendezi a hírközlésjog, hogy a Hatóság hatósági hatáskörébe tartozó ügyekben hatósági eljárásait hivatalból is megindíthatja, kivéve, ha az Eht. alapján az eljárás kizárólag kérelemre indítható. Ezen Ákr.-ben foglalt jogérvényesítési módszert a hírközlésigazgatás sajátosságai, az igazgatási területen kiemelt hangsúllyal megjelenő közérdek, a felhasználók, érintettek nagy száma és számos egyéb szempont indokolja.

b) Az eljárásrend egyszerűsítése, a költséghatékonyság, az egyes ügyek szoros összefüggései, illetve az érintett ügyfelek minél kevesebb közhatalmi terhelése alapján az Eht. lehetővé teszi az eljárás hivatalbóli kiterjesztését, amennyiben az eljárás során, az eljárás tárgyát képező hatósági ügyvel szorosan vagy közvetetten összefüggő jogsértés jut tudomására. Fontos garanciális ren-

delkezés, hogy az eljárás kiterjesztéséről az eljárás megindítására vonatkozó szabályok szerint értesíteni kell az ügyfeleket.

3. KIZÁRÁS

Az Eht. a kizárási okok körében az Ákr.-hez képest kiegészítő szabályokat tartalmaz a hírközlés-igazgatási eljárásokban kiemelt jelentőségű pártatlanság érvényesülése, illetve bármilyen irányú piaci elfogultság megakadályozása érdekében. Ebből következően az Eht.-ban meghatározott kizárási okok általános közigazgatási eljárásjogi értelemben abszolút kizárási okoknak minősülnek. E kizárási okok szerint, az ügy érdemi elintézésében az Ákr. kizárással vonatkozó rendelkezéseiben foglaltakon túl nem vehet részt, akinek az a) pont szerinti jogviszonya az ügyféllel, illetve az ügyfélben befolyásoló részesedéssel rendelkező, vagy az ügyfél befolyásoló részesedése mellett működő vállalkozással az eljárás kezdetét megelőző egy éven belül állt fenn, illetőleg akinek hozzátartozója

- a) az ügyféllel munkaviszonyban, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban vagy tagsági viszonyban áll, illetve annak vezető tisztségviselője,
- b) az ügyfélben tulajdoni részesedéssel rendelkezik,
- c) olyan természetes személlyel vagy jogi személlyel áll munkaviszonyban, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban vagy tagsági viszonyban, illetőleg annak vezető tisztségviselője, vagy abban tulajdoni részesedéssel rendelkezik, amely az ügyféllel rendszeres üzleti kapcsolatban áll,
- d) olyan szervezettel áll munkavégzésre irányuló jogviszonyban, amely az ügyfél felügyelő vagy alárendelt szervezete, illetve, amely az ügyfél részére valamely támogatást, illetőleg kizárólagos jogosítványt biztosított, ide nem értve a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alappal vagy a Hatósággal fennálló munkavégzésre irányuló jogviszonyt.

Az Eht. további kiegészítő szabályokat tartalmaz a kizárásról való döntésről a Hatóság önálló hírközlési hatáskörrel rendelkező egyes szervei (Hivatal,

Elnök) tekintetében. A Hivatal alkalmazottjának kizárásáról a Hivatal főigazgatója dönt (a továbbiakban: Főigazgató), és szükség esetén kijelöli a Hivatal eljáró alkalmazottját. A Főigazgató kizárása tárgyában az Elnök dönt. Amennyiben a Főigazgatóval szemben megalapozott a kizárási ok, döntésében az Elnök mérlegeli, hogy az adott ügyben a Főigazgató jár el azzal, hogy döntését köteles megküldeni az Elnöknek, vagy a hatáskör gyakorlására kijelöli a főigazgató-helyettesek valamelyikét.

Amennyiben az Elnökkel szemben áll fenn kizárási ok, akkor a Hatóság esetében érvényesül az általános eljárási szabályokban is szinte megoldhatatlan probléma, hogy nincs másik azonos hatáskörű hatóság, amely a kizárással érintett ügyben eljárhatna. Ilyen esetekre az általános eljárási szabályozás azt a megoldási módszert „választotta”, hogy mégis a kizárt hatóság vagy a kizárt hatáskör-gyakorló személy jár el. Az Eht. amennyire csak lehet, kerüli e megoldást, tehát az Elnök, illetve a Főigazgató kizártsága/kizárása esetében lehetővé teszi másik kiadmányozási jogkörrel rendelkező vagy azzal felruházott személy eljárását, hatáskörgyakorlását (Elnök esetében – Elnökhelyettes; Főigazgató esetében – Főigazgató-helyettes).

4. A TÉNYÁLLÁS TISZTÁZÁSA

A tényállás megállapítása során a közigazgatási szerv jogilag szabályozott eljárási (bizonyítási) cselekvéseket végez, adatokat szerez be, és feltárja azokat a tényeket és körülményeket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy alapul szolgáljanak az érdemi hatósági döntés meghozatalához. Az Ákr. értelmében a hatósági eljárásban a szabad bizonyítás elve érvényesül, azaz a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt, és minden olyan bizonyítékot felhasználhat, amely alkalmas a tényállás tisztázására.

Az Ákr. alapvető és tényállás tisztázására vonatkozó szabályozása alapján a közigazgatási hatóság hivatalból köteles megállapítani a döntéshozatalhoz szükséges tényállást, illetve meghatározni a bizonyítás módját és terjedelmét (hiszen ez a legfontosabb eleme az ügyek megfelelő érdemi eldöntésének). A hatóság az eljárás során az érintett

ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valósághű tényállásra köteles alapozni, illetve a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie. A hivatalbóli bizonyítás a közigazgatási hatósági eljárásnak egyik olyan sajátossága, amely megkülönbözteti a polgári vagy büntető ügyekben folytatott bírósági eljárás szabályaitól. Míg ugyanis a bírósági eljárásban a bizonyítási kötelezettség a feleket terheli, a közigazgatási hatósági eljárásban a bizonyítási kötelezettség a hatóságot terheli. A közigazgatási hatósági eljárásban a hatóságnak tehát nem jogosultsága, hanem kötelezettsége a tényállás valósághű feltárása, a hatóság az ügyféltől származó indítvány hiányában is köteles elvégezni mindazokat a bizonyítási cselekményeket, amelyek a tényállás tisztázásához szükségesek. Az ügy érdemében született döntés csak akkor tekinthető jogszerűnek, amennyiben az tartalmazza a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, illetve az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait.

Mindezek alapján a közigazgatási eljárásokról (így a hírközlési igazgatási hatósági eljárásokról is) általánosságban elmondható, hogy a hatóság eljárásaiban – főszabályként – hivatalból folytatja le a bizonyítást. (A hatóság hivatalbóli bizonyítási eljárásának garanciális korlátai: egyfelől a hatóság törvényben rögzített hatásköre, másfelől pedig az, hogy a bizonyítás olyan releváns tények körében tekinthető jogszerűnek, amelyek a tényállás tisztázásához, az egyedi hatósági ügy eldöntéséhez szükségesek.)

Az Eht.-ban a tényállás tisztázása körében meghatározott hatósági eszközökkel összefüggésben mindenekelőtt kiemelendő, hogy a hírközlési piac működésének, versenyképességének, gazdasági, társadalmi és közszolgáltatási összefüggéseinek biztosítása kiemelt állami feladat, amelyben a megfelelő jogérvényesítés elengedhetetlen. A jogérvényesítés alapja azonban az egyes ügyek tényeinek feltárása, a hírközlési szolgáltatásokkal kapcsolatos adatok ismerete. Másik oldalról viszont a hírközlésbe történő állami beavatkozást és tényfeltárást jelentős korlátok közé szorítják a

gazdasági verseny szabadságának és beruházások védelmének alkotmányos elvei és garanciái. Ezen alkotmányos alapokon központi kérdést jelent, hogy az állam milyen módon, milyen eszközökkel avatkozik a piaci verseny terebélyesítésébe. A hírközlési igazgatásban tehát megkülönböztetett hangsúlyt indokol a hatósági hatáskörgyakorláshoz, a hatósági ügyek eldöntéséhez szükséges adatkör megismerésének, feltárásának és a piaci verseny korlátozásának egyensúlya. Fontos viszont hangsúlyozni a hírközlési piaci verseny fejlesztésével, működésével kapcsolatos állami feladatok nagyon részletes piaci, szolgáltatói és szolgáltatási adatokat indokolnak, ezek nélkül ugyanis a Hatóság a piacszabályozási és piacfelügyeleti tevékenységét képtelen lenne megfelelően ellátni.

A tényállás tisztázásának eszközrendszerében az Eht. a hírközlési igazgatási eljárásokban betöltött jelentőségére tekintettel külön is szabályozza az adatszolgáltatás és a nyilatkozattétel szabályait, illetve az adatszolgáltatás elmulasztása esetén alkalmazható jogkövetkezményeket.

A vonatkozó szabályozás alapján a Hatóság jogosult a hírközlési tevékenységgel kapcsolatos – akár törvény által védett titkot is magában foglaló – adatot tartalmazó valamennyi eszközt, iratot, dokumentumot megtekinteni, megvizsgálni, azokról másolatot, kivonatot készíteni. A Hatóság az Ákr.-ben foglalt felhatalmazás alapján jogosult az ügyfelet, az eljárás egyéb résztvevőit, valamint azok megbízottait, alkalmazottait, illetve az ügyféllel és az eljárás egyéb résztvevőivel egyéb jogviszonyban állókat adatszolgáltatásra, illetve szóban vagy írásban adatoknak az általa meghatározott, összehasonlításra alkalmas formátumban való szolgáltatására, továbbá egyéb felvilágosítás adására kötelezni.

A Hatóság különösen indokolt esetben a tényállás tisztázása érdekében az ügyféllel és az eljárás egyéb résztvevőjén kívül más személyt vagy szervezetet is adatszolgáltatásra, bizonyítási eszközök átadására kötelezhet, de e bekezdés szerinti végzés ellen az adatszolgáltatásra, bizonyítási eszközök átadására kötelezett, halasztó hatályú jogorvoslattal fordulhat a közigazgatási bírósághoz.

Sőt a hatósági eljárásokban megismert adatokat a Hatóság más hatósági eljárásaiban is felhasználhatja.

5. A NYILVÁNOS MEGHALLGATÁS

A nyilvános meghallgatás eljárási intézményének célja a hatósági jogalkalmazás segítése, ezen belül a hírközlési piaci szereplők véleményének, javaslatainak megismerése az egyes hírközlési igazgatási hatáskörökhöz kapcsolódó jogalkalmazói gyakorlat fejlesztése érdekében.

A Hatóság két esetkörben tart nyilvános meghallgatást. Egyrészt az Eht. által kötelezően előírt esetekben, garanciális okokból, így különösen a piacszabályozási és a frekvenciagazdálkodással kapcsolatos számos eljárásban.

Másrészt nyilvános meghallgatást tarthat a Hatóság akkor, ha a vonatkozó jogszabályokban rögzített feladatai ellátásához, ezek keretében a hírközlési igazgatást érintő jogszabályok és azok érvényesítésére vonatkozó intézkedések, illetve a jogalkalmazói gyakorlat előkészítéséhez, kialakításához szükségesnek és indokoltnak tartja a kapcsolódó szakmai álláspontok, vélemények, észrevételek, javaslatok megismerését.

A nyilvános meghallgatásra meghívottak köre tekintetében az Eht. nem szab korlátot azzal, hogy a Hatóság mérlegelésére bízta a meghívotti kör meghatározását, hiszen a hírközlési piaci szereplők, érintett civil szervezetek mellett mások részvétele is fontos lehet a nyilvános meghallgatáson. Az Eht. részletesen meghatározza a nyilvános meghallgatás lebonyolításának, illetve a nyilvános meghallgatás tárgyával, témájával kapcsolatban tett észrevételek, vélemények kezelésének eljárási szabályait.

6. EGYEZTETÉS AZ ÉRDEKELTEKKEK JELENTŐS ÜGYEKBEN

Az érdekeltekkel való egyeztetés kiemelt jelentőségű intézménye a hírközlési igazgatásnak, hiszen lehetőséget ad az érdekelteknek, hogy a Hatóság által egyeztetésre bocsátott döntések tervezete tekintetében becsatornázhassák véleményüket,

észrevételeiket, javaslataikat a Hatóság felé.

A szabályozás egyfelől meghatároz olyan jelentős eljárásokat, melyekben az érdekeltekkel való egyeztetés kötelező, ezen túlmenően azonban a Hatóság mérlegelésére bízva annak megítélését, hogy mely – hatósági hatáskörébe tartozó – ügyben tartja szükségesnek az érdekeltekkel történő egyeztetés kezdeményezését. A Hatóság köteles egyeztetni az érdekeltekkel:

- a) a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása és az azonosításra irányuló eljárásban a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókra e törvény szerint kiszabott kötelezettséggel,
- b) a jelentős piaci erővel nem rendelkező szolgáltatókra vonatkozó kötelezettségek határozatban történő előírásával,
- c) a referenciaajánlatokkal kapcsolatos hatósági eljárásokban,
- d) hírközlési szolgáltatás nyújtásával összefüggő jogosultság, engedély Hatóság általi módosítására, korlátozására, visszavonására irányuló eljárásokban és
- e) az önkéntes kötelezettségvállalás jóváhagyására irányuló eljárásokban.

Az egyeztetés keretében a Hatóság az adott hatósági döntés meghozatala előtt legalább negyven nappal közzéteszi a döntés tervezetét, valamint az egyeztetés lefolytatásához szükséges, a döntéshez kapcsolódó előkészítő anyagokat, természetesen figyelemmel azokra az adatokra, amelyeket zártan kezel a Hatóság. A hatósági döntés tervezetének közzétételét követő harminc napon belül az adott döntés tervezete tekintetében bárki írásban megküldheti a Hatóság részére a tervezethez kapcsolódó észrevételét, álláspontját, javaslatát.

A hatósági döntéshozatal tekintetében természetesen az egyeztetés és a beérkezett egyedi észrevétel jogi kötőerővel, konkrét jogi hatással nem rendelkezik, nem rendelkezhet. Az egyeztetésre bocsátott döntés meghozatala során a Hatóság mérlegeli az észrevételek, javaslatok figyelembevételét. Az intézmény jelentősége tehát, hogy a Hatóság a hatósági hatáskör-gyakorlása során megismerheti a döntéssel érintettek, illetve a döntés iránt érdeklődők véleményét a döntéstervezettel kapcsolatban, amely számos megfontolandó

szempontot, véleményt hozhat be az eljárásba, ami jelentős segítség lehet a szakmailag legjobb és legmegfelelőbb döntés meghozatalában. Az egyeztetés az érdekeltekkel azon az alapon is kiemelendő eljárási jogintézménye a hírközlési igazgatásnak, hogy más közigazgatási ágazatokban nagyon ritka megoldás, hogy a hatóságnak lehetősége nyílik a szabályozás alapján megismerni a döntéstervezettel kapcsolatos külső véleményeket.

Az egyeztetési eljárásban közzétett döntéstervezet nem rendelkezik joghatással, hiszen az egyeztetésnek pontosan az a lényege, hogy a beérkezett észrevételek hatására módosulhasson a döntés.

Fontos (és az adott eljárás ügyfelei számára garanciális kérdés), hogy az egyeztetésre bocsátott döntés tervezetével kapcsolatban észrevételt benyújtó érdekelt nem válik az adott döntéssel érintett hatósági eljárási jogviszony alanyává (nem lesz ügyféli jogállású az ügyben), és ebből következően az érdekelt jogorvoslati jogosultsággal sem rendelkezik. Mindezt e jogintézményre vonatkozó – más ágazatokban kiforrott – bírósági gyakorlat is alátámasztja.³

7. JOGVITÁS ELJÁRÁS

Az elektronikus hírközlési szektor közszolgáltatósi tartalma, a hírközlés-igazgatás speciális jellege és a piacszabályozási hatósági feladatok miatt az Eht. a hírközlési piac és a hírközlési igazgatás szektorspecifikus sajátosságaihoz igazodó jogérvényesítést szolgáló intézményeket, eljárástípusokat is bevezetett. Az Eht. tehát néhány olyan sajátos eljárás-típust, jogintézményt is rendez, melyek még az Eht. „általános eljárási szabályaihoz” képest is egyedi, önálló és speciális eljárási szabályozást igényelnek. Ezeket az eljárásokat a törvény önállóan, „a Hatóság egyes eljárásai” cím alatt szabályozza. Ezen eljárási szabályozás alkalmazásának módszere: a Hatóság e speciális eljárásai tekintetében meghatározott eljárási szabályok elsődlegesek, amelyek nemcsak az Ákr., hanem az Eht. általános eljárási szabályaihoz képest is elsődleges eljárási szabályozást jelentenek.

Ezek közül ehelyütt – a hírközlési piac egészét meghatározó általános eljárási jelentőségére tekintettel – elsőként a jogvitás eljárást szükséges

kiemelni. Fontos, hogy az Eht. számos speciális eljárástípust is rendez, amelyek azonban elsősorban nem eljárási, hanem inkább hírközlés specifikus anyagi jogi sajátosságokkal rendelkeznek (piaclemzési eljárás, frekvenciaértékesítési eljárás stb.).

A jogvitás eljárás legfőbb specifikuma, hogy funkciójából, jellegéből adódóan magán viseli a kontradiktórius bírósági eljárásra jellemző sajátosságokat, így rendelkezik a bírósági eljárás főbb fogalmi ismérveivel: a Hatóság az ellenérdekű felek jogvitájában kizárólag kérelemre indított eljárást folytat le, a kérelemben foglaltakhoz kötötten a klasszikus kontradiktórius eljárás eljárási szabályainak alkalmazásával dönt a felek közötti jogvitában és jogszabályban meghatározott esetekben létre is hozhatja a felek közötti szerződést, megállapíthatja annak tartalmát. E speciális típusú hatósági eljárásban a Hatóság háromtagú tanácsban jár el, amelynek elnöke a Hatóság Elnöke, további két tagja az Elnök által a Hatóság vezető beosztású alkalmazottai közül kijelölt két személy.

A jogvitás eljárást kezdeményező kérelmet az a szolgáltató vagy egyéb vállalkozás terjesztheti elő, amelynek egy másik szolgáltató elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályban, az ez alapján kötött szerződésben, vagy részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló hálózatfejlesztési pályázatban a pályázat nyertese tekintetében előírt nagykereskedelmi nyílt hozzáférési kötelezettségekre vonatkozó követelményekben, vagy ezen követelmények alapján megkötött szerződésben, továbbá az Eht. szerinti hálózati szerződésben meghatározott elektronikus hírközlést érintő jogát vagy jogos érdekét megsértette. Hangsúlyozandó, hogy jogvitás eljárás kizárólag kérelemre indulhat, a hivatalból történő eljárás indítás jogviták esetében nem értelmezhető.

A kérelemnek tartalmaznia kell az Ákr.-ben foglaltakon túl a jogvita alapjául szolgáló tényeket, körülményeket, a jogsérelem alapjául szolgáló elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályban vagy szerződésben foglalt konkrét rendelkezést, valamint ha a kérelmező a szerződés létrehozását, tartalmának megállapítását kéri az eljáró tanácstól, köteles szövegszerűen – egyértelműen és világosan – megjelölni a létrehozni, megállapítani

kért szerződéses tartalmat. A kérelemben igazolni kell továbbá a kérelmező jogát vagy jogos érdekét, valamint bizonyítási indítványt is előterjeszthet a kérelmező és nyilatkoznia kell arról, hogy kéri-e tárgyalás tartását.

A jogvitás eljárásban az eljáró tanács közigazgatási hatóságként, de kvázi bírósági eljárásban jár el, amelyben - amennyiben az eljárás során tárgyalást tart - elsőként megkísérli az ellenérdekű ügyfelek közötti egyezség létrehozását, azt követően pedig – az egyezségi kísérlet sikertelensége esetén – érdemben eldönti a jogvitát. Az egyezség, az egyezségi kísérlet vonatkozásában az Ákr.-beli szabályok irányadók, figyelemmel arra, hogy az Eht. e jogintézménnyel kapcsolatban nem tartalmaz speciális rendelkezéseket.

8. ÁLTALÁNOS HATÓSÁGI

FELÜGYELETI ÉS

PIACFELÜGYELETI ELJÁRÁS

Az Eht. eljárási szabályrendszerében külön eljárás-típusonként rendezi a hatósági felügyelet közigazgatási jogban általánosan érvényesülő általános hatósági felügyelet tevékenység-típusát, illetve a sajátos piacfelügyeleti tevékenységet, eljárást. E két hatósági felügyelet-típus a hírközlési igazgatás központi eleme, tevékenysége, miután az Eht.-ban foglalt szabályozás általános jogérvényesítési alapját, formáját (hasonlóan a közigazgatási jog más területeihez, ágazataihoz) jelentik. A hatósági felügyelet a jogérvényesítésnek az a formája, amelynek körében a közigazgatási szerv egyrészt a hatósági ellenőrzési jogkörével folyamatosan figyelemmel kíséri, ellenőrzi az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő közigazgatási jogi normák és a hatósági döntések (címezettek általi) teljesítését. Másrészt a hatósági felügyeleti tevékenység dogmatikai összetételének jellemzői alapján a hatósági ellenőrzés mellett a Hatóság ellátja, érvényesíti a jogszabályokban biztosított felügyeleti jogkörét, azaz alkalmazza a felügyeleti eszközrendszert. A hatósági felügyelet keretében a Hatóság tehát hatósági ellenőrzést végez és amennyiben az ellenőrzés eredményeként jogsza-

bálysértést állapít meg, alkalmazza a hatáskörébe utalt felügyeleti jogkört. A hatósági felügyelet elméleti alapon leegyszerűsítve a hatósági ellenőrzés eszközrendszere és az ellenőrzés eredményeként megállapított jogszabálysértés esetén hatósági intézkedés vagy jogalkalmazási aktus meghozatala, azon belül különösen szankcióalkalmazás.

Az Eht. az általános hatósági felügyelet keretében az Ákr.-hez képest kiegészítő, garanciális szabályozást tartalmaz, mégpedig annyiban, hogy teljes komplexitásában rendezi mind az önkéntes jogkövetéssel, mind a jogalkalmazás útján érvényesülő közigazgatási jogi normák érvényesítésének folyamatát. Ennek keretében a Hatóság mérlegelheti, hogy hatósági ellenőrzés vagy azonnal megindított hatósági eljárás útján felügyeli az adott egyedi ügy tárgykörébe tartozó hatósági döntést vagy jogszabályi rendelkezést.

Az Eht.-ban szabályozott általános hatósági felügyeleti tevékenység hatálya alá az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabály (az Eht. és a végrehajtási rendeletei, az elektronikus hírközlésre vonatkozó, közvetlenül alkalmazandó európai uniós jogi aktus, a Hatóság határozata és a Hatóság által az ügyféllel kötött hatósági szerződés), valamint a hírközlési szolgáltatók általános szerződési feltételeiben foglaltak tartoznak.

A hatósági döntés felügyelete keretében az Eht. meghatározott mérlegelési szempontrendszer mentén a Hatóság hatáskörébe utalja annak eldöntését, hogy a hatósági döntés megsértése esetében az Ákr. szerinti végrehajtási eljárás vagy az Eht. szerinti hatósági jogalkalmazó eljárás keretében folytatja a jogérvényesítést (a hatósági döntésben foglaltak teljesítésének érvényesítését). (E mérlegelés azért csak a hatósági döntés felügyeletére vonatkozik, mert a jogszabályi rendelkezések felügyelete körében mindez fogalmi alapon lehetetlen lenne, miután nincs végrehajtható hatósági döntés.) Ha végrehajtási eljárás útján, akkor az Ákr., ha pedig hatósági eljárás útján, akkor az Eht. tartalmazza a felügyelet keretében hozott hatósági döntések elleni jogorvoslati lehetőségeket.

Fontos kiemelni, hogy az Eht.-ban szabályozott általános hatósági felügyelet fő részére, vagyis

annak alapját képező hatósági ellenőrzés eljárási szabályrendszerére az Ákr. szabályai irányadók, ugyanis a hatósági ellenőrzés tekintetében az Eht. nem tartalmaz eltérő rendelkezést az Ákr.-ben foglaltakhoz képest.

A közigazgatási felügyeletfajták, azon belül is a hatósági felügyelet önálló, elhatárolható, illetve sajátos fogalmi és tartalmi elemeket magában foglaló típusa a piacfelügyelet.

A közigazgatás legtöbb ágazatában a hatékony jogérvényesülés már nem egyértelműen alapítható csak és kizárólag a közigazgatás klasszikus, egyedi közhatalmi hatósági tevékenységére, közhatalmi alapú jogérvényesítő módszereire. Ebből következően a közigazgatás szabályozási rendszerében egyre kiterjedtebb és átfogóbb jelentőséggel rendelkeznek a piacsabályozási típusú hatáskörök, a speciális hatósági felügyelet jogintézményei, a különböző piacfelügyeleti, közvetítő és egyeztetési eljárások, a szolgáltató tevékenységek, a konzultatív mechanizmusok, továbbá a speciális jogállású közigazgatási szervek (különösen a szabályozó hatóság) struktúrái.

A piacfelügyelet fogalma, elméleti alapja legalábbánosanabban a liberalizált piaci közszolgáltatások körében szükségszerű állami – gazdasági – beavatkozáshoz, különösen a hírközlési igazgatáshoz, a gazdasági verseny igazgatáshoz, valamint a fogyasztóvédelmi igazgatáshoz kötődik.

A piacfelügyelet az általános hatósági felügyelethez képest tágabb felügyeleti hatáskört jelent a piacfelügyelet alá vont társadalmi és gazdasági viszonyok tekintetében. Magában foglalja ugyanis a piacfelügyelet alá tartozó gazdasági és társadalmi viszonyok

- a) általános szakmai értékelési, döntés-előkészítési célú, piacelemzési típusú ellenőrzését,
- b) jogszerűségi szempontú átfogó hatósági felügyeletét, valamint
- c) az általános hatósági felügyeletre jellemző felügyeleti jogköröket is.

A piacfelügyelet tehát az adott 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, úgy mint a megelőzés, a

jogszabálysértések feltárása, valamint a jogszabály-előkészítés, a jogszabály-módosítás és egyéb döntés-előkészítési tevékenység megalapozása.

A piacfelügyeleti tevékenységben is külön kiemelendő a piacfelügyeleti ellenőrzés, amely a piacfelügyeleti hatáskör elválaszthatatlan és igen sajátos szerepet képviselő része. A tág hatókörű piacfelügyeleti ellenőrzés alapján ugyanis a Hatóság átfogó, a piac egészére kiterjedő piaci elemző, értékelő tevékenységet folytat. Ebből következően a piacfelügyeleti ellenőrzést, illetve felügyeletet igen sajátos és széleskörű tényfeltárást biztosító eszközök jellemzik.

A piacfelügyelet célját tekintve is sajátos hatósági felügyelet, ugyanis alapvető és elsődleges célja nem a jogszabálysértések szankcionálása, hanem olyan információk, tények, adatok feltárása, amelyek elősegítik, megalapozzák a közigazgatás hatékony közhatalmi jogérvényesítését és egyéb piaci beavatkozásait, továbbá az igazgatási terület közösségi érdekű működését, fejlődését. A piacfelügyeleti tevékenység keretében tehát a konkrét felügyelt jogalanyokhoz képest a piacfelügyelet tárgya, a felügyelt tevékenység jelentősebb hangsúlyt kap. A piacfelügyelet ebből a szempontból elsősorban inkább egyfajta döntés-előkészítési, jogszabály-előkészítési, gazdasági, gazdaságpolitikai, szakmapolitikai elemzési tevékenység és ezzel összefüggésben irányul csak a jogszabálysértések vizsgálatára.

Az Eht. a közigazgatás-tudomány és a közigazgatási jog általános alapjai keretében szabályozza a piacfelügyeleti hatáskört, eljárást. Hangsúlyozandó, hogy az Eht. a piacfelügyelet keretében is csak a speciális szabályozást igénylő rendelkezéseket, intézményeket szabályozza, így a piacfelügyeletnek is általános eljárási alapját képezi az Eht. és az Ákr. általános eljárási szabályozása.

Az Eht.-ban rendezett piacfelügyeleti tevékenység alapvető szabályai, céljai hírközlésgazdasági szempontból egyediesítik a piacfelügyelet általános céljait. A piacfelügyelet⁴ Eht.-ban meghatározott alapvető céljai, vagyis a hatáskör tárgya:

- a) az elektronikus hírközlési piac zavartalan, eredményes működése,
- b) az elektronikus hírközlési tevékenységet végzők, az előfizetők és a felhasználók érdekeinek védelme,

- c) a tisztességes és hatékony piaci verseny fenntartásának elősegítése,
- d) az Eht. egyéb céljainak megvalósítása.

A piacfelügyelet sajátos hatásköri jellemzőiből, tartalmából adódóan csak hivatalból (míg kérelemre nem) indítható eljárás-típus. A piacfelügyeleti tevékenység általános követelménye, hogy a szabályozó hatóság előzetesen közzétegye a jövőben tervezett piacfelügyeleti ellenőrzések körét (azok tárgyát és alanyait). A piacfelügyelet tervezett menetének, tárgyköreinek, alanyainak előzetes nyilvánosságra hozatala megalapozza a piacfelügyelet céljainak megfelelő, hatékony ellenőrzés folytatását, az ügyfelek garanciális jogainak védelmét, felkészülési lehetőségét és az esetleges jogszabálysértések megelőzését. Általános esetben a hatóságon belül jóváhagyott és nyilvánosságra hozott piacfelügyeleti terv köti a piacfelügyeletet ellátó hatóságot is az ellenőrzés lefolytatása, menete, tárgya tekintetében.

A piacfelügyelet során a Hatóság nagyszámú, de konkrétan meghatározott jogalany, piaci szereplő irányában folytat ellenőrzést és annak eredménye alapján számos egyedi jogalkalmazó, általában szankcionáló, kötelezettséget megállapító tartalmú közhatalmi aktust, hatósági döntést hoz. A piacfelügyeleti eljárást a Hatóság döntése alapján megelőzheti piacfelügyeleti ellenőrzés, függetlenül attól, hogy terv szerint, vagy terven kívül indul. A piacfelügyeleti ellenőrzés az Eht.-ban foglalt eltérésekkel és kiegészítésekkel az Ákr. szerinti hatósági ellenőrzésnek minősül, vagyis rá az Ákr. általános szabályait kell alkalmazni azzal, hogy amennyiben jogszabálysértés megállapítására nem kerül sor, illetve eljárás megindítására okot adó körülményt a Hatóság nem talál, akkor az ellenőrzés lezárásáról szóló döntést elégséges az ügyiratra feljegyezni, és az ügyfelet erről értesíteni.

A piacfelügyeleti eljárás eredményeként a Hatóság egybefoglalt hatósági döntést hoz (amely szintén a piacfelügyelet általános alapjait teljesíti ki). A piacfelügyeleti hatósági eljárás érdemi lezárásaként tehát a Hatóság egységes hatósági határozatban állapítja meg a jogszabálysértések megtörténtét (melyeket egyenként és összességükben, egymásra tekintettel is értékeli), illetve a jogkövetkezményeket és a kötelezettségeket. (Kötelezettségek

alatt ehelyütt a szankciónak, jogkövetkezménynek nem minősülő kötelezettségeket kell érteni. E kötelezettség tartalmú rendelkezések tehát nem egyedi jogsértésre reagálnak, nem jogkövetkezmények, hanem a piacfelügyelet céljaihoz igazodó, a megfelelő jogérvényesülés érdekében meghatározott kötelezettség tartalmú döntéstípusok.) A piacfelügyelet alapvető eszközének tekinthető a nyilvánosság, mind a jogszabálysértések esetében alkalmazott jogkövetkezmények, az egyéb jogalkalmazó döntések, a különböző beszámolók, eredmények, mind pedig az elvégzett elemzések, értékelések szempontjából. A piacfelügyeleti tevékenység piaci szereplők és fogyasztók számára is kiemelten fontos eleme a piacfelügyeleti eljárás eredményeinek összefoglalása és közzététele.

A piacfelügyelet tárgyában hozott határozatok ezen túl a jogsértések megelőzésével, az önkéntes jogérvényesülés előmozdításával, a piaci folyamatok zavartalan működésével kapcsolatos állami beavatkozás hatékony módszerét, fejlesztésének, esetleges átalakításának szempontjait, hírközléspolitikai következtetéseit (illetve esetlegesen a vonatkozó szabályozási konzekvenciákat, pl. jogszabály-alkotásra vagy -módosításra irányuló javaslatot) fogalmazzák meg.

9. A HÍRKÖZLÉSI IGAZGATÁS JOGORVOSLATI RENDSZERE

A jogorvoslatok alapjaira, alapvető kereteire, feltételeire, a jogorvoslati rendszerre, illetve a jogorvoslati eljárásokra az Ákr. általános és garanciális szabályozása érvényesül a hírközlésben is, vagyis az Eht. érdemi eltérő szabályozást nem tartalmaz az általános eljárási (jogorvoslati) szabályokhoz képest.

E körben hangsúlyozandó, hogy az Eht.-ban foglalt jogorvoslati rendszer teljes tartalmában, minden elemében és a jogorvoslati szerv jogorvoslati hatáskörének terjedelmében is megegyezik a közigazgatás törvény alá rendeltsége⁵ és bírói kontrollja tekintetében kialakult nemzetközi és hazai általános eljárásjogi alapokkal, elvekkkel, szabályokkal. Ebből is következően az Eht. érdemben

egyetlen elemében sem tér el az Ákr. és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) közigazgatás bírói kontrollra vonatkozó szabályaitól.

A jogorvoslatot szabályozó hírközlés-specifikus rendelkezések tehát az általános eljárási szabályokban foglalt felhatalmazások szerint azokat a szabályozási tárgyakat rendezik, melyeket az Ákr.-ben és a Kp.-ban, mint általános szabályokban nem lehetséges szabályozni. Az Eht. kizárólag e tárgykörökben tartalmaz jogorvoslati szabályt, amely ebből következően az általános eljárási kódexek felhatalmazása szerinti kiegészítő szabályozás. A hírközlési igazgatásban tehát „saját” jogorvoslati rendszerről még elemeiben sem beszélhetünk.

Az Ákr. jogorvoslati rendszerének elméleti alapjával, valamint a bonyolult, az alkotmányjoggal szoros összefüggést mutató szabályozásával nyilván lehetetlen kimerítően foglalkozni, így jelen keretek között ehelyütt mindössze annyit szükséges, illetve lehetséges megemlíteni, hogy a közigazgatási eljárásjogban két fő jogorvoslat típus különíthető el: a kérelemre és a hivatalból induló jogorvoslatok.⁶

Mindkét jogorvoslat típusnak szinte megszámlálhatatlan nemzetközi és hazai jogirodalmi elemzése van, különösen azért, mert egyrészt a jogorvoslatok képezik a jogállami közigazgatási működés törvény alá rendeltségének egyik legfontosabb alapját, másrészt a közigazgatási hatósági eljárásjog egyik – a közigazgatás alkotmányos alapjaival közvetlen összefüggést mutató – leghangsúlyosabb alapelvét jelentik, harmadrészt a hatósági eljárás egészére, annak minden elemére ható jogintézménynek minősülnek, negyedrészt a jogorvoslat teljesíti ki az ügyfelek hatósági beavatkozással szembeni alkotmányos és ún. eljárási alanyi jogait.

A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályrendszere alapján tehát a hibás hatósági döntés orvoslása kétféle módon történhet: kérelemre vagy hivatalból induló jogorvoslati eljárás során. A hatósági eljárásjog e két fő jogorvoslat-típusa között jelentős különbségek vannak, melyek közül a legfontosabb, hogy a hivatalbóli jogorvoslati eljárások esetében az ügyfélnek nincs alanyi joga az

eljárás kezdeményezésére. A két jogorvoslattípus funkcióját tekintve is alapjaiban különbözik egymástól, míg ugyanis a kérelemre induló jogorvoslati eljárások az ügyfeleket, illetve az eljárás egyéb résztvevőit védik a közigazgatás jogaikat, jogos érdekeiket esetlegesen sértő hatósági döntéseivel szemben, addig a hivatalbóli jogorvoslati eljárások a hatósági döntések objektív törvényességét, a tárgyi jog által védett közérdek érvényesülését biztosítják.

Az Ákr.-ben foglalt „valódi jogorvoslatot” jelentő (és a közigazgatási jogorvoslatok alaptípusát képező), kérelemre induló jogorvoslati eljárások a jogorvoslatához való alkotmányos alapvető jog érvényesülését biztosítják a közigazgatási hatósági eljárásban. E jogorvoslatok minden közigazgatási hatósági eljárásban részt vevő jogalanyt alanyi jogként illetnek meg. E jogorvoslatokat is csak az alapvető jogok korlátozhatósága elveinek, alkotmányos alapjainak és alkotmánybírói gyakorlatának megfelelően lehet korlátozni, szabályozni (és kizárólag törvényben).

Az Ákr. pontosan meghatározza a jogorvoslatához való jog, mint alkotmányos alapjog érvényesítésére rendelkezésre álló, kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat, mégpedig ezek:

- a) a közigazgatási per és
- b) a fellebbezési eljárás.

Mindkét jogorvoslat típus alapvetően az általános szabályaik mentén érvényesül a hírközlési igazgatásban azzal, hogy egyes hírközlési hatósági eljárásokban kizárt a fellebbezés, vagyis kizárólag bírósági felülvizsgálat érvényesül. Az Elnök által lefolytatott hatósági ügyekben ugyanis nincs olyan közigazgatáson belüli jogorvoslati fórum, mely a fellebbezést elbírálná, tekintettel a Hatóság autonóm jogállására. Másrészt egyes kiemelten fontos hatósági döntések esetében az Eht. szorosabb határidőket tartalmaz a közigazgatási per lefolytatására.

A fenti jogorvoslati eszközök közös jellemzője, hogy a jogorvoslati kérelem benyújtására a jogosultnak alanyi joga van, mint ahogy arra is, hogy jogorvoslati kérelmét az elbírálásra jogosult közigazgatási hatóság, illetve a bíróság érdemben (mind eljárásjogi, mind anyagi jogi alapon) elbí-

rálja, továbbá a jogorvoslati kérelem tárgyában akkor is részletes indokolással ellátott döntést hozzon az elbírálásra jogosult közigazgatási hatóság, illetve a bíróság, ha a jogorvoslati kérelemben foglaltaknak nem ad helyt.

A hivatalbóli jogorvoslati eljárások speciális, alapvetően csak a közigazgatási eljárási jogra jellemző jogorvoslatok, amelyek eltérő tartalommal és funkcióval rendelkeznek a jogorvoslat polgári perjogban kialakult klasszikus fogalmához, valamint a közigazgatási eljárásjogban az ügyfelek jogorvoslatához való alkotmányos alapjogát érvényesítő jogorvoslatokhoz képest. A hivatalbóli jogorvoslatok funkciója ugyanis a jogrend védelme, a jogszabályok érvényesülésének biztosítása abban az esetben is, ha az ügyfél nem érdekelt a jogorvoslati kérelem előterjesztésében. A hivatalbóli jogorvoslatok a jogállamiság és a jogbiztonság alkotmányos elvének maradéktalan érvényesülése érdekében biztosítják a közigazgatás feltétlen törvény alá rendeltségét, azaz az objektív, tárgyi jogvédelmet.

A hivatalbóli jogorvoslati eljárások tehát speciális, alapvetően csak a közigazgatási eljárási jogra jellemző jogintézmények, amelyeket jogorvoslati módoknak is neveznek a jogirodalomban,⁷ éppen azért, hogy fogalmi szempontból is megkülönböztessék a hivatalbóli jogorvoslatot, a jogorvoslat klasszikus fogalmához (illetve a kérelemre induló jogorvoslatokhoz) képest.⁸

A hivatalbóli jogorvoslati eljárások sajátos jogorvoslatok, mert egyrészt nem az ügyfél jogorvoslatához való alkotmányos alapjogát hivatottak biztosítani, másrészt a rendes jogorvoslati eszközökhöz képest teljesen speciális tartalom, feltétel- és eszközrendszer jellemzi e jogorvoslatokat. Így pl. korlátozott felülvizsgálati jogkört, iurisdictiót biztosítanak a hatóságok számára, és feltételekhez kötött, kivételes jogorvoslati eszközt jelentenek.

Az Ákr. meghatározza a hivatalbóli jogorvoslatokat:

- a) a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében,
- b) a felügyeleti eljárás,
- c) az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.

Minden hivatalbóli jogorvoslat típus az Ákr. szerinti szabályok alapján érvényül a hírközlési igazgatásban.

Az általános eljárási szabályokon alapul az is, hogy az Elnök hatósági döntései tekintetében kizárt a hivatalbóli jogorvoslatok típusába tartozó felügyeleti eljárás, hiszen az Elnöknek nincs Ákr. szerinti közigazgatási felügyeleti szerve. Az Ákr. szerinti felügyeleti eljárás ugyanis közigazgatáson belüli hivatalbóli jogorvoslat, így alkalmazása kizárt a közigazgatási felügyeleti szervvel nem rendelkező közigazgatási szervek esetében.

A hírközlés szabályozása tehát elsődlegesen az Ákr. szerint rendezendő jogorvoslati fórumrendszer, a jogorvoslati szervek körét szabályozza (ezt ugyanis az általános szabályozás nyilván nem tudja rendezni, csak azt előírni, hogy a jogorvoslati fórumrendet – alapvetően törvényben – szabályozni kell).

Az Eht. jogorvoslati fórumrendszerre irányadó rendelkezései követik a Hatóság jogállását és közigazgatási szervezeti rendszerét. Miután az Elnök a Hatóság önálló hatáskörű közigazgatási szerve, ezért hatósági döntéseivel szemben közigazgatási úton jogorvoslatnak (tehát fellebbezésnek) nincs helye, így az Elnök hatósági határozatai közvetlenül bíróság előtt, közigazgatási per keretében támadhatók.

A Hivatal hírközlési hatásköreiben hozott döntések esetében azonban főszabály szerint biztosított a fellebbezési jogosultság, mégpedig az Elnökhöz. Az Elnök másodfokú döntése pedig a bíróságnál vitatható.

A bíróság jogosult a teljes közigazgatási döntés felülvizsgálatára, annak minden jogszerűségi kérdésére kiterjedően. Vagyis a bírósági felülvizsgálat kiterjed mind a hatósági döntés tartalmára (anyagi jogi kérdések), eljárási alapjára és formájára (eljárási kérdések), sőt kiterjed a döntésben foglalt mérlegelési jog, mérlegelési szempontok felülvizsgálatának tény-, ok-, illetve jogszerűségére is. A bíróság a közigazgatási per során a tartalmi (anyagi jogi) kérdések szakmailag megalapozott ellenőrzése érdekében szakértőt is kirendelhet, vagy egyéb hatékony bizonyítási eszközt is igénybe vehet. A bíróság egyébként a hatósági ügyek

ténybeli alapjára, a tényállás megfelelő tisztázására vonatkozó felülvizsgálati hatáskörrel is rendelkezik, hiszen az Ákr. szabályozása alapján a hatósági döntéshozatal vonatkozásában érvényesülő egyik legfontosabb garanciális követelmény, hogy a hatóság a döntését részletesen indokolja, melynek egyik leghangsúlyosabb eleme a hatósági ügy tényállásának, a hatósági döntés releváns ténybeli alapjának és a hatóság tényállás tisztázására irányuló cselekményeinek részletes indokolása. A tényállás indokolásának kötelezettsége közvetlenül azon alapul, hogy az Ákr. szerint a hatóság köteles tisztázni a hatósági ügy tényállását, ténybeli alapját és ennek érdekében szükség szerint bizonyítási eljárást is lefolytathat. A bírósági felülvizsgálati hatáskör tehát egyértelműen magában foglalja a döntés ténybeli alapjának vizsgálatát, a hatóságot terhelő tényállás tisztázási kötelezettség ellenőrzését, felülvizsgálatát. Sőt, a Kp. szerint a hivatalból indult hatósági eljárás tényállása megalapozatlanságának, hiányosságának vagy iratellenességének valószínűsítése esetén a hatóságot terheli a tényállás valóságának bizonyítási kötelezettsége.

A bírósági felülvizsgálat tartalmának e fentiekben foglalt meghatározása minden országban nyilvánvalóan azért ilyen, mert a közigazgatási döntéshozatalnak csak egy része az eljárási, formai követelmények betartása, másik – érdemi – része (azaz a lényege) viszont a döntés tartalma, anyagi jogi hatása, amelyet az anyagi jogszabályok állapítanak meg (jelen esetben az Eht.). Ezért a bírósági felülvizsgálat csak akkor szolgálja a közigazgatás törvény alá rendeltségének világszintű és alapvető követelményét, illetve csak akkor tölti be alkotmányos jelentőségét, ha az eljárási jogi kérdések mellett a bíróság a tartalmi, anyagi jogi kérdéseket is felülvizsgálhatja, ellenőrizheti.

Mindez egy az egyben érvényes a hírközlési igazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára is, hiszen a közigazgatási per általános szabályaitól az Eht. nem tér el.

Fontos még röviden kiemelni a jogorvoslat és végrehajtás összefüggésének kérdéskörét. A hírközlési hatósági határozatok tekintetében a végrehajtás és a jogorvoslat összefüggésrendszerét a közigazgatási perjogi szabályozás rendezi (ugyanis az Eht.

e körben nem tér el a Kp. szabályaitól). A Kp. vonatkozó szabályai szerint a keresetlevél benyújtása csak akkor bír halasztó hatállyal a hatósági döntés végrehajtására, ha a jogorvoslatot előterjesztő keresetlevelében azonnali jogvédelem iránti kérelemmel élt, és ennek keretében kifejezetten kérte a bíróságtól a halasztó hatály elrendelését. Ez esetben a hatóság hatósági döntése a bíróság azonnali jogvédelem iránti kérelem tárgyában hozott döntésig nem végrehajtható. Ha pedig a bíróság azonnali jogvédelem keretében jogerősen elrendelte a keresetlevél benyújtásának (részleges vagy teljes) halasztó hatályát, akkor a döntés a per jogerős lezárásáig nem végrehajtható. A halasztó hatály elrendeléséről szóló döntéshozatal keretében a bíróság azt mérlegeli, hogy az azonnali jogvédelem elmaradása nem okoz-e súlyosabb hátrányt, mint amilyen az azonnali jogvédelem biztosítása járna.

A Hivatal hatósági döntései elleni jogorvoslati rend alapján a végrehajtás és a jogorvoslat összefüggése eltérő az Elnök hatósági döntéseéhez képest. Miután a Hivatal döntése az Ákr. felhatalmazása alapján az Eht. szerint rendes jogorvoslattal (tehát fellebbezéssel) támadható, ezért a fellebbezés általános szabályaiból következően a Hivatal hatósági döntése a fellebbezés benyújtása esetén nem válik véglegessé, így nem is végrehajtható. Vagyis mint a fellebbezés általában, a Hivatal hatósági döntése elleni fellebbezés is az Ákr. alapján halasztó hatállyal rendelkezik a döntés végrehajtására. A másodfokú döntés tekintetében indított közigazgatási per esetében a végrehajtás kérdése (és a halasztó hatály elrendelésére), az Elnök döntéseinek végrehajthatósága körében már említett szabályok érvényesek.

Jegyzetek

- 1 Paulovics Anita (2003) *Az általános és a különös eljárási szabályok a közigazgatásban* (Miskolc: Bíbor); Patyi András (szerk.) (2009) *Közigazgatási hatósági eljárásjog* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus), 58-68.; Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.) (2005) *Magyar közigazgatási jog* (Budapest: Osiris), 393-399.; Lőrincz Lajos (szerk.) (2005) *Közigazgatási eljárásjog* (Budapest: HVG-Orac), 84-100.
- 2 A Ket. 13. § (2) bekezdésének f) pontja szerint: „E törvény rendelkezéseit (...) az audiovizuális médiaszolgáltatás nyújtására és a sajtótermék kiadására irányuló tevékenység felügyeletével, a média- és hírközlési igazgatással, az elektronikus hírközlési szolgáltatások, tevékenységek, az audiovizuális médiaszolgáltatások és a sajtótermékek piaci felügyeletével, piacszabályozásával, ellenőrzésével, valamint a mozgóképszakmai igazgatással kapcsolatos eljárásban (...) csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.”
- 3 L. pl. a Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.284/2006/11. sz. ítéletét.
- 4 Lapsánszky András (szerk.) (2013) *Hírközlés szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (Budapest: Wolters Kluwer Kft.), 471.
- 5 A közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményéről ld. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77; 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59; 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454; 13/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 197; 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25; 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607; 7/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 114; 72/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 351.
- 6 L. részletesebben Madarász Tibor (1995) *A magyar államigazgatási jog alapjai* (Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó), 505.; Patyi András (szerk.) (2009) *Közigazgatási hatósági eljárásjog* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus), 110-118.; Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.) (2005) *Magyar közigazgatási jog* (Budapest: Osiris), 483-487.; Lőrincz Lajos (szerk.) (2005) *Közigazgatási eljárásjog* (Budapest: HVG-Orac), 373-386.; Imre Miklós (szerk.) (2007) *Közigazgatási bíráskodás* (Budapest: HVG-Orac).
- 7 Pl. Fonyó Gyula (szerk.) (1986) *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó), 253.; Patyi András (szerk.) (2009) *Közigazgatási hatósági eljárásjog* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus), 365., 409.
- 8 Szamel Lajos (szerk.) (1978) *Magyar államigazgatási jog* (Budapest: Tankönyvkiadó), 417.

Magyary Zoltán és az összehasonlító államtudomány¹

P A T Y I A N D R Á S *

Absztrakt: A Tanulmány Magyary Zoltánnak, a közigazgatás-tudomány hazai megalapítójának és kiemelkedő színvonalú művelőjének állít emléket. Röviden ismerteti és méltatja az 1945-ben öngyilkosságot elkövető Professzor életútját és munkásságát. Kiemeli, hogy egyéni ambíciói, tudásvágya, fegyelmezettsége, elhivatottsága, tehetsége, kitűnő memóriája, azok a személyiségjegyei, melyek képessé tették arra, hogy a magyar államtudomány állócsillagává nemesedjék, kevésbé tragikus időkben is a csúcsra juttatták volna. A magyar közigazgatásra nehezedő reformnyomás teljesen más lett volna egy Trianonban szét nem, vagy nem teljesen szétszakított országban, melynek erőforrásai, népességi és kulturális viszonyai is egészen mások lehettek volna. A cikk az Amerikai Egyesült Államok alkotmányos rendszerének és közigazgatásának összehasonlító államtudományi elemzését elvégző „Amerikai államélet” című Magyary-mű egyes elemeinek elemzésével támasztja alá, hogy a magyar közigazgatás-tudományt az európai, sőt a világ akkori tudományos élvonalába juttatta Magyary Professzor.

Kulcsszavak: Magyary Zoltán, a közigazgatás és az emberek, a közigazgatás-tudomány magyarországi megalapítója, összehasonlító államtudomány, az Egyesült Államok közigazgatása, checks and balances

1. A KÖZIGAZGATÁS ÉS AZ EMBEREK

Magyarországon a közigazgatás-tudományról írni, a közigazgatás-tudományt, annak bármely ágát művelni igen nehéz Magyary Zoltán személyének említése és műveinek felhasználása nélkül. Különösen igaz ez akkor, ha egy, a modern

közigazgatás tengernyi jelenségével tudományos igényvel foglalkozni kívánó új folyóirat indulásáról van szó, melynek neve ráadásul azonos a Magyary Zoltán vezette Magyar Közigazgatási Intézetben szerkesztett és kiadott periodikával. Önmagában a közigazgatás rendkívüli kiterjedésű rendszereinek tudományos igényű vizsgálata, illetve az arra való törekvés folyamatos tisztelgés az ő személye és életműve előtt, az általa alapított és szerkesztett lappal azonos néven indítani egy újat, felelősséggel teli ambíció. Illik tehát, hogy az új lapban megemlékezzünk Magyary Zoltánról, a tudósról és példaképről.

Munkássága, kiemelkedő életműve az ország megcsonkítása utáni időszakban bontakozott ki. A Trianon utáni évtizedek a magyar szellemi és tudományos teljesítmény értékes korszakát, egyes tudományterületeken annak virágkorát hozták. A Magyar Királyság 1918-ban, a háború elvesztésével kezdődött, majd a főváros román megszállásával jelképesen is teljessé vált összeomlása utáni újjászületése nem elvi követelmény volt csupán, hanem az 1920-as évtől kezdődően a magyar nemzet életben maradásának követelménye. Egy államszervezet sosem önmagától, hanem a cselekvésre felhatalmazott emberek nem cselekvése vagy rosszul cselekvése okán omlik össze, önmagától sosem válik működőképesé. Rendszerezett emberi tevékenységek egész sorozata, vagyis az állam tudatos újjászervezése kellett a magyar államgépezet ismételt működőképesé tételéhez. Ezért a nemzetközi folyamatoktól függetlenül egyértelmű volt, hogy

* Tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék; egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék; elnökhelyettes, Kúria.

a közigazgatással, tágabb értelemben az államszervezéssel, magával az állammal való elméleti, tudományos foglalkozás is előbb-utóbb előtérbe kerül, megerősödik hazánkban. Nem azért, mintha a közigazgatási jog és főként a közjog általában ne lett volna addigra már tudományos diszciplínák tárgya, hanem azért, mert a hatékony, gazdaságos és eredményes közigazgatás megszervezésének feladata ténylegesen és sürgetően jelentkezett a Trianonban teljesen széttrött államgépezet számára. Ez az időszak azonban az európai és amerikai államok életében is a változások kora volt, az államélet tudományos megítélése szempontjából pedig átmeneti korszaknak számított. Erről így ír Magyary korszakos jelentőségű művében, az 1936-os varsói közigazgatási kongresszuson tartott főelőadói jelentésének magyar kiadásában: *„[a]z átmeneti korok tragikuma az, hogy a tudomány régi igazságait már nem tudják használni, az újak pedig még nem állnak rendelkezésre. Az átmenet épen ezt a tudomány irányítása nélküli bolyongás korszakát jelenti. Ezt fogjuk megállapíthatni a tanulmány során a mi tárgyunkra nézve is. És célunk az, hogy elősegítsük e fontos területen a tudomány új orientációját: a keresés helyett a haladás útjának megnyitását.”*²

A szovjet katonák erőszakoskodásai miatt 1945-ben elkövetett öngyilkossága következtében a kommunista hatalom évtizedeiben alig lehetett tőle, róla olvasni, így holtában sem fejhette ki azt a megbecsülhetetlen hatást, melyet rendkívüli képességei és teljesítménye megalapozhatott volna. Az pedig a pusztá találgatások birodalmába tartozik, hogy mit tehetett volna és hogyan, ha sikerül élve átvészelnie a háborút. Addig míg életben volt, szüntelenül munkálkodott azon, amit tudományos érdeklődése középpontjában tartott, ami sem nem könnyű, sem nem egyszerű, de semmiképpen nem kikövezett úton halad, és amit egyik nagyformátumú munkája címként visel is: a közigazgatás és az emberek. Egészen biztosan nem túlzás, ha művei ismeretében ezt úgy is megfogalmazzuk: az állam és az emberek. Ebben a minden korban meghatározó viszonyrendszerben akart ő tudományosan újat és érvényeset alkotni. Megítélésem szerint sikerült neki. A maga részéről talán a legtöbbet tette, hogy a magyar államszer-

vezésnek Trianon után bolyongás helyett haladás jusson osztályrészül. Nem rajta múlt, hogy végül nem így alakult.

2. AZ ALAPÍTÓ ATYA

Magyary Zoltán hazai és nemzetközi szinten is ismert és elismert professzor, nem túlzás azt állítani, hogy a hazai közigazgatás-tudomány alapító atyja.³ Olyan tudós, aki egész életét annak szentelte, hogy a magyar közigazgatást a kor elvárásainak megfelelővé alakítsa: munkáját mindig szenvedéllyel és elhivatottsággal végezte, aki alapvetően megrengette és mind a mai napig meghatározza közigazgatás-tudományi nézeteinket.

Magyary egész életében a gyakorlatot az elmélettel ötvözte, hisz a közigazgatás-tudományt nemcsak az elméletben művelő professzorként ért el sikereket, hanem a gyakorlati ranglétrát végigjárva, miniszteri fogalmazógyakornokból húsz év alatt a közigazgatás egyszerűsítése előkészítési munkálatainak megszervezése céljából kinevezett racionalizálási kormánybiztos lett. Önéletrajzában Magyary alapvetően kétféleképp jeleníti meg magát: *„egyfelől a régi Magyarország s annak hatalmi oligarchája ellen, a »kisemberek« tömegei érdekében reménytelen küzdelmet folytató, mellőzött és méltatlan helyzetekbe sodort tudósként, másfelől az államra is alkalmazható modern igazgatástudomány politikai ideológiákkal, rendszerekkel és pártokkal szemben indifferens szakembereként.”*⁴

Nemcsak munkássága, hanem életútja sem mindennapi. A XX. század hajnalán – 1910-ben – államtudományi doktori (államtudori) oklevelet, két évvel később pedig jogtudományi doktori (jogtudori) oklevelet szerzett a Magyar Királyi Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán. Közszolgálati pályáját a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumban ideiglenes minőségű díjtalan fogalmazógyakornokként kezdte meg, később ideiglenes minőségű fizetés nélküli miniszteri segédfogalmazóvá léptették elő. Magyary fiatal korában folyamatosan képezte magát: gyorsírássoktatói képzést végzett el, nyelveket tanult (1912-ben egy szemesztert a Lipcsei Egyetemen töltött),

költségvetési joggal kezdett el foglalkozni, amelyben tudását oly mértékben mélyítette el, hogy az 1918-1919-es tanévben meghívott előadóként tanított államszámviteltant az alma materében. Az 1910-es évek forrongásai, az I. világháború és az azt követő zavaros évek sem okoztak törést Magyary hivatali pályájában, amelyből kiemelendő, hogy későbbi mentora, gróf Klebelsberg Kunó miniszterelnökségi államtitkár titkára 1917-ben, 1920-ban közvetlenül mesterének alárendelten működő, a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumban felállított önálló költségvetési osztály vezetője volt.

Az 1920-as években Magyary Zoltán tovább mélyítette pénzügyi jogi ismereteit, amely témakörben 1927-ben egyetemi magántanári habilitációt tett. Ennek alapját adta 1923-ban megjelent első nagyobb munkája is, amely *A magyar állam költségvetési joga* címet viselte. A mű első mondata gondolkodásának egyik alapmotívumát adta: „[a] közigazgatás feladata a cselekvés”.⁵ Az 1920-as években a kulturális kapcsolatok megteremtése és bővítése végett többször utazott külföldre, így Svájcba, Franciaországba, Belgiumba és Olaszországba. Pályáját meghatározó esemény az 1923-as, a brüsszeli *Institut International des Sciences Administratives* (IISA/IIAS) által szervezett második nemzetközi közigazgatás-tudományi kongresszus.

Az 1930-as évek számos fordulatot tartogattak Magyary Zoltánnak. Bethlen István kinevezte a közigazgatás egyszerűsítése előkészítési munkálatainak megszervezése céljából racionalizálási kormánybiztossá. Hivatali munkája mellett oktatókénti karrierjében is úgymond szárnyalt: a Pázmány Péter Tudományegyetemen a Közigazgatási- és Pénzügyi Jogi Tanszék tanszékvezetője lett Kmety Károly utódként, 1930-ban kinevezték nyilvános rendes tanárrá, az 1937-1938-as tanévben a Pázmány Péter Tudományegyetem Jogtudományi Karának dékánja volt. Ebben az időszakban megnősült, felesége dr. Techert Margit filozófusnő, a korszak kevés női kutatóinak egyike, aki munkásságát mindenben támogatta. Mind hivatali munkájára, mind egyetemi oktatói munkájában reformokért küzdő Magyaryra nagyban hatottak

külföldi tanulmányútjai, így az 1932-ben az Amerikai Egyesült Államokban, Angliában, Belgiumban, 1935-ben a Szovjetunióban töltött időszakai. Az előbbi tanulmányutakat a Rockefeller Alapítvány támogatta, míg az utóbbi utazást Magyary a saját költségén tette. A Szovjetunióban tartott előadását a *Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Právo* című szovjet-országi államtudományi lap 1935-ben leközölte. Útjait mind a kapcsolatépítés (így például Angliában az *Institute of Public Administration*), mind a tudományos anyaggyűjtés szempontjából a lehető legjobban kamatoztatta.⁶ Miután fölkérték az 1936-os varsói közigazgatás-tudományi kongresszus főelőadójának, az általa javasolt, a közigazgatás legfőbb vezetése szervezeti szempontból témában, a rendkívül lelkiismeretes és akkurátus Magyary még a szokásosnál is jobban felkészült. Mint maga írja: „[a]z olasz és német forradalmak tanulmányozása során jutottam arra a meggyőződésre, hogy főelőadói jelentésem nem juthat elvi megállapításokig, és nem érhet el teljes horizontot, ha nem terjesztem ki helyszíni tanulmányaimat a Szovjet-Únióra is.” A szovjet rendszer tanulmányozása során nem érzelmei vezették, Magyary Zoltán reálpolitikus volt. A szovjet rendszert nem kedvelte, de azt felismerte, hogy megjelenése történelmi fordulópontra, és számolni kell vele, meg kell érteni a működését.⁷

A Magyary által megálmodott, a kormány befolyásától független intézet, Magyar Közigazgatási Intézet néven az 1931-1932-es tanévtől kezdte meg működését a Pázmány Péter Tudományegyetemen. Az Intézet költségeit a Rockefeller Alapítvány támogatta. Saád József írja igen szemléletesen az intézetről: „[a] jogi kar Szerb utcai frontja első emeletének három terme, modern bürokratikus felszereltségével, szokatlanul nagy könyvtárával, adattáraival, a falakat tapétázó grafikonok, ki-mutatások sokaságával s főként a késő estig jövőmenő-nyüzsgő alakok valami szektára emlékeztető gyülekezetével, szigetszerűen furcsa képződmény volt az egyetem rendjében.”⁸ Az egy évtizednél nem sokkal hosszabb ideig működött Magyary-iskola mai napig fogalom, amelynek azóta sincs párja. Amint a bevezető gondolatok között említettem, Magyary létrehozta az Intézet keretei közt a „új közigazgatás-tudományi iskola” folyóiratát, a

Közigazgatástudományt is. A Magyary-iskolában egy generáció közigazgatás-tudományi szakmai elitje nőtt fel, bontakozott ki. Magyary szűken vett tanítványai – Elek Péter, Göbel József, Karcsey Sándor, Kiss István, Kovács Ernő, Martonyi János, Meznerics Iván, Szaniszló József, Torday Lajos, Valentiny Károly, Valló József, Vitéz István – mind-mind neves kutatók voltak vagy azzá váltak, hisz megjegyezendő, hogy „[n]em az a professor, aki tanít, hanem akinek tanítványai vannak.”⁹

Magyary számos nemzetközi konferencián adott elő, amelyek közül kiemelkedik mint „tudományos pályájának csúcspontja”,¹⁰ a már említett 1936-os varsói konferencia, amely által a világ vezető közigazgatás-tudományt művelő tudósai közé került. Előadásának címe: *The Chief Executive and his Auxiliary Agencies (A közigazgatás legfőbb vezetése szervezeti szempontból)*. A varsói konferencia után a Nemzetközi Közigazgatási Intézet egyik alelnökévé választották, nemzetközi kapcsolatai és ismertsége megsokszorozódott. 1942-től Magyary az *Internationale Akademie für Staats- und Verwaltungswissenschaften* (a Belgium inváziója után megszűnt IISA utódszervezetének) alelnöke volt. A háború folyamán amennyire ez lehetséges volt, igyekezett távol tartani magát a közvetlen politikai elköteleződéstől, igaz, majdnem a háború végéig tartott fent német szakmai tudományos kapcsolatokat. Magyary Zoltán a következőképp összegezte tetteit: „[a] ki ismerte és átélte Magyarországon azokat az éveket, amelyekre az előadottak vonatkoznak, azt aligha fogja meglepni, hogy mennyi ellenállással és rosszakarattal kellett megküzdenem. Mégis sikerült meggyőződésemet következetesen fenntartva dolgoznom és előbbre jutnom a tudomány és az ország szolgálatában. Mindig a közérdeket tartottam szem előtt, egyéni előnyöket nem kerestem és nem is szereztem. Elégtétellel állapítom meg, hogy az azóta bekövetkezett nagy események felfogásomat egy pontjában sem cáfolták meg és több pontjában máris igazolták. Gondolataimnak és nézeteimnek természetesen csak azért a fogalmazásáért vállalom a felelősséget, amelyet azoknak én adtam, nem pedig azért, amit érdekelt felek vagy ellenségeim rám fognak, vagy nekem tulajdonítanak. Nézeteim könyveimben világosan és kellő részletességgel

megállapíthatók.[...]”¹¹ Felkészülten várta az új világ eljövételét, közszolgálatra készen, de a szovjet megszálló csapatoktól elszennvedett igen durva atrocitások miatt feleségével együtt öngyilkosok lettek. Magyary szavaival élve, amelyet Molnár Kálmán héregi esperes-plébánoshoz címzett búcsúlevelében írt: „[e]z az a helyzet, melyet Feleséggemmel együtt nem idegösszeroppanásból, hanem a körülmények teljes áttekintésével olyanoknak érzünk, amelyet mély megaláztatás nélkül átélni nem lehet, s csak a közt van választásunk, hogy azonnal együtt és önként vessünk véget, vagy egy-két napon belül, esetleg egymástól elszakítva és megkínózva jussunk a végére.”¹² 1945. március 24. napján Héregen örökre eltávozott az igazi nagybetűs „Professzor”. Munkái az utókorra maradtak, amelyek a több évtizedes elhallgattatás ellenére alapjaiban változtatták meg a hazai közigazgatás-tudományt és hatnak mind a mai napig annak művelőire és mindenkire, aki értő módon forgatja azokat, s elhagyja belőlük azt, ami csak a keletkezésük korában bírt jelentőséggel vagy értelemmel – nagy szerencsénk, hogy ilyesmi nem túl sok van e munkákban.

3. AZ USA ALKOTMÁNYA ÉS KÖZIGAZGATÁSA

Magyary Zoltán jelentős életműve közt több monográfiát, számtalan tanulmányt találunk, amelyek egy része angolul, franciául és németül is megjelent. A kormánybiztosi két éve pályájának talán legproduktívabb időszakára volt annak ellenére, hogy javaslatai nagy része nem került megvalósításra. Ekkor láttak napvilágot *A magyar tudományos nagyüzem megszervezése*, *Nyolc év a magyar tudományos élet kormányzatában* c., *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása* c., *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja* c. munkái. Fő műve azonban 1942-ben jelent meg *Magyar közigazgatás* címen. A közel 700 oldalas műben Magyary tíz éves tudományos eredményeit foglalta össze, alapvető közigazgatás-tudományi tételeit fogalmazta meg és a magyar közigazgatás szervezetét tekintette át.

Az, hogy most az *Amerikai államélet* című kötet-ről¹³ fogalmazok meg néhány mondatot, igényel némi magyarázatot. Az öngyilkossággal megszakadt életműve ellenére nem túlzás azt mondani, hogy Magyary Zoltán mindent tudott a közigazgatásról, az államról, amit abban a korban tudni lehetett, vagy inkább azt mondanám, hogy Magyarországon egészen biztosan ő tudott a legtöbbet erről. Tudása rendkívül széles körű volt és mégis igen mély. A pusztán a könyvekből művelt (mert végül is, bizonyos szinten onnan is művelhető) leíró-elemző, spekulatív közigazgatás-tudomány vagy jogtudomány mellett (vagy helyett) a közvetlen tapasztaláson, az empirián alapuló, azaz a tény alapú államtudomány-művelés volt az ő igazi ereje. A szovjet rendszert is közvetlen közléről kívánta tanulmányozni, és tanulmányozta is 1935-ben, feleségével közösen tett több hónapos látogatása során – alaposan meg is járta ezzel. Nemcsak bolsevistának nevezték olyanok előtt, akiknél ez volt a leginkább kompromittáló – így Bethlen István korábbi kormányfő, akivel racionalizálási kormánybiztosként kiválóan együtt tudott dolgozni, nem állt vele szóba –, de rejtett egzisztenciális fenyegetések is érték.¹⁴

Szándékosan használtam az előbb az államtudomány kifejezést, mert mindazt, amit örökül ránk hagyományozott, csak leszűkítően jellemezhető az igazgatástudomány elnevezéssel. Ennek egyik kitűnő példája az *Amerikai államélet* című munkája, amelyről szintén készültek már alaposabb értékelések.¹⁵

Mindkét elemzés egyetért abban, hogy ez a könyv a Professzor nézeteinek rendszerezett megjelenése szempontjából meghatározó jelentőségű. Szamel Lajos szerint nemcsak arról volt szó, hogy ez a könyv „a maga idején az új információk tömegét nyújtotta az olvasónak és főleg a kutatónak, de ma [1977] is megbízható forrás azok számára, akik a gazdaságosság és eredményesség jegyében működő amerikai közigazgatás kialakulásának folyamatát és motivációit meg kívánják érteni.”¹⁶ Hanem azért is, mert ez a könyv az, mely először használ számos olyan fogalmat, melyeket Magyary Zoltán és iskolája honosított meg, alakított ki a magyar közigazgatás-tudományban, és szakmai-tudományos fogalomhasználat részévé váltak (Szamel

szóhasználatával: „meggyökeredzttek”). Integráció, koncentráció, intézményi és funkcionális (más szóhasználatul szervi és szakirányú) működés,¹⁷ általános igazgatás, hatékonyság és eredményesség, a közigazgatás és környezetének egysége.

Talán ennél is többről van szó: a mű méltán tekinthető Magyary közigazgatás-tudományi és közigazgatás-politikai nézetei (doktrinái) első összegzésének.¹⁸ Olyan tételeket fektetett le és olyan fogalomhasználatot vezetett be, mely végig kíséri későbbi munkáit, elsősorban a varsói kongresszuson elmondott, illetve bemutatott (már említett és idézett) jelentését, de nemcsak azt. A közigazgatás egysége (és ennek a követelménye) itt érlelődik tudományos felfogásának sarokkövévé.¹⁹ S az, hogy a *közigazgatás az emberekért van*, mely nem kizárt, hogy a tőle származó, leggyakrabban idézett tétel, szintén ebben a munkában bomlik ki a maga összefüggésrendszerében. Nem a közigazgatási feladat- vagy hatáskör telepítése számít, nem az, hogy mi éppen hol van a rendszerben, hanem a teljesítmény, azaz más szavakkal az, hogy a közigazgatás jó-e vagy rossz.²⁰

Az *Amerikai államélet* tehát *alapl mű*. És nem egyszerűen Magyary egyik alapműve, hanem a *magyar közigazgatás-tudomány egyik alapműve*. Nem szűkíthető le a közvetlen értelemben vett igazgatótudományra, alkotmányjogi és államtörténeti áttekintésként is remek.

El kell fogadnunk Babus Antal megállapítását, mely szerint a Professzor reálpolitikus volt és kutatásai tárgyához alapvetően érzelmentesen viszonyult, nem az érzelmei vezették. De nem lehet nem észrevenni azt a többletet, melyet az amerikai államrendszer és közigazgatás-tudomány tanulmányozása tett rá. Saád József szerint: „[a] modern cselekvő állam teoretikusaként az erős végrehajtó hatalom összes harmincas évekbeli változatáról – mint korszerű államképződményekről – mindig elismeréssel, olykor (mint a Szovjetunió esetében) némi csodálattal szólt. Amerikát viszont szerette is. Alkotmányát az újkori emberiség talán legseniálisabb találmányának tartotta. A legjobb írott alkotmánynak, mivel az, főként a végrehajtó hatalom jogállásnak sajátos rendezése folytán, az életvitel tradicionális és tömegtársadalmi változataira, a normál helyzetekre és a rendkívüli állapotokra

egyaránt alkalmas alapjogi keretnek bizonyult.”²¹

Az USA alkotmányának tanulmányozása során nemcsak Magyary Zoltánnak tűnt fel, bárkinek azonnal szembetűnik a végrehajtó hatalom sajátos helyzete. Az elnök legfontosabb kötelessége ugyanis, hogy „a nemzet legfőbb végrehajtó és ellenőrző tisztviselője legyen, aki a szövetségi szintű törvények végrehajtásáért és betartásáért felelős”. Miközben a Kongresszus és a szövetségi bírói hatalom minden tagja felesküszik az „alkotmány tiszteletben tartására”, egyedül az elnök tesz olyan különleges esküt, melyet a 2. cikkely ír számára elő, mely szerint: „[É]n, ünnepélyesen esküszöm (vagy fogadom), hogy az Egyesült Államok elnökének tisztét híven gyakorolom, és legjobb képességeim szerint fenntartom, óvom és megvédem az Egyesült Államok alkotmányát.”²²

Az Egyesült Államok „presidiális” alkotmányában a „Chief Executive-ot (sic!) közvetlenül a választók választják, az a végrehajtó hatalom gyakorlását személyesen és a törvényhozástól függetlenül végzi”,²³ az elnök végrehajtó hatalmi hatáskörei tehát nem a törvényhozástól származnak, azokat magából az Alkotmányból nyeri, ráadásul felhatalmazása általános, azaz a 2. cikkely általános végrehajtó hatalommal ruházza föl, ami erősen eltér a Kongresszusnak az 1. cikkelyben adott „itt meghatározott törvényhozó hatalom” megfogalmazástól.²⁴ Ennek ellenére az elnöki végrehajtó hatalom nem korlátlan, hiszen kiemelten fontos, tradicionális végrehajtó jellegű hatáskörök (így pl. a pénzverés, a hadsereg megszervezése és fenntartása) a Kongresszushoz tartoznak és ez utóbbinak van egyedül hatalma arra, hogy háborút indítson. De talán a legfontosabb annak hangsúlyozása, hogy az elnököt csak a szövetségi szintű (federal) végrehajtó hatáskörök illetik meg. A legfőbb végrehajtó (chief executive) alkotmányos helyzetén is jól látszik az amerikai alkotmányos rendszer bonyolult, korlátozásokra és egyensúlyokra épülő rendszere, melyben a tagállami és szövetségi szervek korlátozzák egymás hatásköreit és az egyes hatalmi (kormányzati) szinteken pedig egymást korlátozzák az elválasztott, de működésükben összekapcsolt hatalmi ágak, illetve ennek szervei. E szerveket pedig végső soron korlátozza az a tény, hogy minden hatalom az unió népétől származik,

amely ezt a választási rendszeren keresztül gyakorolja is, amint ennek lényeges hatásaira Magyary is felhívja a figyelmet. A szövetségi alsóház tagjai kétharmadának kétévenkénti újrválasztása, a tagállami kormányzók és törvényhozások különböző időszakokra történő választása megint csak a folyamatos korlátozásra utal, de Magyary ebben is és az Alkotmány más rendszerképző elemeiben is (melyek lényege, hogy egyik szerv se nyomhassa el a másikat) a működés folytonosságát, állandóságát figyelte és találta meg. Az amerikaiak által system of checks and balances elnevezésű rendszert Magyary Zoltán az „egymásbakapcsolódás és az egyensúly rendszerének” nevezte el.

A számos közigazgatás-tudományi, közigazgatás-politikai elnevezés mellett – melyeket a kötet meghonosított – ez biztosan olyan terminológia, mely egészen más néven került be a magyar jogi tudatba. Ez volna az alkotmányjogi szerzők által unalomig ismételt „fékek és egyensúlyok” rendszere, melyet nemritkán „fékek és ellensúlyok” formában használnak.²⁵ Petrétei József megfogalmazásában a hatalommegosztás (talán pontosabb lenne a hatalomelválasztás kifejezés) „nemcsak a hatalomkoncentrációt akadályozza, hanem a kölcsönös kompromisszumkészséget is növeli. Lényege, hogy a kormányzat három összetevője, vagyis a törvényhozó (kongresszus), a végrehajtó (elnök) és bírói (bíróságok) hatalom kölcsönösen ellenőrzi és ellensúlyozza egymás tevékenységét. Alapja az a felismerés, hogy e hatalmak bármelyikének jogtalan kiterjesztése vagy az azzal való visszaélés ellen csak a másik – vagy mindkét – »ellensúlyozó« hatalom által lehet eredményesen védekezni, ami az egyes hatalmi ágak funkcionálásában történő kölcsönös közreműködés különböző formáiban testesül meg. A »fékek és ellensúlyok« (checks and balances) formájában tehát nem annyira a hatalmi ágak teljes különválasztása, hanem inkább egymástól való kölcsönös függése valósult meg.”

Ennek a rendszernek lényege Magyary szerint azonban elsősorban az együttműködés automatikus volta, azaz, hogy „egy szerv hibás működése automatikusan megakadon a másik szervnek jó működésében”.²⁶ A szétválasztott és megosztott hatalmak eltérő időben, eltérő alapon történő megválasztása, létrehozatala és egymást korlátozó hatásköreik rendjében Magyary megfigyelése

alaján „[n]em képzelhető el az az eset, hogy valaki, valamilyen mozgalom, – vagy valamilyen más tényező – ezekre a különböző alkalommal különböző szervek, vagy különböző testületek által választandó tényezőkre mindig ugyanazt a befolyást tudná gyakorolni és ebben látják ők az egymásbakapcsolódás és az egyensúly rendszerének automatikus biztosítékát.”²⁷

Nem feltétlenül érdemes azon hosszan tépelődni, hogy vajon melyik elnevezés a pontosabb, a „checks” alatt inkább fékeket, azaz az állami szervek hatásköreinek egymást korlátozó jellegét kell értenünk, avagy itt a „check” sokkal inkább összeköttetést, egymásbakapcsolódást jelenthet inkább. Szó szerint nyilván a fékek, ellenőrzés, felügyelet, akadályozás jelentéskör a helyes, de itt Magyarynak egy, akkor hazánkban nem túl jól ismert alkotmányos és kormányati rendszer lényegét kellett megragadni.

Nemcsak azért gondolom, hogy a Professzor fogalom-megragadása visz közelebb a mondani való lényegéhez, mert a kimagasló szellemi teljesítménye tévedhetetlenné tenné őt, hanem inkább azért, mert vizsgálatait, megfigyeléseit a helyszínen végezve, működés közben láthatta az amerikai kormányzatot.²⁸ A megfigyelések során természetesen az alapvető szemléleti attitűd meghatározó. Magyaryt mindig a működés és a megoldás érdekelte, vagyis a cselekvés, a tevékenység és természetesen annak eredménye, amint a bevezetőben idéztem tőle, a haladást kereste, mindenben. Ugyanis „[a] közigazgatás élet és az élet szakadatlan cselekvést kíván. Cselekvést akkor is, ha a cselekvésben a tudomány nem ad útbaigazítást.”²⁹

Ezért gondolom azt, hogy az általa alkalmazott kifejezés több egy egzotikus vagy esetleg téves elnevezésnél, melyet a modern, és őt már messze túlhaladó tudomány pontosabban lefordított. Bár ez utóbbi még igaz is lehet, a fordítás pontosabb, de a *system*-et, a rendszert és annak finomra hangolt, egyensúlyozó, de működésorientált lényegét Magyary pontosan értette és magyarázta, sőt magyarázza el nekünk ma is, művei, így az Amerikai államélet minden egyes elolvasása során.

Ha már érdekességeknél vagy *kormányzati egzotikumoknál* tartunk, annyit érdemes megjegyezni,

hogy az amerikai alkotmányos rendszer feltűnően hasonlít a Montesquieu által legtökéletesebbnek tartott ókori föderális rendszerre, a Lükiai (Lykiai) alkotmányra, és ennek nyilvánvaló okai is vannak. Azt, hogy mennyiben és milyen értelemben lehet az ókori államképződmények között föderációról beszélni, Paczolay Péter alaposan elemezte már és ő is utal arra a tényre, hogy „[a]válasz nagymértékben függ a definícióktól és a tipológiától. Vagyis attól, hogy mit értünk föderáción, és miként osztályozzuk az ókori államokat. A téma létjogosultságát igazolja viszont az, hogy az európai államfejlődés kezdetei az antik görögségre nyúlnak vissza, és az ókori államszövetségek példái forrásul, hivatkozásul szolgáltak későbbi korok államelméleti gondolkodói, így Montesquieu és az amerikai *Federalist Papers* szerzői számára is.”³⁰ Montesquieu szerint „[h]a példát kellene fölhozni egy szép szövetségi köztársaságra, én a lükiai köztársaságot választanám.”³¹ A magyar fordítás alapjául szolgáló kiadást szerkesztő Édouard Laboulaye megjegyzi, hogy „Washington iratai közt találtak egy Lükiaira vonatkozó feljegyzést, mely nyilvánvalóan ennek a fejezetnek [tudniillik Montesquieu könyve adott fejezetének] kivonata volt. Ugyancsak érdekes, hogy az összes ókori és jelenlegi szövetségi államok között Lükia alkotmánya hasonlít a legjobban az Egyesült Államokéhoz.”³² Ez a hasonlóság azonban nemcsak a Washingtonnál talált feljegyzés okán, hanem azért sem meglepő, mert az alkotmányozási folyamatban, meghatározó szerzők, Montesquieu nyomán, műve felhasználásával több alkalommal is utaltak rá a *Federalist Papers* oldalain, így Alexander Hamilton a 9., a 16. és James Madison a 45. szám oldalain.³³

Ez az összehasonlítás azonban messze vezetne bennünket Magyary Zoltántól, alapművétől és életművétől, mely egy állandó kérdést állít elénk: mi lehetett volna, ha nem hal meg 1945-ben?

Még a történelem ismeretében sem lehet azonban megmondani, mi lett volna, ha életben marad 1945-ben. Életútja ismeretében talán az áll közelebb az igazsághoz, hogy egyéni ambíciói, tudásvágya, fegyelmezettsége, elhivatottsága, tehetsége, kitűnő memóriája, egyszóval azok a személyiségjegyei, melyek képessé tették arra, hogy

a magyar államtudomány állócsillagává nemesedjék, kevésbé tragikus időkben is a csúcsra juttatták volna. Más kérdés, hogy a magyar közigazgatásra nehezedő reformnyomás teljesen más lett volna egy nem vagy nem teljesen szétszakított országban, melynek erőforrásai, népességi és kulturális viszonyai egészen mások lehettek volna. De ezek lassan pusztá spekulációk, melyek a tény alapú,

mindent megmérni, kiszámítani igyekvő nagy Tudós emlékéhez nem egészen méltók. Így azzal a gondolattal zárom soraimat, hogy a magyar közigazgatás-tudomány az európai, sőt a világ akkori tudományos élvonalába került a megcsonkított, megtiport kis ország, és ez elsőként és főleg Magyary Zoltánnak volt köszönhető. Áldott legyen az emléke!

Jegyzetek

- 1 Ez a tanulmányom egy, a Trianon 100 c. emlékkötetben megjelent írásom kisebb mértékben újra gondolt és némiképpen átdolgozott változata. Lásd: Patyi András (2020) Az egymásbakapcsolódások és az egyensúly rendszere – gondolatok Magyary Zoltánról, In: Barna Attila (szerk.) *Trianon 100, Tanulmányok a békeszerződés centenáriuma* (Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó), 369-378.
- 2 Magyary Zoltán (1936) A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, In: Illyefalvi I. Lajos (szerk.) *Statisztikai Közlemények, 80. kötet, 1. szám* (Budapest: Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala), 4.
- 3 Magyary Zoltán életéről lásd többek között: Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 7- 64.; Koi Gyula (2013) *Évszázadok mezsgyéjén, Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája, Zsoldos Ignác (1803-1885), Récsi Emil (1822-1864), Concha Győző (1846-1933), Magyary Zoltán (1888-1945)* (Budapest: Nemzeti Közszerzési és Tankönyv Kiadó), 107-154.; Koi Gyula (2014) Magyary Zoltán (1888-1945), In: Hamza Gábor - Siklósi Iván (szerk.) *Magyar jogtudósok IV.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 105-122.
- 4 Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 10.
- 5 Magyary Zoltán (1923) *A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány.* (Budapest: Studium bizománya).
- 6 A Szovjetunióba tett útjáról ma már teljes képet láthatunk a korabeli állambiztonsági iratok feldolgozása folytán. Babus Antal (2014) Egy konzervatív úr a baloldali zárándokok között, Magyary Zoltán szovjetunióbeli útja, In: Seres Attila (szerk.) *Orosz Levéltári Források Magyarul. A Moszkvai Magyar Levéltári Intézet sorozata 2.* (Budapest: Argumentum Kiadó), 244.
- 7 Babus Antal (2014) Egy konzervatív úr a baloldali zárándokok között, Magyary Zoltán szovjetunióbeli útja, In: Seres Attila (szerk.) *Orosz Levéltári Források Magyarul. A Moszkvai Magyar Levéltári Intézet sorozata 2.* (Budapest: Argumentum Kiadó), 12.
- 8 Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 52.
- 9 Szaniszló József (1977) *A közigazgatástudomány oktatásának és tanszékének története az ELTE Jog-és Államtudományi Karán 1777-1977 között. 2. kötet* (Budapest: ELTE ÁJK Államigazgatási Jogi Tanszék), 357. Szaniszló József emlékeit alapul véve, Bereményi Géza 1985-ben rendezte meg „A tanítványok” című filmet.
- 10 Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 55.
- 11 Magyary Zoltán (1944) *Küzdelem a haladásért* (MTA Kézirattár), 18., elérhető: http://real-ms.mtak.hu/15898/1/Ms_10640_1.pdf (2021. 05. 27.).
- 12 Magyary Zoltán: *Kedves, jó Barátom! Magyary Zoltán búcsúlevele, Héreg, 1945.03.24.* (MTA Kézirattár, MTAK Ms 5990/155.), 2.
- 13 Magyary Zoltán (1934) *Amerikai államélet, A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda).
- 14 Babus Antal (2014) Egy konzervatív úr a baloldali zárándokok között, Magyary Zoltán szovjetunióbeli útja, In: Seres Attila (szerk.) *Orosz Levéltári Források Magyarul. A Moszkvai Magyar Levéltári Intézet sorozata 2.* (Budapest: Argumentum Kiadó), 73.
- 15 Szamel Lajos (1977) *A magyar közigazgatástudomány* (Budapest: Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó), 173-179.; Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 44-51.
- 16 Szamel Lajos (1977) *A magyar közigazgatástudomány* (Budapest: Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó), 179.
- 17 Magyary Zoltán (1934) *Amerikai államélet, A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda), 123.
- 18 Szamel Lajos (1977) *A magyar közigazgatástudomány* (Budapest: Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó), 174.; Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 44.
- 19 Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 48.

- 20 Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 49.
- 21 Saád József (2000) *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó), 50.
- 22 Spalding, Matthew (2011) *Az Amerikai Függetlenségi Nyilatkozat és Alkotmány alapelvei* (Budapest: Common Sense Society, Századvég Kiadó), 64. Eredeti szövege szerint: „I do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully execute the Office of President of the United States, and will to the best of my Ability, preserve, protect and defend the Constitution of the United States.” US Constitution Article II, Section 1. Az idézetek forrása: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a2_sec2 (2020. 09. 13.).
- 23 Magyary Zoltán (1936) A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, In: Illyefalvi I. Lajos (szerk.) *Statisztikai Közlemények, 80. kötet, 1. szám* (Budapest: Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala), 5.
- 24 Spalding, Matthew (2011) *Az Amerikai Függetlenségi Nyilatkozat és Alkotmány alapelvei* (Budapest: Common Sense Society, Századvég Kiadó), 64.; Az elnökre vonatkozó fordulat: „The executive Power shall be vested in a President of the United States of America.” Article II, Section 1. A Kongresszusra nézve: „All legislative Powers *herein granted* shall be vested in a Congress of the United States” Article I, Section 1.
- 25 Petrétai József: Hatalommegosztás, In: Jakab András - Fekete Balázs (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, elérhető: https://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas#_ftn1 (2020. 09. 09.).
- 26 Magyary Zoltán (1934) *Amerikai államélet, A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda), 23.
- 27 Uo. 24.
- 28 Mint Babus Antal írja, a szovjet úton szeretett volna Kaganoviccsal, Sztálin hivatalos helyettesével, a kor „szervező zsenijével” találkozni, hiszen útjain törekedett rá, hogy vezető politikusokkal találkozzék, tőlük szerezzen első kézből információkat. Nemcsak Hitlerrel találkozott és beszélt, de a Führer helyettesével (Rudolf Hess) is, Mussolini magánkihallgatáson fogadta. Az USA-ban Cordell Hull külügyminiszterrel volt alkalma személyesen találkozni. Babus Antal (2014) Egy konzervatív úr a baloldali zárándokok között, Magyary Zoltán szovjetunióbeli útja, In: Seres Attila (szerk.) *Orosz Levéltári Források Magyarul. A Moszkvai Magyar Levéltári Intézet sorozata 2.* (Budapest: Argumentum Kiadó), 41. Kaganoviccsal végül nem találkozhatott (Uo. 44.)
- 29 Magyary Zoltán (1936) A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, In: Illyefalvi I. Lajos (szerk.) *Statisztikai Közlemények, 80. kötet, 1. szám* (Budapest: Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala), 4.
- 30 Paczoly Péter (2004): Ókori államszövetségek, *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, (65), 682. A Lykiai konföderációra lásd: 694-695.
- 31 Montesquieu, Charles (2000) *A törvények szelleméről* (Budapest: Osiris Kiadó) 9. III., 218.
- 32 Uo. 10. l.j. a Kilencedik könyvhöz. A megjegyzés forrása: *Oeuvres completes de Montesquieu*, par Edouard Laboulaye, Paris, 1876
- 33 <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-1-10>, illetve: <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-11-20> és <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-41-50> (2021. 05. 27.).

Az EU intézményrendszer és működés XXI. századi sajátosságai magyar közjogi nézőpontból

T O R M A A N D R Á S * – R I T Ó E V E L I N **

Absztrakt: Az Európai Unió a világtörténelemben példa nélküli, európai államok közötti együttműködést valósított és valósít meg, amely a nemzeti szuverenitás részben történt átruházása miatt több, mint egy tradicionális nemzetközi szervezetben történő együttműködés, de kevesebb, mint amely egy klasszikus szövetségi államban érvényesül. Az Európai Unió megszületését eredményező Maastrichti Szerződés 1992-ben történt megkötése után három alkalommal történt meg az integráció szerződéses elmélyítése, amelyek közül az utolsó, a 2007-ben megkötött Lisszaboni Szerződés jelentősége emelkedik ki. A tanulmányban – tíz tézisben összesűrítve – azt vizsgáljuk, hogy a XXI. században mi jellemzi közjogi szempontból ezt az európai nemzetállamok között megvalósuló, de nemzetállami szint fölötti, különleges együttműködést, amelyet mi „Európai CITDöVKE” névvel illetünk.

Kulcsszavak: európai integráció, államhatalmi ágak megosztása, igazgatás – közigazgatás – európai közigazgatás, intézményi fragmentáció, EU intézményrendszer, Európai CITDöVKE, Európai Egyesült Államok, Európai Államok Szövetsége

Immár tizenhét éve annak, hogy Magyarország 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz. Ahhoz a Maastrichti Szerződéssel 1992-ben létrehozott – az Európai Közösségekre épülő – szövetséghez, amely a világtörténelemben példa nélkül álló, nemzetállamok közötti együttműködést valósított és valósít meg napjainkban is. Olyan együtt-

működést, amely – két szélső kiindulópontként – egyaránt megkülönbözteti egyfelől a tradicionális nemzetközi szervezetektől, másfelől pedig a klasszikus föderális államoktól.

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Azt állítjuk tehát, hogy az Európai Unió *nem tradicionális nemzetközi szervezet* (mint például az ENSZ vagy az Európa Tanács), mert például olyan sui generis (saját):

- intézményrendszerrel rendelkezik, amelyre a tagállamok átruházták szuverenitásuk egy részét, és amelyben a döntéshozatal napi gyakoriságú,
- jogrendszerrel rendelkezik, amelynek közvetlen hatálya van, közvetlenül alkalmazható és alkalmazandó, valamint a tagállamok nemzeti jogszabályaihoz képest elsőbbséget élvez,
- költségvetéssel rendelkezik, amelynek jelentős forrás-újraelosztó szerepe van, különösen a vidékfejlesztés és a kohéziós politika tekintetében,
- fizetőeszközzel (euróval) rendelkezik, amely a tagállamok többségében a nemzeti valuta megszűnéséhez vezetett.

Másik oldalról állítjuk azt is, hogy az EU *nem klasszikus föderális állam* (mint például Ausztria vagy Németország), mert például:

* Egyetemi tanár, rektor emeritus, Miskolci Egyetem.

** Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

- nincs alkotmánya, bár 2004-ben az Alkotmány aláírásra került, de nem lépett hatályba,
- nincs saját (összeurópai) pártrendszere, amelyre szavazhatnak az uniós polgárok,
- intézményrendszere nem érvényesíti élesen a hatalommegosztás klasszikus elveit,
- polgáraiban nincs, illetve csak kis mértékben van közös európai identitástudat,
- működésében összességében inkább a nemzetállami meghatározottság dominál, mint a közösségi/uniós érdek.¹

Ezek után fölteendő a kérdés: ha az EU nem tradicionális nemzetközi szervezet és nem is klasszikus föderális állam, akkor közjogi értelemben mi csoda? Mi jellemzi ezt az európai nemzetállamok közötti, rendkívül szoros együttműködést a XXI. század első évtizedeiben közjogi szempontból?

A Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánybírósága – igaz, hogy jóval ezelőtt, még a Maastrichti Szerződés 1992-ben történt német ratifikálásának alkotmányosságát elemző ítéletében² – lényegében a következő választ adta erre a kérdésre: az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés nem alapoz meg egyetlen államalkotó nemzetre támaszkodó államot sem, az *EU tehát nem „Bundesstat”, nem szövetségi állam*. Ugyanakkor az *EU nem is államszövetség, nem „Staatenbund”, mert tagállamai ráruházták a felségjog egy részét*. E két szélsőérték között helyezhető el az EU, ami az *európai államok szövetsége, „Staatenverbund”* fogalommal írható le. *„Az államok szövetsége olyan államok közötti együttműködést jelent, amelynek nagyobb a hatásköre az államszövetségnél, de nem bír egy szuverén állam teljes önállóságával.”³*

A magunk részéről alapvetően egyetértünk a Német Alkotmánybíróság 1992-ben és a rá hivatkozó szerző 1995-ben – vagyis még a XX. század végén – kifejtett álláspontjával. Indokoltnak ítéljük ugyanakkor a kérdés alaposabb vizsgálatát, különös tekintettel arra, hogy időközben eltelt huszonöt év és megkezdődött a XXI. század, másfelől pedig sor került az európai integrációt tovább mélyítő három szerződés aláírására, valamint az EU többszörös kibővítésére.⁴ Sőt: 2020-ban megtörtént az Európai Unió tagállamai számának első

csökkenése is, hiszen az Egyesült Királyság kilépésével a tagállamok száma huszonnyolcra csökkent.

Meggyőződésünk tehát az, hogy eljött az ideje egy alapos szerkezeti és működési vizsgálatnak, mert ily módon pontos és megbízható kép alkotható az Európai Unió legfontosabb közjogi jellemzőiről. Másként kifejezve: a Maastrichti Szerződés 1992-ben történt megkötését követő több, mint negyedszázadban, és különösen a Lisszaboni Szerződés megkötése eredményeként, az Európai Unió mára egy föderális berendezkedésű állam, egy *„Európai Egyesült Államok” lett-e, vagy maradt az „európai államok szövetsége”?* E kérdés megválaszolására teszünk kísérletet a továbbiakban, de csak tézis-szerűen, mert a rendelkezésre álló keretek csupán ezt teszik lehetővé.

2. AZ EU-INTÉZMÉNYRENDSZER ÉS MŰKÖDÉS FŐBB KÖZJOGI JELLEMZŐI

Álláspontunk szerint az EU intézményrendszerének és működésének főbb közjogi sajátosságai – napjainkban, vagyis 2021 év elején – tíz pontban összegezhetők. Úgy, ahogyan azt mi magyarok, Európa közepéről, a Kontinens szívéből látjuk.

1.) A Maastrichti Szerződéssel 1992-ben létrehozott Európai Unió – szemben az akkor már évtizedek óta működő három Közösséggel⁵ – *nem kapott jogi személyiséget az alapító tagállamoktól*. A jogi személyiség hiányában látjuk a döntő okát annak, hogy a Maastrichti Szerződésben – az Európai Tanácstól eltekintve – *nem hoztak létre sui generis, azaz saját EU-intézményrendszert*. Ehelyett úgy döntöttek, hogy az Unió Első Pillérét képező Európai Közösségek „kölcsonadja”, az Unió pedig „kölcsonveszi” az Európai Közösségek 1965-től teljes mértékben közös intézményrendszerét.⁶ A Szerződés „A” cikke erről a következőket írta: *„(...) Az Unió az Európai Közösségeken alapszik, amelyet a jelen Szerződéssel megalkotott politikákkal és együttműködési formákkal egészítenek ki. (...)”*

A 2007-ben megkötött és 2009-ben hatályba lépett *Lisszaboni Szerződés* azonban új helyzetet teremtett, hiszen az EUSz 47. cikke kimondja, hogy „Az Unió jogi személy”, az EUMSz 335. cikke pedig így fogalmaz: „Az Unió valamennyi tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik; (...)”⁷

Ha pedig valóban megszületett a sui generis jogi személyiségű Európai Unió, akkor rendelkeznie is kell saját intézményrendszerrel. Ez így is van. Az EUSz 13. cikk (1) bekezdése ugyanis a következők szerint fogalmaz. „Az Unió saját intézményi kerettel rendelkezik, (...)” Ezt az intézményi keretet hét uniós intézmény (az Európai Parlament, az Európai Tanács, az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság, az Európai Bíróság, az Európai Központi Bank és az Európai Számvevőszék), két tanácsadó szerv (a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága), továbbá az Unió egyéb szervei (az Európai Beruházási Bank és az Ombudsman) alkotják. Az EUSz 13. § (2) bekezdése ehhez hozzáteszi, hogy „Az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el. Az intézmények jóhiszeműen és kölcsönösen együttműködnek egymással.”⁸

2.) A Föld különböző országaiban az államhatalom szervei rendszerint központi, területi és helyi szervekre tagozódnak. A központi szinten meghozott döntéseket a területi szervek, a területi szintű döntéseket pedig a helyi szervek hajtják végre, mellett természetesen, hogy e három szinten működő szervek gondoskodnak a saját szinten meghozott döntések végrehajtásáról is. A közigazgatási jog világában ezt az egymásra épülő döntéshozást és végrehajtást az „irányítás” fogalmával írjuk le. A központi szervek irányítják a területi szerveket, a területi szervek pedig a helyi szerveket. A közjog-tudomány ezt a hierarchikus (föle – alárendeltségi) tagozódás fogalmával fejezi ki.

Az 1.) pontban foglaltak vizsgálata alapján az Európai Unió esetében azt tapasztaljuk, hogy az uniós intézmények kizárólag szupranacionális szinten kerültek kiépítésre, vagyis az EU nem rendelkezik a tagállamokba kihelyezett, sui generis (saját) „területi” és „helyi” szervekkel.⁹

Ez esetben felmerül a kérdés: *milyen szervek gondoskodnak az uniós szinten meghozott döntések végrehajtásáról?* Nos, e kérdésre már a következő pontban adunk választ, annak előre bocsátásával, hogy látszólag messze, az igazgatás fogalmának megadásával kezdjük meg a válaszadást. Ennek oka és indoka az, hogy álláspontunk szerint az uniós döntéshozatal és a meghozott döntések végrehajtása beilleszthető az igazgatás általános fogalmába. Ezt fogjuk bizonyítani a következő pontban.

3.) Az igazgatás fogalmára nézve számtalan álláspont született az elmúlt mintegy száz évben, nemcsak külföldi, hanem magyar viszonylatban is. E definíciók – adott esetben – hasonlóan fogalmazznak, más esetben pedig homlokegyenest ellentmondanak egymásnak. Természetesen nem feladatunk az egyes német, francia, orosz, amerikai, stb. szerzők által adott különböző fogalmak bemutatása vagy rendszerezése. Azt viszont indokolt tisztázni, hogy mi magunk mit értünk az igazgatás fogalma alatt, hiszen éppen a fentiekben utaltunk arra, hogy álláspontunk szerint az uniós döntéshozatal és a meghozott döntések végrehajtása beilleszthető az igazgatás általános fogalmába.

Nos, mi azt valljuk, hogy az igazgatás az emberi együttműködés során megvalósuló olyan céltudatos emberi tevékenység, amely biztosítja a közös cél eléréséhez szükséges személyi, tárgyi és egyéb feltételeket, valamint az egyéni tevékenységek összhangját.¹⁰ Látható, hogy e fogalomnak négy lényeges eleme van, a következők szerint:

a.) Az igazgatást kizárólag emberek közötti viszonylatban érvényesülő emberi tevékenységnek tekintjük. Kizárjuk tehát a fogalomkörből az egyén saját munkájára vonatkozó összehangoló tevékenységet (ezzel a praxeológia foglalkozik), továbbá a nem kizárólag emberi viszonylatban (pl. ember-gép vagy gép-gép között) érvényesülő összehangoló tevékenységet.

b.) Az igazgatás fogalmában kulcsfontosságú szerepet játszik a célkitűzés és az annak elérését szolgáló céltudatosság. Minden igazgatási tevékenység valamely konkrét, előre meghatározott cél

eléréséért történik vagy legalábbis kellene, hogy történjen. Az emberi agyban előre tételezett valamely eredmény, vagyis cél hiányában az igazgatás értelme kiüresedik: az igazgatás öncélúvá, „l' art pour l' art” tevékenységgé válik.

c.) A *koordináció* az igazgatás fogalmának leglényegesebb eleme, mert ez a tevékenység kapcsolja össze a célkitűzést és az annak megvalósításáért végzett valamennyi tevékenységi elemet. Az emberiség már évezredekkel ezelőtt felismerte, hogy az emberek közötti együttműködésben szükség-szerű a munkamegosztás: az egyes tevékenységek részelemekre való bontása és felosztása a résztvevők között. Ez a tény pedig magában hordozza az egyéni tevékenységek közös céltól való eltérésének lehetőségét. A koordinációnak lesz az a feladata, hogy a cél és a munkamegosztás között feszülő ellentmondást kiküszöbölje azáltal, hogy összehangolja és a célra irányítsa az egyéni tevékenységeket.

d.) Végül az igazgatás fogalmához tartozik a célkitűzés eléréséhez szükséges *személyi, tárgyi és egyéb feltételek biztosítása* is. A célkitűzést megvalósító fő tevékenységhez képest – a koordinációhoz hasonlóan – ez a tevékenység is pluszként jelentkezik, ugyanakkor a céltudatos emberi együttműködésnek szintén szükségszerű velejárója.¹¹

Az igazgatás fogalmával szemben *széles körű egyetértés van abban, hogy az igazgatás egy folyamat, amely különböző elemekből áll.* Hogy hány és milyen elemből, abban azonban már szintén jelentős nézetkülönbségek vannak. Ezek részletezése szintén meghaladná a rendelkezésünkre álló szűk kereteket. Erre tekintettel itt csak a mi álláspontunkat rögzítjük. E szerint *az igazgatás fogalmi elemei* a következők: Célkitűzés, Információgyűjtés és feldolgozás, Tervezés, Döntés, Végrehajtás, Koordináció, valamint Ellenőrzés. Az egyes elemek kezdőbetűit összeolvasva: *CITDöVKE* betűszót kapunk. Ezen elemek összessége – ebben a sorrendben – tesz ki egy igazgatási ciklust.¹²

Mindezeket azért bocsátottuk előre, hogy érthető legyen a következő kijelentésünk, amely szerint *az Európai Unió intézményrendszere és működése*

– bizonyos, modellezésből fakadó korlátokkal – *leírható az igazgatás, illetve az igazgatási ciklus itt jelzett elemei segítségével.* Azzal a megkötéssel, hogy *a modell az uniós jogi aktusok* – tehát az uniós jog ún. másodlagos forrásainak – *előkészítésére, kibocsátására és végrehajtására, illetve érvényesítésére vonatkozik.* Vagyis a célkitűzés, a döntéshozatal és a végrehajtás középpontjában az uniós jog ún. másodlagos forrásai – a rendelet, az irányelv, a határozat, az ajánlás és a vélemény – állnak.

Azt állítjuk tehát, hogy adott esetben beszélhetünk a *CITDöVKE* Európai Unió szintű megvalósulásáról, az *Európai CITDöVKE*-ről is, amely az *Európai Közigazgatási Térségben* valósul meg.¹³ Ennek lényege szervezeti szempontból a két, illetve három szintű végrehajtás (közigazgatás), működési szempontból pedig az igazgatási funkciómegosztás.

Szervezeti szempontból a „két, illetve három szintű végrehajtás (közigazgatás)” azt fejezi ki, hogy a meghozott döntések végrehajtása *részben az uniós intézmények* – elsősorban a Tanács és a Bizottság – feladata, *részben pedig a tagállami hatóságok* feladata. A magyar szakirodalom az elsőt „közvetlen végrehajtás (közigazgatás)”, a másodikat pedig „közvetett végrehajtás (közigazgatás)” kifejezéssel nevesíti, miközben utal arra is, hogy adott esetben megvalósul a két szint együttműködése is „együttes végrehajtás (közigazgatás)” néven.¹⁴

Működési szempontból az „igazgatási funkciómegosztás” kifejezés azt jelenti, hogy az uniós intézmények valósítják meg az uniós jogalkotás *CITDöVKE* elemeit, míg a *végrehajtás* – a tagállamokba kihelyezett uniós intézmények hiányában – *alapvetően a tagállamok (nemzeti) államszervezetének a feladatát képezi.* Igen, nem tévedés! Az egész állam-szervezet összetevői – tehát nemcsak a tagállamok közigazgatási szervei, hanem a törvényhozás és a bírászkodás szervei is – gondoskodnak az uniós döntések (jog) végrehajtásáról.¹⁵ Ebben az értelemben a tagállami törvényhozás és a bírászkodás szervei is az „uniós végrehajtó szerv” státusát töltik be. Ez azt jelenti, hogy a tagállamok államapparátusai – az uniós döntések (jog) végrehajtásakor – *quasi uniós intézményként funkcionálnak.* Ebben a

minőségben gondoskodnak az uniós döntések realizálásához szükséges személyi, tárgyi és egyéb feltételek biztosításáról és ezzel az uniós jog hatékony érvényesüléséről.¹⁶

Mindezt az EUSz 4. cikk (3) bekezdése (az ún. hűség-klauzula) a következő módon fogalmazza meg: „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”.

Ehhez persze szorosan kapcsolódik még egy tény, illetve körülmény. *Nevezetesen az, hogy a tagállamok nemzeti adminisztrációi* nemcsak a végrehajtási fázisban jutnak meghatározó szerephez, hanem már sokkal korábban, *a döntés-előkészítő szakaszban és a döntéshozatal során is*. Ne feledjük ugyanis, hogy az EU legfőbb döntéshozó testülete – az Európai Parlament mellett – a Tanács, ahol a tagállamok miniszterei vannak jelen. E személyek által képviselendő *nemzeti álláspontot* alapvetően *a tagállami központi közigazgatás dolgozza ki* és a kormány hagyja jóvá, bizonyos nemzeti-parlamentari felügyelet mellett.¹⁷

A fentiekből következően *az uniós intézmények és a tagállamok egész államapparátusa együttesen*, egymás partnereként gyakorolják azt a közhatalmat, amelyet a tagállamok az Unióra ruháztak át. Éppen ezért a közöttük fennálló viszonyt, illetve kapcsolatrendszert összességében nem annyira egy hierarchikus, alá-fölérendeltségi kapcsolat, hanem sokkal inkább az *egymás kiegészítésének elve*, vagy a korábban már hivatkozott *igazgatási funkciómegosztás elve* jellemzi.¹⁸

4.) Az uniós intézmények vonatkozásában *nem érvényesül egyértelműen a jogállamiság egyik meghatározó ismérve: a hatalommegosztás elve*.

A hangsúly az „egyértelműen” kifejezésen van. Nem arról van tehát szó, hogy a tagállamok által az Unióra átruházott közhatalom egy kézben összpontosulna, hanem arról, hogy az államhatalom bár megosztásra került, de ez a hatalommegosztás szervezeti oldalról *nem olyan egyértelmű*, mint a tagállamokban, illetve a demokratikus nemzetállamban.

Ahogy arra az előző pontban utaltunk, a *Tanács* nem csupán a jogi aktusokat kibocsátó, hanem a végrehajtó feladatoknak is a címzettje, tehát *törvényhozó és végrehajtó hatalmat egyaránt gyakorol*. A törvényhozás tekintetében azonban a Tanács mellett az *Európai Parlament* is nélkülözhetetlen partner, sőt az *Európai Bizottság* is rendelkezik saját jogi aktus kibocsátási kompetenciával a belső piac működésének biztosítása érdekében. Az uniós jog európai szintű *végrehajtása* tekintetében pedig, mint arra szintén utaltunk a 3. pontban – *a Tanács mellett – az Európai Bizottság* játssza a meghatározó szerepet. Az EUSz 17. cikk (1) bekezdése ugyanis azt mondja ki, hogy a Bizottság egyfelől gondoskodik a Szerződések és az uniós intézmények által elfogadott intézkedések alkalmazásáról és felügyeli az uniós jog alkalmazását, másfelől pedig gyakorolja azon hatásköröket, amelyeket a Tanács ruházott rá, az általa alkotott jogi aktusok végrehajtása céljából.

5.) Az uniós intézmények egymás közötti kapcsolatrendszerében *két meghatározó működési alapelv létezik: az együttműködési kötelezettség és az intézményi egyensúly elve*.

Az *együttműködési kötelezettség elvét* korábban nem mondta ki expressis verbis a Római Szerződés, ugyanakkor azonban az Európai Bíróság joggyakorlata – a tagállamok e kötelezettségének deklarálása mellett – a közösségi intézményekre is kiterjesztette azt.¹⁹ Sőt: a *Maastrichti Szerződés 1992-ben* továbblépett, hiszen immár írott normaként rögzítette a Tanács és a Bizottság együttműködési kötelezettségét. A Maastrichti Szerződés 3. cikke szerint: „Az Unió különösen biztosítja a külső tevékenysége egészének összhangját a külkapcsolatok, a biztonság, a gazdaság és a fejlesztés területén folytatott politikájának keretei között. Ennek az összhangnak a biztosításáért a

Tanács és a Bizottság felelős, és ezen cél érdekében együttműködnek (...).” Ugyanilyen együttműködési kötelezettséget írt elő a Tanács és a Bizottság számára a Maastrichti Szerződés 45. cikke is. E szerint az ún. szorosabb együttműködés alapján végzett cselekvések összhangját együttesen biztosítják, csakúgy, mint e cselekvéseknek az Unió és a Közösség politikáival való összhangját, és ebből a célból együttműködnek.

A 2007-ben megkötött *Lisszaboni Szerződés* e tekintetben is *új helyzetet teremtett*, hiszen az EUSz 13. cikke – mint arra már utaltunk, miután az (1) bekezdésben felsorolta az Unió intézményeit – a (2) bekezdésben kimondja, hogy „Az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el. Az intézmények jóhiszeműen és kölcsönösen együttműködnek egymással.”

E rendelkezés azonban már átvezet a másik működési alapelv, az *intézményi egyensúly elve* irányába, amely sokáig szintén nem nyert tételes jogi rögzítést, vagyis kimunkálása az Európai Bíróságra várt. Az *Európai Bíróság* persze „elvégezte a munkát”, és kidolgozta az intézményi egyensúly elvének jelentését. „Az Európai Bíróság joggyakorlata szerint ezen alapelv azt jelenti, hogy a közösségi/uniós intézmények egyike sem foszthat meg egy másik közösségi/uniós intézményt azon előjogától (értsd: feladatától, illetve hatáskörétől), amelyet részére biztosítanak a Szerződések.”²⁰

Sőt: az intézményi egyensúly elve kapcsán ma már nemcsak a Bíróság joggyakorlata hívható segítségül, hanem a tételes jog is. Az EUSz 13. cikk (2) bekezdése immár tételesen is rögzíti, hogy az egyes intézmények csakis a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök keretein belül és az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járhatnak el. Látható, hogy az intézményi egyensúly elve lényegében azt jelenti, amit a nemzeti közigazgatási jog világában hatáskör elvonás tilalmának nevezünk.

6.) Az uniós intézmények összetételének és feladatkörének történeti szempontú vizsgálata alap-

ján megállapítható, hogy *az intézményrendszer a kezdetektől súlyos legitimációs gondokkal küzdött és küzd még napjainkban is, bár kétségtelen, hogy egyre csökkenő mértékben*. Másként kifejezve: arról a sajátos helyzetről van szó, amit az uniós szaksargon úgy ismer, hogy az uniós intézményeket „*demokratikus deficit*” terheli.

A demokratikus deficit alapvetően abból fakadt, hogy az európai integráció első felében a döntéseket kizárólag a Miniszterek Tanácsa hozta meg és a Közgyűlés tagjait a három közösség tagállamainak polgárai közvetve választották. Ily módon a négy évente megtartott európai közgyűlési választások sorra érdektelenül zajlottak le, és ténylegesen a tagállami parlamenti választások „melléktermékei” voltak. 1979-től a Közgyűlés tagjait immár öt évre és közvetlenül választják a tagállamok polgárai, igaz, hogy továbbra sem egy egységes (közösségi) választási szabályrendszer mellett.

Az Egységes Európai Okmány 1986-ban történt megkötésével a helyzet némileg megváltozott, mert az Európai Parlament névre hivatalosan is átkeresztelt Közgyűlés jogot kapott arra, hogy – igaz, viszonylag szűk körben, de – beleszóljon a döntéshozatalba.²¹ Az ezt követően megkötött, integrációt elmélyítő szerződések – nevezetesen: a Maastrichti Szerződés (1992), az Amszterdami Szerződés (1997), és a Nizzai Szerződés (2001) – egyre több jogalkotó hatalmat adott a Parlamentnek. A *Nizzai Szerződéssel az Európai Parlament társjogalkotóvá vált*, vagyis jogalkotói hatáskört tekintve „felnőtt” a Tanács mellé, és ezen lényegében nem változtatott a 2007-ben megkötött Lisszaboni Szerződés sem. Napjainkban tehát az Európai Parlament társjogalkotó: a nemzetállami értelemben felfogott törvényhozó hatalmat a Tanács és az Európai Parlament együtt gyakorolja.²²

A jogalkotó hatáskörnek az Európai Parlament részére történt, lépésről lépésre való átadásával párhuzamosan világossá vált, hogy a közösségi/uniós intézményrendszer és annak működése *az uniós polgárok számára egyre áttekinthetlenebb és – az intézményrendszer önálló életet élve – elidegenedett a polgároktól*. Nem véletlenül született meg 2001-

ben az Európai Bizottság részéről egy dokumentum a „Fehér könyv az európai kormányzásról”, amely szerint öt elvet kell érvényesíteni az uniós intézményeknek és a tagállamoknak, a jó kormányzás megvalósítása érdekében: a nyitottság, a részvétel, a hatékonyság, a koherencia és az elszámoltathatóság elvét.²³ A Fehér könyv kiadásának célja tehát az uniós intézményeknek a polgárokhoz való közelebb hozása és a politikák hatékonyságának növelése volt.

Ahogy maga az Európai Unió egy dokumentuma fogalmaz: „Az (...) Unió valódi demokratikus deficitje láthatóan abban áll, hogy nincs európai politika: az uniós szavazók nem érzik úgy, hogy módjukban állna ténylegesen elutasítani azt a „kormányt”, amelyiket nem szeretnek, és valamilyen módon megváltoztatni a politika és a szakpolitikák irányát. Az európai kormányzás jelenlegi formájában ugyanis nem létezik „kormány” mint olyan (...). A Lisszaboni Szerződés megerősítette az Európai Parlament pénzügyi, jogalkotási és felügyeleti hatásköreit. Az EP immár jelentős mértékben tudja befolyásolni a Bizottság tagjainak és elnökének kinevezését. (...) Emellett létrehozták az európai polgári kezdeményezés intézményét, és elismerték a civil társadalom és az európai intézmények közötti párbeszéd fontosságát. Végül pedig a polgárok jobb tájékoztatása érdekében a Tanács bizonyos ülései nyilvánosak lettek.”²⁴

Hogy ez milyen súlyú gond, azt bizonyítja nemcsak az Európai Parlament jogalkotói hatáskörének kiterjesztése, hanem az is, hogy a 2004-ben megalkotott (de hatályba nem lépett) Európai Alkotmány Szerződés intézményesítette a tagállamok parlamentjeinek az uniós jog megalkotásába való bevonását. Sőt! Az Európai Alkotmány Szerződés megoldását áttemelve, a *Lisszaboni Szerződés* is hasonló megoldást választott, amikor az EUSz 12. cikkében kimondja, hogy „A nemzeti parlamentek tevékenyen hozzájárulnak az Unió jó működéséhez (...)”, majd rögzíti annak mikéntjét. A Szerződéshez csatolt (1.) Jegyzőkönyv pedig, amely „A nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről” szól, kifejezetten kimondja, hogy a „Bizottságtól származó jogalkotási aktusok tervezetét – a Parlament és a

Tanács részére való megküldéssel egyidejűleg – a Bizottság közvetlenül továbbítja a nemzeti parlamenteknek.” E rendelkezés nyilvánvaló célja a demokratikus deficit csökkentése, hiszen ezáltal a nemzeti parlamenteknek lehetővé válik az uniós jogalkotásba való, időbeni beavatkozás és a saját kormány (illetve miniszter) felkészülésének figyelemmel kísérése.

Mindazonáltal tény, hogy *a demokratikus deficit még ma is fennáll. Sőt: álláspontunk szerint mindaddig fenn is fog maradni*, amíg minimálisan a következő három feltétel nem teljesül: 1.) az Európai Parlament kizárólagos jogalkotó hatalmat kap, például úgy, hogy kétkamarássá válik, amelynek második kamarája lesz a Tanács. 2.) Egy valódi európai választások (nem a tagállamok különböző pártjaira, hanem kifejezetten európai pártokra leadott szavazások) eredményeként megalakul az EU Kormánya. 3.) Az uniós intézményrendszer minden egyes eleme érvényesíti az európai kormányzás öt alapelvét.

E feltételek megteremtése természetesen a 27 tagállam teljes egyetértését és egy új szerződés megkötését követelné meg, amelyre jelenleg – nem feltétlenül csak a COVID-19 világjárvány és a 2015-től megvalósuló migrációs hullámok miatt – megítélésünk szerint nincs reális esély. Úgy tűnik ugyanis, *hogy egyre mélyülő szakadék húzódik két ország-csoport között*. Egyik oldalon azon tagállamok vannak, amelyek a nemzetállamiságot hangsúlyozzák és egy erős, nemzetállamokra épülő Európai Uniót kívánnak, míg a másik oldalon azon tagállamok, amelyek a nemzetállamiságot feladva, egy föderális berendezkedésű Európai Egyesült Államokat szeretnének megteremteni.

7.) Az európai integráció elmélyítése folyamán, s ehhez közvetlenül kapcsolódva a Közösségek, illetve az Unió intézményei feladat- és hatáskörének megfogalmazásakor, sőt e szervek működése során is *végigvonul a nemzetállamiság és a nemzetállam-fölöttiség (a szupranacionalizmus) harca*.

Az Európai Közösségek, majd az Európai Unió által megvalósított integráció hatalmi szempontból a nemzetállami (tagállami) hatáskörök – tehát a

tagállamokat megillető szuverenitás – egy, egyre jelentősebb részének átruházását jelenti a közösségi/uniós (szupranacionális) intézmények javára. Másként kifejezve: a tagállamoknak a szuverenitás egy részéről való lemondását és a Közösségre/Unióra való átruházását. Ez a *hatalom átruházás, illetve lemondás lépésről lépésre történt, de a tendencia egyértelmű: a nemzetállam feladatait egyre inkább a nemzetállamok fölött működő (szupranacionális) közösségi/uniós intézmények vették át és gyakorolják.*

A nemzetállamiság és a nemzetállam-fölöttiség (szupranacionalizmus) kettőssége *kimutatható volt és ma is az, az egyes intézmények feladat- és hatásköre, valamint összetétele vonatkozásában.* Például a *Tanács* alapvetően a tagállamok (nemzetállami) érdekeit jeleníti meg, illetve ütközteti, hiszen tagjai a tagállamok miniszterei, miközben döntései szupranacionális, az Unió egészére kiterjedő hatásúak. Ez azt jelenti, hogy azokat – a hűségklauzula erejénél fogva – minden tagállam köteles végrehajtani. Adott esetben még akkor is, ha az adott tagállam képviselője esetleg nemmel szavazott a döntéshozatal során.

A Tanáccsal szemben például a *Bizottság* egyértelműen az Unió szupranacionális érdekeit képviseli és jeleníti meg, hiszen tagjai – tevékenységük során – nem az őket jelölő tagállamok érdekeit, hanem kizárólag az Unió érdekeit kell, hogy figyelembe vegyék. Erről az EUSz 17. cikk (3) bekezdése a következőket mondja: „Feladatainak ellátása során a Bizottság teljes mértékben független. (...) tagjai nem kérhetnek, és nem fogadhatnak el utasításokat semmilyen kormánytól, intézménytől, szervtől vagy más szervezettől. Tartózkodnak a kötelezettségeikkel vagy a feladataik ellátásával összeegyeztethetetlen cselekedetektől.”

A szupranacionalizmus és a nemzetállamiság közötti *harc igen erőteljes formában került felszínre az 1990–1991 évi Kormányközi Konferencián, ahol a tagállamoknak arról kellett döntenüik, hogy milyen irányba fejlesszék tovább az integrációt: a szupranacionalizmus vagy a nemzetállami együttműködés irányába.* A holland elnökség által 1991. második felében kidolgozott megol-

dás a szupranacionális együttműködés irányába kívánta terelni a tagállamok közötti kapcsolatokat, szemben a luxemburgi elnökség által, egy fél évvel korábban kidolgozott megoldással, amely a nemzetállami együttműködést részesítette (volna) előnyben. A Konferencia lezárását jelentő, Maastricht városában megtartott ülésen (1991 decemberében) az állam- és kormányfők – mint korábban oly gyakran, ezúttal is – kompromisszumot kötöttek. Úgy döntöttek, hogy a közösségi együttműködést új alapokra helyező Európai Uniót három pillérre építik, melyek közül az általuk megvalósított együttműködést jelentő Első Pillér, az Európai Közösségek szupranacionális (tehát a többségi szavazás elvét érvényesítő) módon, a Közös Kül- és Biztonságpolitikát jelentő Második, valamint a Bel- és Igazságügyi Együttműködést jelentő Harmadik Pillér pedig kormányközi (a tagállamok szuverenitását tiszteletben tartó, tehát az egyhangú szavazás elvét érvényesítő) módon működik. Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződésben természetesen visszatükröződött az állam- és kormányfők által két hónappal korábban elfogadott kompromisszum, ezért úgy is fogalmazhatunk, hogy a *Maastrichti Szerződés mintegy „igazságot tett” a két álláspont között, azok egyidejű – egy három pilléren nyugvó szerkezetben, illetve intézményrendszerben történő – érvényesítésével.*

Ez a „megoldás” valósult meg a *Lisszaboni Szerződésben* is, amelyben bár a főszabály a minősített többségű döntéshozatal (szupranacionalizmus), azonban a Szerződésekben kifejezetten meghatározott esetekben kötelező a konszenzusos döntéshozatal (nemzetállamiság). Az EUSz 16. cikk (3) bekezdése szerint a Tanács minősített többséggel határoz, ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek. Ilyen eltérő rendelkezés például az Európai Bíróság tagjainak megválasztása vagy a kül- és biztonságpolitikára vonatkozó döntések meghozatala.²⁵

8.) Az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió intézményrendszere – eltekintve természetesen az egyes alapító szerződésektől – *nem egy előre megírt foratókönyv* alapján került építésre, hanem az egyes intézmények és a tag-

államok által vívott hatalmi harcok közepette. Világosan kell tehát látni, hogy e harcot nemcsak a már működő közösségi/uniós intézmények vívták egymással a Közösséget/Uniót megillető és a tagállamok által átruházott hatalom (kompetenciák) nagyobb szeletének megszerzéséért, hanem a tagállamok, sőt – adott esetben – a tagállamok nemzeti intézményei is. A közösségi/uniós intézmények egymás közötti harcára példaként az *Európai Parlament és a Tanács* küzdelme említhető, melynek eredményeként a Parlament (Közgyűlés) egy tanácsadó szervből 2001-re, a Nizzai Szerződés megkötésével társjogalkotóvá vált, és ma is társ-jogalkotó.²⁶ Az utóbbi tekintetében pedig példaként említhető a *helyi önkormányzatok* szívós küzdelme a sajátos érdekek szupranacionális (közösségi) szintű megjelenítése érdekében. Ez a harc oda vezetett, hogy a Maastrichti Szerződés 1992-ben létrehozta az önkormányzati érdekek közösségi szintű érvényesítésére hivatott Régiók Bizottságát, mint a Közösségek tanácsadó szervét. Ezen a jogálláson nem változtatott sem az Amszterdami, sem a Nizzai, sem pedig a Lisszaboni Szerződés, így a Régiók Bizottsága napjainkban is az EU tanácsadó szerve.

A fentiekben hivatkozott „forgatókönyv” hiányára visszatérve, a 2007-ben megkötött *Lisszaboni Szerződéssel új helyzet állt elő*, hiszen – legalábbis úgy tűnik, hogy – hosszú időre *lett egy előre megírt intézményi forgatókönyve* az Európai Uniónak. Az EUSz 13. cikke ugyanis – abból következően, hogy az Unió jogi személy lett – kimondja, hogy az Unió saját intézményi kerettel rendelkezik, majd felsorolja az Unió intézményeit és tanácsadó szerveit. Ezzel minden valószínűség szerint hosszú időre lezárultak az intézmények közötti hatalmi harcok, különös figyelemmel arra, hogy az EUMSz pontosan meghatározza és le is határolja az intézmények feladat és hatásköreit, továbbá azok gyakorlásának módját.

Mindazonáltal az Egyesült Királyság kilépése és több tagállam esetleges kilépése, illetve több tagjelölt állam esetleges felvétele, valamint a demokratikus deficit csökkentésének, felszámolásának a szükségessége és egyéb okok miatt *nem kizárt, hogy a közeljövőben sor fog tehát kerülni*

az intézményrendszer átalakítására, esetleg új intézmények felállítására. Ennek során bizonyos, hogy a sok-sok értékelésre kerülő szempont között ott lesz a szupranacionalizmus és a nemzetállamiság közötti ellentét, illetve annak felszámolási szükségessége.

9.) Az 5.) pontban jelzett együttműködési kötelezettség, valamint intézményi egyensúly elve okán azt várhatnánk el, hogy az uniós intézmények egy koherens, egymást erősítő, egységes egészet alkotnak. Erősíti ezen álláspont megalapozottságát az EUSz 13. cikk (1) bekezdése, amely így fogalmaz: „Az Unió saját intézményi kerettel rendelkezik, amelynek célja az Unió értékeinek érvényesítése, (...)”.

A magyar szakirodalom ezzel szemben arra mutat rá, hogy ez nem így van. Az uniós intézmények között ugyanis *egyfelől túlságosan erős rivalizálás folyt, és folyik napjainkban is, másfelől pedig gyakorlatilag mindegyiket jellemzi a fragmentáltság (széttöredezettség).*

A Tanács és az Európai Parlament küzdelmére az előbbieken már utaltunk, a fragmentáltságra pedig példaként az *Európai Bizottság* említhető. Az Európai Bizottságot jellemző fragmentáció meghatározottabban a kétarcúságban jelenik meg. Az Európai Bizottság – elsősorban a főigazgatóságai, illetve az ott dolgozó több ezer uniós tisztviselő révén – kétség kívül *bürokratikus szervezet*, ezzel egyidejűleg azonban, mint az EU-biztosok testülete, kétség kívül *politikai testület* is.²⁷ Másik példa az Európai Beruházási Bank lehet, amely szintén kétarcú szervezet, hiszen banküzemként és uniós intézményként is funkcionál.

10.) Az EU intézményeinek általános jellemzői közé tartozik az is, hogy ezen intézmények révén *egyidejűleg vannak jelen, ütköznek és simulnak* össze nemcsak a nemzetállami és a nemzetállamok fölötti (szupranacionális) érdekek, hanem *a nemzetállamok különböző érdekcsoportjainak érdekei* is. Arról van tehát szó, hogy az egyes uniós intézmények de facto más-más nemzetállami érdekek és értékek hordozói, képviselői. Ebben a felfogásban:

- az Európai Parlament az európai polgárok érdekeit,
- z Európai Tanács és a Tanács a tagállamok kormányainak érdekeit,
- a Gazdasági és Szociális Bizottság a munkaadók és a munkavállalók érdekeit,
- a Régiók Bizottsága a helyi önkormányzatok érdekeit

képviseli, illetve próbálja meg érvényesíteni uniós (szupranacionális) szinten. Szemben az itt meg nem nevezett uniós intézményekkel, mindennekellőtt a Bizottsággal, a Bírósággal, az Európai Központi Bankkal és a Számvevőszékkal, amelyek – mint arra korábban már utaltunk – egyértelműen a közösségi/uniós érdekek megjelenítői, hordozói.

3. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az 1951-ben megkötött Párizsi Szerződéssel megkezdődött európai integráció, mindössze hat európai nemzetállam szövetségeként, *gazdasági szempontból* a szénre és a vasércre vonatkozó *vámunióval* indult meg, majd lépésről lépésre – hoztátesszük: viharos gyorsasággal – továbbfejlődött: a gazdasági élet egészére kiterjedő *közös piac*, az *egységes piac*, a *gazdasági és monetáris unió*, majd a *politikai unió* megvalósításának irányába.

Egy másik nézőpontból, nevezetesen az európai integrációt *elmélyítő szerződések szempontjából*, a fejlődés lépcsői a következők voltak: 1957: Római Szerződések, 1965: Egyesítő Szerződés, 1986: Egységes Európai Okmány, 1992: Maastrichti Szerződés, 1997: Amszterdami Szerződés, 2001: Nizzai Szerződés, 2007: Lisszaboni Szerződés.

A kérdés ezek után „csak” az, hogy *milyen változást hozott a Maastrichti Szerződés megkötését követő mintegy 30 esztendő? Folytatódott-e az integráció mélyülése és létrejött-e egy föderális állammodell megvalósító „Európai Egyesült Államok”? Ha igen, mikor, ha nem, akkor miért nem?*

E kérdések megválaszolása nem könnyű. Az mindenestre biztos, hogy a Maastrichti Szerződés megkötését követő Amszterdami (1997), Nizzai (2001) és Lisszaboni Szerződés (2007) *lényeges eltávolodást hozott a klasszikus nemzetközi szervezetektől, illetve az EU lényegesen elmozdult egy föderális állammodell irányába*. Itt a hangsúly az „elmozduláson” van, tehát az EU „csak” lényegesen elmozdult az „Európai Egyesült Államok” irányába, de nem valósította meg azt.

A magyar szakirodalom ezt a következő módon fogalmazza meg, feldolgozva a Német Alkotmánybíróságnak a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságát elemző ítéletét:²⁸ „A Lisszaboni Szerződés megerősítésének alkotmányellenessége alapvetően a demokrácia és a német állami szuverenitás esetleges sérelme miatt vetődhet fel, elsősorban az Európai Unió hatásköreinek bővülése és a szupranacionális együttműködés területeinek szélesevése révén, hiszen *az újításokkal az Európai Unió még távolabb kerül a nemzetközi szervezetektől, s még közelebb a föderális állammodellhez.*”²⁹

Egyértelmű azonban, hogy még a *Lisszaboni Szerződés sem eredményezett egy föderális állammodellt*, hanem „csak” egy bizonyos jelentős elmozdulást annak irányába. Hogy mit hoz a jövő? Mikor kerül sor újabb szerződés megkötésére? Folytatódik-e az integráció elmélyítése és megvalósul-e az Európai Egyesült Államok, vagy létrejön egy valóban kétsebességes Európai Unió: egy Mag-Európa és a Periféria? Egyáltalán: a tagállamok száma növekedni, vagy – követve az Egyesült Királyság kilépését – csökkeni fog?³⁰

E kérdések megválaszolására a jelen tanulmány – a rendelkezésre álló korlátozott keretek miatt – nem vállalkozhat. Az tehát egy másik tanulmány tárgya lehet. Hisszük azonban azt, hogy a jövő felvázolásához a jelen tanulmány segítséget ad vagy legalábbis adalékul szolgálhat.

Jegyzetek

1 A 2000. évet közvetlenül megelőző időszak helyzetéről lásd erről bővebben: Navracsics Tibor (1998) *Európai belpolitika* (Budapest: Korona Kiadó).

Megjegyezzük, hogy ahol a jelen tanulmányban „közösségi/uniós” jelzőt használunk, az arra utal, hogy megállapításunk a 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés előtti és utáni időszakra egyaránt vonatkozik. Ha azonban csak a 2009 utáni időszakra, akkor mellőzzük a „közösségi” jelző használatát, ezzel szemben, ha csak a 2009 előtti időszakra, akkor mellőzzük az „uniós” jelző használatát. Ez a megoldás a Lisszaboni Szerződés 2. cikk 1. és 2a.) pontjából következik. Az 1. pont szerint az „Európai Közösségről szóló Szerződés” megnevezés helyébe „Európai Unió Működéséről szóló Szerződés” kifejezés lép. A 2a.) pont pedig azt mondja ki, hogy – horizontális módosításként – a Szerződés teljes szövegében át kell vezetni azt a változást is, amely szerint ahol „közösségi” kifejezés van, az „uniós” kifejezésre módosul.

2 BVerfGE 89, 155, 2 BvR 2134, 2159/92 („Maastricht”)

3 Rittner, Fritz (1995) Az Európai Unió útja a szövetségi állam felé, *Jogtudományi Közlöny*, 50(5-6).

4 Itt az 1997-ben megkötött Amszterdami Szerződésre, a 2001-ben megkötött Nizzai Szerződésre és a 2007-ben megkötött Lisszaboni Szerződésre, másfelől pedig az 1995-ös északi kibővítésre (az EU-hoz csatlakozott Svédország, Finnország és Ausztria), valamint a 2004-ben történt keleti kibővítésre (amelynek keretében tíz ország csatlakozott) gondolunk.

5 Itt az 1951-ben, a Párizsi Szerződéssel létrehozott Európai Szén- és Acél Közösségre, az 1957-ben, a Római Szerződéssel létrehozott Európai Gazdasági Közösségre, valamint a szintén 1957-ben, egy másik Római Szerződéssel létrehozott Európai Atomenergia Közösségre utalunk.

6 A közös intézmények a következők voltak: Európai Parlament, Miniszterek Tanácsa, Európai Bizottság, Európai Bíróság, Európai Számvevőszék, Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága, Európai Beruházási Bank.

7 A Lisszaboni Szerződés 1. cikke szerint megszületik az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz), a 2. cikke szerint pedig megszületik az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSz). A két szerződés együtt alkotja az Unió alapját képező szerződéseket. A „szerződések” kifejezés e két, azonos jogi kötőerővel bíró szerződésre utal.

8 Az itt rögzített elvek természetesen megtalálhatók és érvényesülnek a tagállamok nemzeti jogrendszereiben is, részben „hatáskörrelvonás tilalma”, részben pedig „jöhiszemű együttműködési kötelezettség” néven.

9 Persze – legalábbis elvileg – elképzelhető lett volna, hogy például a Római Birodalomhoz hasonlóan az EU a tagállamokba is kihelyezze saját, tehát a „központi” szervek által közvetlenül irányított végrehajtó (dekoncentrált) szerveit. Megítélésünk szerint azonban ezzel felborult volna az Unió és a tagállamok, illetve az uniós és a nemzetállami érdekek között fennálló kényes hatalmi egyensúly.

10 Kalas Tibor (2015) Az igazgatás, In: Torma András (szerk.) *Közigazgatási Jog 1. Magyar Közigazgatási Jog Általános rész I.* (Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó), 12.

11 Uo., 12-13.

12 Uo., 16-19.

13 Az Európai Közigazgatási Térségről lásd bővebben a magyar szakirodalomból: Balázs István (2013) Az „Európai Közigazgatási Térség” és az európai közigazgatási jog, In: Lapsánszky András (szerk.) *Közigazgatási Jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. Kötet.* (Budapest: Complex Kiadó); valamint Torma András (2015) Töredékek az Európai Közigazgatási Térségről, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Gazdaság és közigazgatás: Tanulmányok Ficzere Lajos 70. Születésnapja tiszteletére* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó).

14 Balázs István (2014) Európai közigazgatás – álom, vagy valóság? In: Patyi András - Lapsánszky András (szerk.) *Ünnepi Kötet Verebélyi Imre 70. Születésnapja tiszteletére* (Budapest: Wolters Kluwer Kiadó).

15 Ibáñez, Alberto J. Gil (2000) *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása* (Budapest: Osiris Kiadó).

16 Az Európai Unió döntéseinek végrehajtásáról lásd például: Torma András (2002) Kísérlet az EU-intézményrendszer működése igazgatástudományi modelljének leírására, *Magyar Közigazgatás*, 52(7-8).

17 A Magyar Országgyűlés és a Kormány közötti uniós kapcsolatrendszer mikéntjéről lásd például Forgács Imre (2009) *Mégsem éjjeli-éjjeli? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság.* (Budapest: Osiris Kiadó, Zrínyi Kiadó); valamint Juhász-Tóth Angéla (2008) *Európai Uniós ügyek az Országgyűlésben* (Budapest: Országgyűlés Hivatala).

18 Lőrincz Lajos (1998) Európai integráció – magyar közigazgatás, *Magyar Közigazgatás*, 48(7).

19 Lásd bővebben: Kende Tamás - Szűcs Tamás - Jeney Petra (szerk.) (2018) *Európai közjog és politika (negyedik, átdolgozott kiadás)* (Budapest: Wolters Kluwer Kiadó).

20 Uo., 52.

21 Az Európai Parlament döntéshozatalba való bevonása az ún. „együttműködési eljárás” bevezetésével történt meg, ami azt jelentette, hogy a Tanács – a Szerződésben tételesen meghatározott kérdésekben – immár nem egyedül döntött, hanem az Európai Parlamenttel közösen.

- 22 Az Európai Parlament jogalkotóvá válásáról lásd például: Torma András (2001) *Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok* (Budapest: Virtuóz Kiadó).
- 23 Európai Bizottság: Fehér könyv az európai kormányzásról. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf. (2021. 02. 12.).
- 24 https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=hu. (2021. 01. 08.).
- 25 Megjegyezzük, hogy a Lisszaboni Szerződés megszüntette az EU Három Pillérre épülő szerkezetét.
- 26 Az EU intézmények közötti konfliktusokról lásd bővebben például: Schmidt-Assmann, Eberhard (2014) Informationsbasierte Konflikte im Europäischen Verwaltungsrecht, In: Becker, Ulrich - Hatje, Armin - Potacs, Michael - Wunderlich, Nina (eds.) *Verfassung und Verwaltung in Europa, Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag, 1. Edition* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft), 419-436.
- 27 Lásd erről bővebben például: Horváth Zoltán (2005) *Kézikönyv az Európai Unióról, Hatodik, átdolgozott, bővített kiadás* (Budapest: Magyar Országgyűlés); Navracsics Tibor (1998) *Európai belpolitika* (Budapest: Korona Kiadó); valamint Szűcs Tamás (2000) Az Európai Unió politikáinak természetrajza, *Európai Tükör*, (5)5.
- 28 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30. 6. 2009.
- 29 Lásd: Fazekas Flóra: A Német Szövetségi Alkotmánybíróság ítélete a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról, *Európa Jog*, (10)1, 13. (Kiemelés: tőlem: T. A.).
- 30 A szakirodalom persze foglalkozik az EU jövőjével is. Lásd erről például a következő két publikációt:
Oppermann, Thomas (2014) Zur Zukunft der Europäischen Union, In: Becker, Ulrich - Hatje, Armin - Potacs, Michael - Wunderlich, Nina (Eds.) *Verfassung und Verwaltung in Europa, Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag 1. Edition* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft), 876-885.
Schwarze, Jürgen (2012) *Europarecht. Strukturen, Dimensionen und Wandlungen der Rechts der Europäische Union* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft).

Kontraktualitás a közigazgatásban, egy évszázad tendenciái

C Z I B R I K E S Z T E R *

Absztrakt: „Közigazgatás” és „szerződés”, a két fogalom jelentéstartalma távolinak tűnik egymástól. Tanulmányomban annak bemutatására teszek kísérletet, hogy az évszázadok során miként közelített egymáshoz az említett két kifejezés tartalma, s hogyan alakultak ki a mellérendeltségi jogviszonyok a közigazgatás berkeiben is. Ezek egyik megjelenési formájaként értelmezhető a közigazgatási szerződés. Mivel egy tanulmány kereteiben taxatív felsorolásra nem vállalkozhatom, így csak egy-egy közigazgatási szerződés kerül terítékre. Mindazonáltal a kontraktusok megjelenésének folyamatát nemcsak hazai viszonylatban vizsgálom, hanem nemzetközi téren is, ennek keretében bemutatom a francia, a német, az osztrák, valamint az angolszász jogfejlődést. Ezen alapvetést követően a hatósági szerződés hatályos szabályozásával zárom tanulmányom.

Kulcsszavak: közigazgatási szerződés, hatósági szerződés, kontraktualitás, mellérendeltségi jogviszony, *Verwaltungsprivatrecht*

BEVEZETÉS

A közigazgatás gyakran lát el olyan feladatokat, amelyek teljesítéséhez nem feltétlenül a klasszikus hierarchikus jogviszonyon alapuló eszközökhöz kell nyúlni. Ennek a felismerése azonban meglehetősen hosszadalmas volt. A közigazgatási szerződések kialakulásának folyamata igencsak hányattatottnak mondható, hiszen mint majd láthatjuk, az elmúlt

közül másfél évszázad során egyesek elutasították, mások pedig kifejezetten előre mutatónak találták e jogintézményt. Végül a történelmi folyamatok, valamint a társadalmi fejlődés életre hívta azt. A következőkben az ehhez vezető utat mutatom be. Ennek megfelelően tanulmányomban a közigazgatási szerződések jogtörténeti és jogdogmatikai aspektusait vizsgálom mind hazai, mind pedig nemzetközi szinten. Kísérletet teszek arra, hogy átfogóan bemutassam az egyes közigazgatási szerződések kialakulását és szabályozásuk sajátosságait a kezdektől egészen napjainkig.

Maga a „közigazgatás” és a „szerződés”, mint két fogalom kapcsolata korántsem evidens. Amennyiben szabadjára engedjük gondolatainkat e két kifejezés kapcsán, akkor tartalmilag igen eltérő eredményre fogunk jutni. Amíg ugyanis az első fogalomról a közhatalom, a hierarchia és az alá-fölérendeltség, addig a második definíció esetében éppen ellenkezőleg: a közhatalom hiánya, a mellérendeltség és a szerződéskötés szabadságának elve jut az eszünkbe. Ha azonban a két fogalom jellemzőinek metszetét nézzük, akkor egy igen érdekes jogintézményt kapunk: a közjogi szerződéseken belül elhelyezkedő közigazgatási szerződéseket. A következőkben ezen jogintézménnyel, a közigazgatási szerződések megjelenésének előzményeivel, kialakulásával és fejlődésével foglalkozom.

* Doktorandusz, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

1. A KÖZIGAZGATÁSI SZERZŐDÉSEK ELŐZMÉNYEI

Ha a magyar közigazgatás tekintetében jelentős mérföldköveket keresünk, akkor mindenféleképpen meg kell említeni a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikket. A jogszabály hazánkban elsőként rendezte a montesquieu-i hatalomelmélet tényleges átültetését az állam-szervezetbe. A törvény kimondta, hogy „Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatási sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.”¹ E rendelkezés értelmében a végrehajtó hatalom két ága szervezeti szempontból ténylegesen is elkülönült egymástól. Nem mellesleg: megteremtve ezáltal az Európában akkor már bimbózó új jogág, a közigazgatási jog sajátos szabályozási tárgyát Magyarországon.

A jogszabály francia hatásra született meg, hiszen az 1789-es francia forradalom nyomán választották el Franciaországban az igazgatási tevékenységet a bírói hatalomtól. A jogszabály kiemelkedőnek számított a maga idejében, hiszen a jogállamiság és az alkotmányosság fogalmainak egyaránt meghatározó eleme a hatalmi ágak elválasztásának elve.² A hatalommegosztás elve bár ókori eredetű, azonban ténylegesen a felvilágosodás jogelméletének részeként terjedt el.³ Amíg azonban az angol John Locke (1632 - 1704) nem választotta el élesen a végrehajtást és az igazságszolgáltatást, addig a mintegy ötven évvel később tevékenykedő francia Montesquieu (1689 - 1755) szerint a bírói hatalom már önálló hatalmi ág. A klasszikus hatalommegosztás elve tehát Montesquieu-től származtatható, aki a három hatalmi ágot már szervezetileg és személyzetileg is elkülönítette egymástól,⁴ a zsarnokság, az önkény, valamint a hatalomkoncentráció elkerülése érdekében.

Hagyományos értelemben a kormányzat hatalma jelenti a végrehajtói hatalmat, amely egyben rendelkező és szervező tevékenységet foglal magában.⁵ Montesquieu fogalmazta meg az egyik alapvető tételt, amely szerint a végrehajtó hatalom nem a saját akaratát hajtja végre és működésének sem a saját akaratát hajtja végre és működésének sem a saját maga által állami célnak vélt célkitűzések

elérésére kell, hogy irányuljon, hanem a törvények végrehajtására.⁶ A közigazgatás fogalma viszonylag újkeletűnek számít a jogi terminológiában, hiszen csak a XVIII. században jelent meg francia jogtudósok révén az *administration publique* kifejezés.⁷ Elvi alapjaként a hatalommegosztás elvére épülő jogállamiság követelménye emelhető ki,⁸ az államhatalmat egy kézben összpontosító feudális abszolutizmussal szemben.

A modern közigazgatás kialakulása természetesen államunként más-más képet mutat. A közjog fejlődése szempontjából viszont a francia jog modellértékűnek számít. A kezdetekben, a XVIII. és a XIX. században a közigazgatást a szigorú szupremáció jellemezte, azonban a XX. század hajnalán megállapítást, illetve bizonyítást nyert, hogy nem csak az alá-fölérendeltség az, amely révén döntés születet a közigazgatásban. Hazánk – a nemzetközi tendenciához képest – valamivel később ismerte fel, hogy a közigazgatási jogviszonyok között felfedezhető olyan nexusok is, amelyekben a felek viszonyát alapvetően a mellérendeltség jellemzi, de ezeket egyértelműen meg kell különböztetni a polgári jog kontraktusaitól. Egy alapvetően magánjogi gyökerekkel rendelkező, közjogi elemekkel átszőtt jogintézményre kell gondolni a közigazgatási szerződések kapcsán. Az időszámításunk után 170 és 228 között tevékenykedő Ulpianushoz köthető a közjog (*ius publicum*) és a magánjog (*ius privatum*) különválasztása, de az évszázadok során hamar bebizonyosodott, hogy az egyes jogintézmények és jogágak keveredése elkerülhetetlen. E „keresztülfekvőség” szülte a közigazgatási szerződések jogintézményét is.

Otto Mayer (1846 - 1924) szerint a szerződés, mint definíció, egyenrangú közreműködést tételez fel a jogalanyok között. Ez az állam és az „alattvaló” között elképzelhetetlen, az állami akarat a hatóságokon keresztül realizálódik, az állami szerződést tehát fogalmilag kizárta. Otto Mayer – Georg Jellinek (1851 - 1911) véleményével⁹ egyöntetűen – erőteljesen elutasította a közigazgatási szerződés létjogosultságát.¹⁰ Ezméivel szembemenően azonban a XX. századi Európa több államában is képviseltette már magát az ún. „állami szerződés”.¹¹ Látható tehát, hogy a XX. század elején egyfajta kölcsönhatás kezdett kialakulni a ma-

gánjog és a közjog között, amely pedig később a jogágak elmosódásához vezetett.¹² A posztmodernitás egyik alappillére volt a kontraktualizáció, amelynek egyik eredménye a közigazgatási szerződések elterjedése lett.

2. A KÖZIGAZGATÁSI SZERZŐDÉS SZÍNRE LÉPÉSE: A NEMZETKÖZI GYAKORLAT, A KEZDETEKTŐL NAPJAINKIG

A közigazgatási szerződést (*contrat administratif*) a Napóleon korabeli francia jog fejlesztette ki a közigazgatási bíróságok felállításával egyidejűleg.¹³ A francia szabályozás ismérve, hogy az egyik szerződő fél államigazgatási szerv vagy a nemzeti jog szerinti közjogi jogi személy. Tartalmilag közszolgáltatás megszervezésére vagy működésére irányul és maga a szerződés nem illeszthető be a magánjog kontraktusai közé.¹⁴ A francia jogban – amely mintaként szolgált a mai hatályos magyar szabályozáshoz is – a közigazgatási szerződésből eredő jogviták elbírálása a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozik. Szemben a később bemutatott német szabályozással, a francia modellben a közigazgatási szerződések olyan önálló jogintézményként kerültek kodifikálásra, amelyek élesen elkülönülnek a magánjogi szerződésektől.¹⁵ A francia joggyakorlat tükrében közigazgatási szerződésről akkor beszélhetünk, ha jogszabály azt annak minősítette.¹⁶ Példaként említhető a közbeszerzési szerződés,¹⁷ vagy a koncessziós szerződés,¹⁸ amelyeket a hatályos francia jog közigazgatási szerződés-ként tart számon. A francia modell a mai napig megőrizte a kezdeti szabályozásban lefektetett jellemzőket. A későbbiekben bemutatom, hogy a francia szabályozás miként szolgált mintaként a hazai kodifikációs gyakorlat kialakításában. Helyesnek tartom azt a megállapítást, miszerint egy erőteljes válaszvonalat kell húzni a közigazgatási szerződések és a magánjogi kontraktusok között. Fontos elkülöníteni a közigazgatási szerződéseket azon megállapodásoktól is, amelyeket az állam vagy azok szervei kötnek polgári jogi joga-

lanyként. Ez (utóbbi) esetben hiába közigazgatási szerv a szerződés egyik alanya, mégsem beszélünk közigazgatási szerződésről. A német szabályozás nem vette át a francia modellt, a német jogfejlődés saját utat járt be az alábbiak szerint. A XVIII - XIX. században már fellelhetők voltak a német jogban a közigazgatási szerződések előfutárjai. A herceg és alattvalója között kötött szerződések, azaz a helyi hatalom gyakorlói és alattvalói közötti viszonylatokban egyre inkább azt a jelenséget lehetett megfigyelni, hogy a polgári jogi szerződések olyan területeken is kezdenek elterjedni, amelyek jellegüknél fogva inkább az államügyek kategóriájába tartoznak.¹⁹ A korábbiakban már utaltam Otto Mayer német jogtudósra, aki a XIX. század második felében a közigazgatási jogot tisztán hatósági jellegűnek látta, álláspontja szerint az állam jogában²⁰ a polgári jog szabályai nem érvényesülhetnek, a közjog és a magánjog elemei szerinte nem keveredhetnek ilyen formában.²¹ A német jogterületeken azonban ténylegesen a közigazgatási szerződések csak a XX. században jelentkeztek. Az ún. *Verwaltungsprivatrecht*²² jogintézménye szolgál egy összefoglaló kategóriaként a közigazgatási szerződésekre, valamint azon szerződésekre, amelyeket a közigazgatás szervei a magánjog alanyaiként kötnek. A *Verwaltungsprivatrecht* fogalmkörét akként lehet meghatározni, hogy a közigazgatás tevékenységeinek egy olyan szeletét jelenti, amelyet magánjogi jogintézménnyel kíván a közigazgatási jog elvégezni, azonban közjogi eszközök igénybevételével.²³ Akkor beszélhetünk róla, ha közigazgatási szerv köti, közfeladat ellátása érdekében, magánjogi szerződés formájában. A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényében²⁴ e jogintézménnyel összefüggésben megfogalmazta az ún. választás szabadságának elvét,²⁵ amely értelmében a közigazgatási szerv maga döntheti el, hogy hatósági szerződést (*öffentlich-rechtlicher Vertrag*) köt vagy magánjogi kontraktust.²⁶ A kettő közötti különbségtétel alapja az, hogy bár mellérendeltségről beszélünk mind a két esetben, azonban a hatósági szerződés esetében csak elviekben egyenlőek a felek, illetve annak megkötését a közérdek mozgatja. A közigazgatási szerződéseket megtalálhatjuk a német adó-, valamint építési jogban és a német szociális igazgatás területén is.²⁷

A *Verwaltungsprivatrecht* területéhez tartozik továbbá az ún. *öffentlich-rechtlicher Vertrag*, amely a

magyar hatósági szerződés jogintézményének feleltethető meg. A német közigazgatási hatósági eljárási törvény²⁸ 1977. január 1-jén lépett hatályba, és az 54. §-ban szabályozza az említett jogintézményt. A jogszabály azonban nem nóvumként vezette be a hatósági szerződést, hanem szinte egy az egyben átvette Schleswig-Holstein tartomány akkor már hatályos szabályozását.²⁹ Az átültetés eredményeként – a francia joghoz hasonlóan – a szerződésből eredő jogviták elbírálásának fóruma máig is a közigazgatási bíróság. Egy német jogi értelmező kézikönyv szerinte az ún. *öffentlich-rechtlicher Vertrag* a közjog területén hoz létre jogviszonyt, módosítja azt vagy szünteti meg a közigazgatás hatósági jogalkalmazói tevékenysége révén.³⁰ A VwVfG alapvetően egy megengedő és széles körű alkalmazhatóságot lehetővé tevő szabályt tartalmaz a hatósági szerződés megkötésére vonatkozóan. A felek csak jogszabály eltérő szabályozása esetén nem élhetnek a hatósági szerződés megkötésével.³¹

Indokolt itt egy további német nyelvterület eltérő szabályozásának bemutatása is, mégpedig az *osztrák szabályozásé*, amelyben egy fogalomcsoport alatt értelmezik azokat a szerződéses kapcsolatokat, amelyekben az állam polgári jogi jogalanyként lép be egy szerződéses kapcsolatba, illetve azokat is, ahol a közigazgatási szerv például egy hatósági szerződést köt. A jogterület összefoglaló neve az ún. *Privatwirtschaftsverwaltung*. A Steiermarkban székelő tartományi közigazgatási bíróság egy döntésében akként foglalt állást, hogy amennyiben a hatóság közhatalom birtokában gyakorolja jogalkalmazó tevékenységét, azaz például kötelező hatósági határozatot hoz, akkor az aktus nem sorolható be a *Privatwirtschaftsverwaltung* kategóriája alá. A gyűjtőfogalom elemei inkább a nem közhatalom birtokában gyakorolt közigazgatási aktusok csokorba rendezését jelentik.³² Az osztrák jogirodalomban már többen állást foglaltak³³ a jogintézmény mellett, de ellene is. Pártolói előnyként említik a rugalmasságot, hiszen a közigazgatást jellemző szigorú, kogens szabályoktól eltérést enged a szerződés, amelynek tartalmát a felek akarata határozza meg. Emellett több szerző is kiemelte, hogy egyedi megoldásként szolgálhatnak, szemben a szupremácia adta kötöttséggel.³⁴ A bírói gyakorlat azonban inkább kritikával illeti a jogintézményt, hiszen hiá-

ba magánfélként lép fel az állam az adott szerződés megkötésénél, ezekben a jogviszonyokban – az állam piaci ereje miatt – tényleges kiegyenlítődesről mégsem beszélhetünk.³⁵ Ezeket a szerződéseket legfőképpen a támogatások odaítélése során (például szociális tárgyú támogatások), valamint állami tulajdonban lévő cégek vezetése során alkalmazzák.³⁶

Megállapítható, hogy nagy különbség mutatkozik az osztrák és a német, valamint a francia joganyag között, mert más-más szemszögből közelítenek ezen kontraktusokhoz. Az osztrák jog tágabb kategóriát használ a közigazgatás magánjoggal átszőtt területére, hiszen ebbe a csoportba sorolja azokat a szerződéseket is, amelyeket az állam polgári jogi jogalanyként köt, szemben a német, illetve francia szabályozással, amelyek elkülönítik ezeket a csoportokat.

A XIX. században kiépült modern társadalom, majd a XX. századi fejlődés életre hívta a gazdaságban monopóliumok kialakulását. Ennek egyenesági következménye lett az állami ellenőrzés igényének felerősödése a piac felett. Akár a francia forradalom okozta hirtelen változásokkal, akár az említett osztrák-német reformokkal vetjük össze, az *angol fejlődési út* teljesen más irányt vett, mint a kontinentális jogrendszeré.³⁷ Relatív későn alakult ki a közigazgatási jog és a közigazgatási szervezrendszer a common-law jogrendszerben, hiszen a közhatalom feletti ellenőrzést a parlament gyakorolja. Az alapvető különbség tehát egyrészt az eltérő államszervezetből adódik. Fontos emellett kiemelni, hogy Angliában nem alakult ki a közigazgatási bírászkodás szervezete sem.³⁸ Az angol jogban a közigazgatási szerv által kötött szerződésekre – az egyéb szerződésekhez hasonlóan – ugyanúgy érvényesek az angolszász szerződési jogelvek. Mindemellett nem beszélhetünk tisztán olyan kategóriáról, mint azt a francia vagy a német jogban láttuk. Jellemző az angolszász jogrendszerre, hogy a szerződéses szabályanyag részletszabályait a bírói precedens alakítja. Az angol jog nem törekszik egy kifejezett választvonal beiktatására a magánjogi, valamint a közjogi szerződések közé. Az angol közigazgatási szervek által kötött szerződések érvényességéről a bíróságok döntöttek, így a szerződéskötési tevékenységet előzetesen a parlament, utólagosan pedig a bíróság ellenőrzi.³⁹

A nemzetközi kitekintésből jól látszik, hogy a közigazgatási szerződéseknek valamennyi jogrendszer megágyazott a XX. századra. Mindazonáltal a mai napig nem egységes a nyugat-európai szabályozás,⁴⁰ de abban szinte valamennyi állam egyetért, hogy bár nevükben szerződésekről beszélhetünk, viszont ténylegesen nem feleltethetők meg a polgári jogi kontraktusoknak. Nem lehet figyelmen kívül hagyni a közérdeket, a közigazgatási szerződéssel megvalósítandó célt, valamint az állam és azon szerveinek az erőfölényét. A közigazgatási szerződésekből eredő viták eldöntésének fórumai is változnak jogrendszerenként. Álláspontom szerint a francia jog dolgozta ki a legprecízebben, a legmegfelelőbbben és a legegyszerűbben a jogintézmény helyét, tárgyát és az abból eredő vita elbírálásának fórumrendszerét.

3. A KÖZIGAZGATÁSI SZERZŐDÉSEK HAZAI KIALAKULÁSA, ILLETVE A HATÓSÁGI SZERZŐDÉS INTÉZMÉNYESÜLÉSE

Miképpen az már kifejtésre került a fentiekben, az alkotmányos jogállam magában foglalja a kontraktualizáció folyamatát. A szerződésesedés pedig nem jelent mást, mint a szupranacionális kontraktusokat, valamint a közjog és magánjog eszközeinek az összefonódását is.⁴¹ Ezen alapvetés talaján, immár a hazai jogi szabályozással és joggyakorlattal indokolt foglalkozni, vizsgálva, hogy mikortól is beszélhetünk közigazgatási szerződésekről, mely jogállam szabályrendszerét ültette át és juttatta érvényre a hazai jog.

A közigazgatási szerződések tekintetében a *magyar jogirodalom* a francia szabályozást és annak kidolgozottságát hangsúlyozta. Kutatásom során egy 1939-es tanulmányban bukkantam a közigazgatási szerződés – mint a francia jogban már használatos jogintézmény – első hazai említésére. *Valló József* (1913 - 1976) – *Magyary Zoltán*

(sokak által legtehetségesebbnek tartott⁴²) tanítványa⁴³ – egy monográfiában,⁴⁴ továbbá számos tanulmányában foglalkozott a francia eljárásjogi kérdésekkel, valamint magával a közigazgatási szerződéssel is. Tanulmányában így vélekedett a közigazgatási szerződésről: *„A magyar jogász számára talán legmeglepőbb és legtanulságosabb a közigazgatási szerződések elmélete, amelynek alap gondolata az, hogy a szóbanforgó szerződések nem tartoznak bele a polgári törvénykönyvből ismert egyik szerződéstípusba sem, hanem sui generis ügyletek, amelyekre nem a magánjog, hanem a service public⁴⁵ joga alkalmazandó.”*⁴⁶ Ekként nem vitás, hogy a magyar jogirodalom is a kezdetektől elkülönítette a polgári jog, valamint a közigazgatás szerződéseit. Magyarországon egy évtizeddel ezelőtt a közszerződések még igazságszolgáltatásban jártak.⁴⁷ A közigazgatási szerződések a közjogi szerződések közé tartoznak. *Magyary Zoltán* a közigazgatási szerződéseket a közigazgatás cselekedetei között helyezte el. A csoporton belül helyet kapnak a szakirányú aktusok, a szervi aktusok, valamint a közigazgatási jogi aktusok. Utóbbiban helyezi el az említett jogintézményt.⁴⁸ Sokáig nem alakult ki sem a tételes jogban, sem pedig a szakirodalomban egységes fogalom, vagy csoportosítás ezen kontraktusokat illetően, szerzőnként, valamint államoként eltérő csoportosítást láthattunk. Mindemellett gyakorta előfordult, hogy szinonimaként használták ezeket a fogalmakat, azaz a közjogi szerződést, a közszerződést vagy a közigazgatási szerződést. Hazánkhoz képest a közjogi szerződések hosszabb történelmi múltra tekintenek vissza például Franciaországban, Németországban, Svájcban vagy Angliában.⁴⁹ A közjogi szerződések közjogi jogviszonyt keletkeztesznek a szerződést kötő felek között. Ezen kontraktusok főleg a büntetőjog, a büntetés-végrehajtási jog, vagy a nemzetközi jog területén jelentkeznek.⁵⁰ Jellemzőként ki kell emelni, hogy a szerződés tárgyát, a megkötés módját és folyamatát, a szerződő feleket, a felek jogait, illetve kötelezettségeit, valamint a jogviták elbírálásának fő szabályait a közjog szabályozza, funkciójukat tekintve pedig ezek a közjogi szerződések közcélok elérését, illetve közfeladat ellátását tűzik célul maguk elé. Mindemellett elmond-

ható, hogy rendszeres törvényességi felügyelet érvényesül igénybevételek felett.⁵¹ *Ádám Antal* (1930 - 2020) a közjogi szerződések különböző csoportjait különböztette meg. Ilyenek tekintette például a közhatalmi szervek és az egyházak illetékes szervei közötti közjogi szerződéseket, a politikai pártok közjogi szerződéseit, a helyi önkormányzatok közötti közjogi szerződéseket, a települési önkormányzat és a rendőrség közötti megállapodásokat.⁵²

Napjainkban nem fér kétség ahhoz, hogy a *közjogi szerződések* csoportján belül helyezhetjük el a közigazgatási szerződéseket. Ezen kontraktusokat a magánjog és a közjog eszközrendszerének a sajátos összekapcsolódása jellemzi. Alapvetően a közigazgatási szerv köt megállapodást más, nem állami jogalanyokkal, közfeladat ellátása érdekében.⁵³ A közigazgatási szerződés fogalmának tételes jogi meghatározására egészen 2017-ig nem került sor. Addig csak a jogelmélet próbált definíciót alkotni. A közigazgatás-tudomány többek között a hatósági szerződést, a településrendezési szerződést, a közbeszerzési,⁵⁴ valamint a koncessziós szerződést minősítette közigazgatási szerződésnek.⁵⁵ A közigazgatási szerződés *fogalmi elemei* tekintetében ki kell emelni, hogy a jogviszonyban legalább az egyik fél pozíciójában közigazgatási szerv áll, amely jogszabályban meghatározott feladatának ellátásával összefüggésben köt megállapodást. A feleket alapvetően a mellérendeltség jellemzi, azonban a szerződésben megjelennek a közigazgatási jogra jellemző elemek is, mint például az egyoldalú előírások, vagy a szerződészegés eseteire vonatkozó eltérő jogkövetkezmények.⁵⁶ Hazánkban azonban igazán csak a rendszerváltást követően⁵⁷ kerültek intézményesítésre, illetve magát a folyamatot sem nevezhetjük önkéntelennek, hiszen a közjog fejlődése, a jogszabályok alakítása, valamint a joggyakorlat hozzáigazodása szükséges ahhoz, hogy a közigazgatás szerződéseiről beszélhessünk. Mint már korábban is említettem, a szerződésesedés folyamata elkerülhetetlen egy alkotmányos jogállam keretei között. Sokáig azonban egységes szabályozással nem találkozhattunk. A következőkben néhány példát hozok a *közigazgatási szerződések fajtáira*, a teljesség igénye nélkül.

Nemzetgazdasági jelentőségénél fogva elsőként említem az a *koncessziós szerződést*. A jogintézményről több ágazati jogszabály is rendelkezik. Példaként ki kell emelni a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt, amely szerint – összhangban az Alaptörvény 38. cikk (1), illetve (2) bekezdéseivel⁵⁸ – az állam és a helyi önkormányzat a kizárólagos gazdasági tevékenysége⁵⁹ gyakorlásának időleges jogát kizárólag koncesszió útján, külön törvényben szabályozott módon engedheti át.⁶⁰ Az Alaptörvény indokolása szerint a nemzeti vagyon kezelése nem szolgálhat magánérdeket, azt a közösség javára kell használni, kiemelt figyelmet fordítva a végességükre, illetve arra, hogy a jövő generációinak a szükségleteik ki-elégítéséhez megfelelő mértékben rendelkezésre álljon a nemzeti vagyon.⁶¹ Látható az Alaptörvény indokolásából is, hogy a közcél kiemelt szempontként szerepel a nemzeti vagyon kezelése kapcsán, amely a közigazgatási szerződések egyik alapvető feltétele, így e szerződésként való minősítése megkérdőjelezhetetlen. A koncesszióról szóló 1990. évi XVI. törvény – összhangban a nemzeti vagyonról szóló törvény rendelkezéseivel – meghatározza a koncessziós szerződés fogalmát és a szerződéskötés feltételeit. A koncessziós szerződés az állam vagy a helyi önkormányzat által végezhető gazdasági tevékenységek gyakorlásának időleges átengedését jelenti. Főszabály szerint – versenyeztetési eljárás révén – nyilvános koncessziós pályázat keretében történik az elbírálás. Magának a szerződésnek tárgyaként pedig a közvagyonnal történő rendelkezés jelölhető meg.⁶²

Második példaként említem a *településrendezési szerződést*, amelyről az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény rendelkezik. A települési önkormányzat egyes településfejlesztési célok megvalósítása érdekében településrendezési szerződést köthet az érintett telek tulajdonosával, illetve a telken beruházni szándékozóval.⁶³ A kontraktus rugalmas keretet teremt azért, hogy az érintett közjogi, valamint magánjogi jogalanyok együttműködjenek egy közcél elérése érdekében. A szerződés tárgyai például különböző településfejlesztési tervek lehetnek.⁶⁴ A közigazgatási szerződésben a helyi önkormányzat arra vállal kötelezettséget, hogy

a szükséges településrendezési eljárást – a megállapított határidőn belül – megindítja és azt az előírásoknak megfelelően lefolytatja. Figyelemre méltó, hogy maga az érintett jogszabály minősíti közigazgatási szerződésnek a településrendezési szerződést.

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény nevesíti az ún. *közművelődési megállapodást*, amely szintén közigazgatási szerződésnek minősül. A törvény a nemzetiségek kulturális öngazgatása tekintetében meghatározza, hogy érvényre kell juttatni a nemzetiségek kulturális autonómiájának megfelelő művelődési érdekeket. Kiemeli, hogy a nemzetiségi önkormányzat jogosult nemzetiségi kulturális intézmény létesítésére, fenntartására, illetve más által létesített kulturális intézmény fenntartói jogának, illetve kulturális feladat ellátásának átvételére. Ennek keretében a kulturális intézmény, illetve a feladat átadásáról, átvételéről az átadó intézményfenntartó és az átvevő nemzetiségi önkormányzat közigazgatási szerződésben megállapodik.⁶⁵ A megállapodás tartalmát a felek jogszabályi keretek között, szabadon határozzák meg. Magának az átadásnak és átvételnek a célja az, hogy az önkormányzati közművelődési alapellátás és szervezeti folyamatossága a nemzetiségi önkormányzat kezelésében is fennmaradjon és lehetőség szerint tovább bővüljön.⁶⁶

A közigazgatási szerződések *alapvető jellemzőit* Magyarországon meghatározhatjuk az említett példák révén. Elsőként kiemelendők a közigazgatási szerződések alanyai. Az egyik fél pozíciójában mindenképp közigazgatási szerv áll, amelynek nevében a szerződés tárgyával összefüggő hatáskörrel rendelkező jogosított dönt annak megkötéséről. Települési önkormányzat esetében ez a polgármester, egyéb közigazgatási szerv esetében pedig a szerv vezetőjének hatásköre. A közjogi meghatározottságot erősíti az a követelmény, amely szerint a felek szabadon választott szerződési feltételein túlmenően szükséges az ágazati törvényekben lefektetett tartalmi előírásoknak a beépítése is a közigazgatási szerződésbe.⁶⁷ A közigazgatási szerződések további jellemzője a bennük megfogalmazott cél, amely közfeladat ellátá-

sára irányul vagy az adott tevékenység elvégzését a közérdek⁶⁸ igényli. A közigazgatási szerződésből eredő jogviták eldöntésére a közigazgatási bíróságok jogosultak.⁶⁹

Sokáig nem beszélhettünk sem a magyar jogirodalomban, sem a tételes jogban egységes fogalomról a közigazgatási szerződések tekintetében. Ezen változtatott a Kp., amely első ízben rögzítette hazánkban a közigazgatási szerződés fogalmát, mint a közigazgatási cselekvések egyik típusát. Eszerint közigazgatási szerződésnek minősül a magyar közigazgatási szervek között, közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít.⁷⁰

Tudatosan hagytam a fejezet végére az egyik legismertebb közigazgatási szerződési típust, a *hatósági szerződést*. A jogintézmény alig több, mint másfél évtizede lépett hatályba a hazai jogrendszerben, így az egyik „legfiatalabb” a közigazgatási szerződések között. „*A demokratikus jogállamok közigazgatásában általánosnak mondható, hogy a hatóság nem minden esetben a hatalom pozíciójából tárgyal az ügyféllel, hanem azt gyakran egyenrangú partnernek tekinti, s közösen keresnek optimális megoldást a konkrét ügyben. Ennek megfelelő formája a hatósági határozatot mintegy kiváltó egyezség az ügyféllel, illetőleg a közigazgatási szerződés. [...] A közigazgatási szerződés révén ugyanis gyakran többet lehet elérni, mint amennyit hatósági határozatok nyomán ki lehetne kényszeríteni.*”⁷¹ A Kormány 2004-ben ezen szavakkal indokolta a hatósági szerződés hatályba léptetését. Fontos kiemelni, hogy bár a hatósági szerződés a közigazgatási szerződések csoportjába tartozik, azonban fontos bemutatni, hogy miben különbözik a hatósági szerződés a többi közigazgatási szerződéstől. A közigazgatási szerződés nem feltételezi a szerződéskötést megelőzően hatósági eljárás lefolytatását, valamint nem értelmezhető hatósági eljárást lezáró döntési alternatívaként sem, szemben a hatósági szerződéssel. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálybalépése előtt hasonló jogintézmény nem került szabályozásra a hatósági eljárás keretében. Évtizedeken keresztül

a közigazgatási hatósági jogalkalmazás lényegi meghatározó eleme az volt, hogy a hatóság – mint a közhatalom letéteményese – a hatáskörébe tartozó ügyekben, egyoldalú jogi aktusaival alakította az egyes életviszonyokat, azonban ezen változtatott a Ket., mikor is hatálybalépésével bevezette az említett jogintézményt.⁷² A hatósági szerződés szabályozását az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) is átvette, néminemű módosítással.⁷³ Immáron nemcsak lehetővé teszi az Ákr., hanem bizonyos esetekben ágazati jogszabály kötelezően⁷⁴ elő is írhatja hatósági szerződés megkötését. Itt kiemelendő: a szabályozás egyértelművé teszi, hogy – a jogintézmény elnevezésétől függetlenül – nem dominál a mellérendeltség a felek között, hiszen bár megjelennek a hatósági szerződésben a magánjog kontraktusainak egyes elemei, azonban – ugyanúgy, mint a többi közigazgatási szerződésnél – a közjog szabályai adnak neki keretet. Az ágazati jogszabályok által előírt kötelező alkalmazás révén elveszni látszik a hatósági szerződés eredeti koncepciója, miszerint a hatóság és az ügyfél helyzete kvázi kiegyenlítődik. Felmerül tehát a kérdés, hogy akkor milyen célt is szolgál a jogintézmény? A válasz a közérdekben, valamint az ún. alávetési nyilatkozatban⁷⁵ található meg.

Ha a magyar szabályozást vizsgáljuk, összességében megállapítható, hogy egyre szélesebb körben alkalmazzák a közigazgatási szerződéseket, hiszen bizonyos feladatokat ezen kontraktusok alkalmazása révén tud a leginkább elvégezni a közigazgatás. A szabályozás alapvetően a francia

modellt követi. A közigazgatási szerződések „kukktojásaként” értelmezhető a hatósági szerződés, amely ipso iure közigazgatási szerződésnek minősül, azonban számos különbség áll fenn a két jogintézmény között.

ÖSSZEZGÉS

A közhatalom gyakorlása során mára elfogadottá vált, hogy bizonyos esetekben helye lehet a magánjogi eszközök alkalmazásának, így a kontraktualizáció a modern közigazgatásban már ténylegesen jelen van. A tanulmányban bemutattam a közigazgatási szerződések kialakulását, nemzetközi kitekintéssel fűszerezve. Amint látható volt, egyedül a francia jog őrizte meg a kezdetektől a jogintézmény klasszikus sajátosságait. A magyar szabályozás ismervei pedig – bár alapvetően francia mintán alapulnak – a hatósági szerződés rendelkezései tekintetében inkább a német általános eljárási jogszabályban nevesített jogintézménnyel mutatnak rokonságot.

A közigazgatási szerződés kapcsán ki kell emelni, hogy bár nevében kétségkívül megjelenik a polgári jog egyik alapintézménye, azonban nem szabad elfeledkezni annak közjogi alapokon nyugvó kontraktus jellegéről sem. A felek szabad akarata a szerződés megkötését illetően sosem fog teljes mértékben megvalósulni, hiszen egy kötelező, jogszabály által előírt tartalmi elem, illetve a szerződésben „megbúvó harmadik fél” mindig jelen lesz. Ez pedig nem más, mint a közérdek.

Jegyzetek

- 1 Lásd a *bírói hatalomról* szóló 1869. évi IV. törvénycikk 1. §-át.
- 2 Varga Zs. András (2017) *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó), 59.
- 3 Uo.
- 4 Uo., 61.
- 5 Uo.
- 6 Földi András, Kelemen Miklós, Kisteleki Károly, Márkus Eszter, Rigó Balázs, Siklósi Iván (2016) *Összehasonlító jogtörténet* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 198.
- 7 Uo., 191.
- 8 Uo.
- 9 Jellinek, G. (1892) *System der subjektiven öffentlichen Rechte* (Freiburg: Akademische Buchhandlung von J. C. B. Mohr), 54-63.
- 10 Mayer, O. (1924) *Deutsches Verwaltungsrecht. Band I.* (München: Verlag von Duncker & Humblot), 114-115.

- 11 Fábrián Adrián: *Közigazgatás-elmélet* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó), 115.
- 12 Bán Dániel (2019) Gazdasági jogi irányzatok a XX. századi német civilisztikában, *Corvinus Law Papers*, 2/2019, 4.
- 13 Harmathy Attila (1983) *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás* (Budapest: Akadémiai Kiadó), 13., 18.
- 14 Uo.
- 15 Várhomoki-Molnár Márta (2018) A közigazgatás által kötött szerződés, a közigazgatási szerződés, *Jogi tanulmányok*, 1/2018., 532.
- 16 En quoi consistent les contrats administratifs?, <https://www.vie-publique.fr/fiches/20260-les-contrats-administratifs-definition-et-criteres> (2021. 02. 25.)
- 17 Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés public
- 18 Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession
- 19 Bullinger, M. (1962) *Vertrag und Verwaltungsakt* (Stuttgart: Kohlhammer Verlag), 204-236.
- 20 A magyar jog ebben az időben alkalmazkodott a német jog által alkalmazottakhoz és vegyes jellegű jogintézmények kialakítására nem törekedett. – Harmathy Attila (1983) *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás* (Budapest: Akadémiai Kiadó), 23.
- 21 Uo.
- 22 Juraforum: Verwaltungsprivatrecht, <https://www.juraforum.de/lexikon/verwaltungsprivatrecht> (2021. 02. 26).
- 23 Juraforum: Verwaltungsprivatrecht, <https://www.juraforum.de/lexikon/verwaltungsprivatrecht> (2021. 02. 26).
- 24 *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (a továbbiakban: GG)
- 25 Például a tartományi önkormányzatok a vízellátást saját üzemeltetésük révén is működtethetik, vagy ezt a feladatot a tulajdonukban lévő részvénytársaságra vagy korlátolt felelősségű társaságra is bízhatják. – Erbguth, W. (2011) *Privatrechtliches Handeln der Verwaltung und Privatisierung*, *StudZR.*, 1/2011, 19.
- 26 GG 33. § (4) bek.
- 27 Várhomoki-Molnár Márta (2018) A közigazgatás által kötött szerződés, a közigazgatási szerződés, *Jogi tanulmányok*, 1/2018., 535.
- 28 *Verwaltungsverfahrensgesetz* (a továbbiakban: VwVfG)
- 29 *Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 18. April 1967. 121-129. §.* A szabályozás szerint közigazgatási szerv akkor köthet hatósági szerződést, ha más jogszabály eltérően nem rendelkezik. A jogszabály meghatározta, hogy hatósági szerződés a közigazgatási szervek sajátos cselekvése. – Harmathy Attila (1983) *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás* (Budapest: Akadémiai Kiadó), 15.
- 30 Vö. Creifelds, C. (2019) *Rechtswörterbuch* (Berlin: C. H. Beck), 1401.
- 31 VwVfG 54. §
- 32 2011/11/0005 (Landesverwaltungsgericht Steiermark)
- 33 Lásd: Heinz Peter Rill, Karl Korinek, Michael Holoubek etc.
- 34 Weber, K. (2016) *Der Staat im Schafspelz der Privatwirtschaftsverwaltung*, 3-4., https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/gesellschaft-soziales/UN-Konventionen/archiv/oeffentliche_sitzungen/6_29.11.2016/Sitzung_29.11.2016_Vortrag_Der_Staat_im_Schafspelz_der_Privatwirtschaftsverwaltung.pdf (2021. 06. 02.)
- 35 Kneih, B. (2010) *Verfassungs- und Allgemeines Verwaltungsrecht* (Bécs: Facultas Verlag), 106.
- 36 Kahl, A., Weber, K. (2007) *Allgemeines Verwaltungsrecht* (Bécs: Facultas Verlag), 214.
- 37 Temesi István (2018) *Közigazgatási jog* (Budapest: Dialog Campus Kiadó), 52.
- 38 Harmathy Attila (1983) *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás* (Budapest: Akadémiai Kiadó), 20.
- 39 Uo.
- 40 Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata 2014-ben kísérletet tett a közigazgatási szerződések egységesítésére. A Kutatóhálózat az említett évben dolgozta ki az ún. európai közigazgatási eljárási Modell Szabályokat. Az ún. RN-Javaslat könyvekbe tagolódik, amelyek közül a IV. Könyv foglalkozik a közigazgatási szerződésekkel. A Javaslat célja egy egységes szabályozás kidolgozása, a már korábban említett tagállami különbségek kiküszöbölése érdekében. A Javaslat alapvetően anyagi jogi szabályozást tartalmaz. – Boros Anita (2017) Bevezetés, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(2) különszám, 19.
- 41 Ádám Antal (2004) A közjogi szerződések Magyarországon, *JURA*, 10(1), 5.
- 42 Lőrincz Lajos (szerk.) (1988) *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874 – 1947* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó), 351.

- 43 Közigazgatási eljárásjogi klasszikusok: Valló József, <http://www.keje.hu/kozigazgatasi-eljarasjogi-klasszikusok/vallo-jozsef/> (2021. 02. 26.).
- 44 Amelyet „A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban” címmel publikált 1940-ben.
- 45 közigazgatási tevékenység
- 46 Valló József (1939) A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban, *Közigazgatástudomány*, 2(2), 105.
- 47 Bencsik András (2009) A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre, *JURA*, 15(2), 191.
- 48 Magyary Zoltán (1942) *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda), 587-588.
- 49 Ádám Antal (2004) A közjogi szerződések Magyarországon, *JURA*, 10(1), 6.
- 50 Bencsik András (2009) A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre, *JURA*, 15(2), 192.
- 51 Ádám Antal (2004) A közjogi szerződések Magyarországon, *JURA*, 10(1), 7.
- 52 *A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 9. § (1) bekezdése* meghatározza, hogy a települési önkormányzat szerződést köthet a közigazgatási illetékességi területén működő rendőrkapitányság, vagy határrendészeti kirendeltség vezetőjével – rendőrségi kötelezettségvállalás esetén a rendőrfőkapitány előzetes egyetértésével – különösen a helyi közbiztonságot érintő feladatok ellátása, a rendőrség és az önkormányzati szervek tevékenységének összehangolása, valamint az illetékességi területén működő rendőri szerv létesítésének, bővítésének és fejlesztésének elősegítése érdekében. A szerződés megkötésétől a rendőrség elzárkózhat, ha az jogszabályt sért vagy ellentétes a felettes rendőri szerv vezetőjének rendelkezésével, illetve, ha annak pénzügyi, anyagi fedezete nem biztosított vagy tartalma szakmailag megalapozatlan.
- 53 Horváth M. Tamás: A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója, *Magyar Közigazgatás*, 55(3), 142.
- 54 A közbeszerzési szerződés kapcsán azokban a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvényt módosító, a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény indokolása meghatározta, hogy a közbeszerzési szerződések nem minősülnek közigazgatási szerződéseknek. Tekintettel arra, hogy meghatározó részükben a szerződések jogára jellemző elemeket tartalmaznak, ezért ezekkel a szerződésekkel kapcsolatban felmerülő jogviták elbírálásának fórumai a polgári bíróságok. – Patay Géza (szerk.) (2020) *A közbeszerzés joga - Kommentár a gyakorlat számára* (Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.).
- 55 Fazekas Marianna (2017) *Közigazgatási jog Általános Rész II.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 190.
- 56 Horváth M. Tamás: A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója, *Magyar Közigazgatás*, 55(3), 142.
- 57 Uo., 143.
- 58 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 38. cikk (1)-(2) bekezdése szerint: „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. (...) Az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit az (1) bekezdés szerinti célokra tekintettel sarkalatos törvény határozza meg.”
- 59 A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 12. § (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységei körébe tartozik például a bányászati kutatás és kitermelés, a szerencsejátékok szervezésére és működtetésére irányuló tevékenység, az országos törzshálózati vasúti pályán történő személyszállítás és árufuvarozás, a menetrend szerinti helyközi közúti személyszállítás, dohánytermékek kiskereskedelme etc.
- 60 Fazekas Marianna (2017) *Közigazgatási jog Általános Rész II.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 193.
- 61 Magyarország Alaptörvényének (2011. április 25.) Indokolása.
- 62 Fazekas Marianna (2017) *Közigazgatási jog Általános Rész II.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 197.
- 63 Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 30/A. § (1) bekezdése.
- 64 Fazekas Marianna (2017) *Közigazgatási jog Általános Rész II.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 192-193.
- 65 A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 33. §, 36. §, illetve 38. § (1) bekezdése.
- 66 A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 38. § (2) bekezdése.
- 67 Az előbbieken említett közművelődési megállapodás tekintetében a jogszabály kötelező tartalmi elemeket sorol fel, ilyen például a kulturális intézmény feladatának megnevezése, a megállapodás időbeli hatályának a meghatározása, a tulajdonviszonyok alakulására vonatkozó rendelkezések, valamint a kulturális intézmény települési önkormányzat által történő visszavételének feltételeinek a rögzítése, etc.

68 Bibó István szavaival élve „Végül a közérdek úgy, ahogyan az élet, a társadalom, akár egyéneiben, akár különböző társulásaiban megfogalmazza, a köz ügyéhez a legközelebb áll, de valami tagolatlan, körvonalazatlan, sok szubjektív elemtől és pillanatnyi behatástól érintett értékelés.” – Bibó István: Válogatott tanulmányok. Második kötet (1945-1949). A magyar közigazgatásról. A jó közigazgatás problémája, <https://mek.oszk.hu/02000/02043/html/324.html> (2021. 06. 02.)

69 A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1) bekezdés és (3) bekezdés c) pont.

70 Kp. 4. § (7) bekezdés 2. pont.

71 A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról szóló 1005/2003. (I. 30.) Korm. határozat.

72 Kilényi Géza (2008) *A közigazgatási jog nagy kézikönyve* (Budapest: Complex Kiadó), 498.

73 Az Ákr. 92. § (1) bekezdése szerint: „Jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön. (...)”.

74 Példaként hozható a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény, amelynek a 35. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a Nemzeti Filmintézet Közhasznú Nonprofit Zrt. gazdasági társasága a Location Office Kft. <https://nfi.hu/hu/location-office/altalanos-tajekoztato> (2021. 06. 10.) hatósági jogkörrel felruházva országos illetékességgel látja el a filmforgatási célú közterület-használati eljárásokkal kapcsolatos feladatokat. Ennek keretében hatósági szerződésben állapodik meg a közterület filmforgatási célú felhasználásával összefüggésben, amely a települési képviselő-testület jóváhagyásával válik érvényessé. Mindazonáltal mellőzik a hatósági szerződés megkötését abban az esetben, amikor a tevékenység hatósági bejelentéshez vagy engedélyhez kötött például, ha a filmforgatás során alkalmazott színházi fegyverekhez rendőrhatósági engedély szükséges. Ekkor már engedélyezési eljárásokról beszélhetünk, nem pedig hatósági szerződés megkötéséről.

75 Az alávetési nyilatkozat lényegi ismerve a szerint határozható meg, hogy az ügyfél olyan kötelezettséget vállal magára, amelynek teljesítésére hatósági határozatban alapvetően nem lehetne kötelezni. Azonban ez a többletkötelezettség mind számára, mind pedig a hatóság számára előnyös. Az alávetési nyilatkozat keretében az ügyfélnek a hatósági szerződésben nyilatkoznia kell arról, hogy a saját szerződésszegése esetére a többletkötelezettségek tekintetében aláveti magát a szerződésszegés jogkövetkezményeinek.

