

MTA Law Working Papers
2015/25

**A jogtudomány helye, szerepe,
haszna a közigazgatási
jogtudomány szemszögéből**

Balázs István

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

A jogtudomány helye, szerepe, haszna a közigazgatási jogtudomány szemszögéből.

1. A közigazgatási jogtudomány helyzetéről általában.

Amennyire közismert tény a hazai közigazgatási jogtudomány kiemelkedő szerepe a XX. század első harmadában, annyira fájó tény lehet annak egyes vélekedések szerinti² visszaszorulása a szocializmus alatt, illetve a rendszerváltás óta.

Persze mindez nem jelenti azt, hogy magával a közigazgatással ne foglalkozott volna a tudomány, csak a korábbi jogpozitivisták, majd később közigazgatási jogi dogmatikai irányvonalat váltották fel a közigazgatás-tani irányzatok.³

E tendenciát tovább erősítette a XX. század utolsó negyedétől egészen az ezredfordulót követően meghatározóan érvényesülő, de nyomaiban még napjainkban is jelenlévő, a neoliberális állam és közigazgatás-felfogás keretében megszületett Új Közmenedzsmen (NPM) irányzat

Egyes elemzések szerint⁴ a közigazgatási jogtudományi irányzatok érvényesülése szerte a világon főként ennek következtében esett vissza.

Haszna pedig mindenütt van, de legalább is lehet a közigazgatási jogtudománynak, hiszen maga a közigazgatási jog megkerülhetetlen jogállami körülmények közt és különösen az lenne hazánkban is napjainkban olyan, a jelenlegi reformok körében is igen vitatott területeken, mint pl. a közigazgatási aktustan továbbfejlesztése a megváltozott viszonyaink közepette, vagy éppen a közszerződések rendszerén belül a közigazgatási szerződések dogmatikája. Ezek következetes végiggondolása egyben a közigazgatási jog mibenlétének, a közigazgatási jogviszony elemeinek, így a közigazgatási jogalanyiság egész problematikájára kihat, ami szerte az Európai Unió tagállamaiban napirenden lévő kérdés.⁵

Mindezen a közigazgatási jogi dogmatikai kérdések megválaszoltságának pedig komoly haszna lett volna már akkor is, amikor nem rég Magyarországon a közigazgatási hatósági

¹ Tudományos főmunkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézet, Tanszékvezető egyetemi tanár, DE ÁJK

² Így mindenekelőtt; Jakab András; A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon, Új Magyar Közigazgatás, 3. évfolyam 9-10. szám, 2010 szeptember-október, 31-45. oldal

³ Ezt igazolandó, az előző; 2.számú jegyzetben foglaltakhoz képest lényegesen jobb a hazai közigazgatás-tudományunk megítélése. Lásd; Józsa Zoltán, A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről. in Változó közigazgatás, JATEPress, Szeged, 2011,187-209 oldal.

⁴ Jacques Chevallier; Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel. 18. oldal. www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/31/jacques_chevallier2.pdf 4a028e63cb69e/jacques_chevallier2.pdf 2015 05 27

⁵ Jean-Bernard Auby- Jacqueline Dutheil-de la Rochère; Traité de droit administratif européen, 2. éme ed. Edition Bruylant,2014, Paris

eljárás és jogorvoslati rendszer jelenleg folyó módszeres átrendezéséhez hozzáfekttek, ide értve a közigazgatási bíráskodás új rendszerének a kialakítását.

Mivel azonban e kérdések tisztázatlanok maradtak, így a koncepciót alkotó különböző bizottságokban⁶ bizony sekélyes viták tudtak csak kialakulni az irányok megfeleléségéről.

E dilemmák közepette kérdés lehet, hogy vajon hogy jutott odáig a hazai közigazgatási jogtudományunk, hogy jelenlegi állapotában ilyen szerény minősítést kapjon és egyáltalában helytálló- e ez? Ha pedig erre választ kapunk, akkor további kérdés az, hogy ez az állapot mennyire illeszkedik, vagy tér el ezen állapota az európai tendenciáktól?

2. A közigazgatási jog és jogtudomány kialakulásának jellemző vonásai.

Ha a közigazgatási jogtudományról kívánunk értekezni, akkor elkerülhetetlen annak tárgyáról, a közigazgatási jog mibenlétéről is szólni.

Ez annál is inkább fontos, mert a közigazgatási jog fogalma és önálló jogági jellege a különböző jogrendszeren belül vitatott, nem mindenütt azonos módon értelmezett és elfogadott, de koronként dinamikusan változó tartalommal bír.

Így pl. a hazai klasszikusaink közül Márfy Ede szerint: „A közigazgatási jog.. azoknak a sajátos jogszabályoknak az összessége, amelyek a közigazgatás szervezetét, feladatait, valamint a közigazgatást végző állam (általa delegált önkormányzati szervek) és az állampolgárok közötti jogviszonyokat szabályozzák. Tételesjogi értelemben a közigazgatási jog fogalma némileg eltér a közigazgatási jogi..elméleti értelemben vett meghatározástól. Tételesjogi értelemben ugyanis a közigazgatási joghoz számítjuk azokat a jogszabályokat is, amelyek megvalósítását a tételesjog szintén a közigazgatás szerveire bízza ugyan, de amelyek az államhatalmak elválasztásának elmélete értelmében vagy a törvényhozó, vagy pedig bírói államhatalmak szervei által volnának intézendők..Viszont tételesjogi értelemben nem számítjuk a közigazgatási joghoz azokat a jogszabályokat, amelyek elvi természetük miatt feltétlen oda tartoznának ugyan, melyek megvalósítását azonban a tételesjog célszerűségi okokból a törvényhozói , vagy pedig a bírói hatalmi ágak szerveire bízza..”⁷

Hozzáteszi mindjárt lábjegyzetben azt is, hogy „Amint a közigazgatásnak, úgy a közigazgatási jognak is igen sokféle definíciójával találkozhatunk a jogtudományos irodalmában” és utal a német és francia közigazgatási jogi dogmatikai munkák lényegére.⁸

⁶ Így pl. a következő anyagokat előkészítő IM bizottságok: „Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről”, valamint „Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről./ <http://www.kormany.hu/hu/dok?source=5&type=410#!DocumentBrowse,2015> június 2.

⁷ Márfy Ede; Magyar Közigazgatási és Pénzügyi Jog, Budapest, 1926, Atheneum Irodalmi és Nyomdai RT, I. Kötet, 8-9. oldal.

⁸ Előzőekben idézett mű 4. számú lábjegyzete,

Ehhez képest Magyary Zoltán közel két évtized múltán úgy fogalmaz, hogy;”A közigazgatási jog a jognak az az ága, amely szabályozza;

1. a közigazgatási jog szervezetét és azoknak az egyéneknek a kijelölését, akikben a közigazgatás meg van személyesítve;
2. ezeknek a szerveknek a hatáskörét és jogait, amelyekkel a közszolgálatot elláthatják, valamint az emberek viszonyát a közhatalomhoz;
3. az eljárást, amellyel a szervek hatáskörüket kifejthetik, határozataikat maguk végrehajtják és az abból származó jogviták elintézését nyernek.”⁹

Napjaink definíciói közül idézve találhatjuk azt a fogalmat, miszerint; „ A közigazgatási jog a jogrendszer egyik ága, a közjog része, azoknak a normáknak az összessége, amelyek a közigazgatás tevékenységével összefüggő társadalmi viszonyokat rendezik”¹⁰

A közigazgatási jog fogalma a külföldi szakirodalomban legalább ennyire sokrétűen jelenik meg. Egyik ilyen, a különböző jogrendszerekben alkalmazott fogalmakat szintetizáló publikáció szerint¹¹ a közigazgatási jog tartalmilag a közjogon belüli speciális szabályozási tartalom, szociológiailag a jogfejlődés speciális területe, melyet a közigazgatási bíráskodás és joggyakorlat fejleszt. Mindebből következően a közigazgatási jog fogalma kettős; egyrészt az a közigazgatásra vonatkozó jogszabályok összessége, másrészt a közigazgatási jog ismerete, tudása. A közigazgatási jog és tudománya fontossága, helye és szerepe történetileg változik, így előbb központi szerepet tölt be a közjogon belül, majd az alkotmányjog primátusa kezd fokozatosan érvényesülni, sőt egy idő után meg is kérdőjelezi, de legalább is relativizálja a közigazgatási jog és tudomány önállóságát.

A változás mögötti dinamika oka főként az, hogy a jogállam előbb alkotmányos keretek közé szorítja a közigazgatást a rendőrállamhoz képest, de egyben fel is értékeli az intézményrendszerére vonatkozó jogi szabályozást. A végrehajtó hatalom szerepének folyamatos növekedése pedig lassan meghatározóvá teszi a terebélyesedő közigazgatási jogot a közjogon belül.

Csak hogy a bővülő joganyag egyben korlátozza is a közigazgatás racionalitását és főleg hatékonyságát, aminek kritikája az NPM megjelenésével éri el csúcspontját. A deregulációval éppen a közigazgatási jogi eszközök kerülnek leépítésre és ezzel fokozatosan csökken korábban kivívott szerepe, helyét pedig fokozatosan az alkotmányjog tölti ki nem kis mértékben az alkotmánybíráskodásnak köszönhetően az alapjogi elvek folyamatos bővítésével és finomításával, melyek egy része a közigazgatásra is kihat.¹² A versenyszféra

⁹ Magyary Zoltán; Magyar Közigazgatás, Budapest, 1942, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 52. oldal.

¹⁰ Közigazgatási jog. Általános rész III. szerk. Fazekas Marianna, ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2013, 15. oldal

¹¹ Jacques Chevallier; Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel. 12. oldal.
www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/31/jacques_chevallier2.pdf_4a028e63cb69e/jacques_chevallier2.pdf
2015 05 27

¹² Közigazgatási jog. Általános rész I. szerk. Fazekas Marianna, ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2013, 18. oldal,

igazgatási és vezetési módszereinek közigazgatási alkalmazása a közigazgatási jog visszaszorításával és magánjogi eszközök térnyerésével jár. Kevesebb közigazgatás, kevesebb közigazgatási jog és főként közigazgatási jogtudomány.

A közigazgatási jog tudománya, amúgy is csak egy eleme a közigazgatás-tudománynak, mivel sem a közigazgatást, sem annak társadalmi hatását nem lehet pusztán a jogból levezetni.

A közjog és a közigazgatási jog kapcsolata, viszonya pedig már a kezdetekkor problémás az elhatárolás szempontjából. A francia jogfelfogás szerint a közjog az egyén és a társadalom kapcsolatát szabályozza, míg a közigazgatási jog az állam és polgárainak viszonyát.

A közigazgatási jog, mint az állam cselekvését szabályozó egyedül hasznos tudás az állam francia felfogásának eredménye, amit a jogállam eszméjének térhódítása előbb csak árnyal, míg később az alkotmányos kereteket kijelölő alkotmányjog maga alá von.

A jogállam francia felfogásának kiterjedt érvényesülése azonban megerősíti a közigazgatási jogot azért, mert az nem csak azt jelenti, hogy a közigazgatás többé nem cselekedhet jogellenesen, hanem azt is, hogy főszabályként csak felhatalmazásra járhat el az így meghatározott hatáskörében.

A közigazgatási jog meghatározza a közigazgatás által elérendő célokat és az ehhez szükséges eszközöket, a közigazgatási aktusok csak akkor lesznek érvényesek, ha megfelelnek a jogszabályi előírásoknak, ennek hiányában a bíróság megsemmisíti azokat. Amíg a rendőrállam közigazgatása a közigazgatás hatékonyságát helyezte előtérbe a közigazgatás tudományát preferálva, addig a jogállami közigazgatás működésének szabályosságát abszolutizálja, ami a közigazgatási jogtudományt preferálja.¹³

A közigazgatási jog igazságszolgáltatás általi érvényesíthetősége pedig sajátos súlyt ad számára az addig egyedüli valódi jognak minősülő magánjoghoz képest, egyben pedig megerősíti központi helyét a közjogon belül. Erre pedig már lehet építeni közigazgatási jogi dogmatikát.

A közigazgatási jog gyors fejlődése és önállóságát, illetve az alkotmányjoggal szembeni primátusát növelő tényezők a közigazgatási bíráskodás és a bíró alkotta jog, valamint az alkotmánybíráskodás hiánya.

Ezt fejezi ki Duguit osztályozása, miszerint a közjog „azon jogszabályok összessége, mely az államra vonatkozik. Ennek első része a kormányzásban résztvevő szervekre terjed ki, mint alkotmányjog, míg másik része a kormányzásban résztvevő állami szervek és tisztviselőinek külső cselekvését szabályozza, ez pedig a folyamatos változásban lévő közigazgatási jog”¹⁴

A XX. század első feléig tehát a jogállami közigazgatás felértékeli és a közjog központjába helyezi a közigazgatási jogot a kontinentális jogrendszerekben, így annak tudományát a

¹³ Jacques Chevallier; Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel. 18. oldal.
www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/31/jacques_chevallier2.pdf_4a028e63cb69e/jacques_chevallier2.pdf
2015 05 27

¹⁴ L. Duguit; Traité de droit constitutionnel, 3 éme edition, Fontemoing, 1927, 680. oldal.

közigazgatási jogtudományt is, sőt a közigazgatási bírászkodás miatti gyakorlati fontosságára tekintettel ez a tendencia érvényesül a jogtudományon belül is.

Ebben az időszakban tehát nem kérdéses a közigazgatási jogtudomány helye, szerepe, fontossága, bár a közigazgatás-tani irányzatok alternatívaként és egyre erősödően jelen vannak.

3. A közigazgatási jog és jogtudomány visszaszorulása.

A közigazgatási jog és tudományának válságát, valamint visszaszorulását főként a II. világháborút követően különböző belső és külső tényezők idézték elő¹⁵.

A belső tényezők közül a közigazgatási jog zártsága, az ügyfelek általi kritizálhatatlansága és fokozatos elszakadása a társadalmi-gazdasági reálfolyamatoktól, emelhetők ki.

Éppen ezért erősödhettek meg a közigazgatás ésszerűségére, hatékonyságára és minőségére koncentráló vizsgálódások és az ezekre épülő modern közigazgatás tani irányzatok a közigazgatás-tudományon belül.

A külső tényezők közül az előbbieket következményeként közigazgatás-tudomány komplex megközelítésnek köszönhető és a valós folyamatokra koncentráció jellegének köszönhető előtérbe kerülése az egyik tényező, míg a másik a közigazgatási jogot a közjogon belülről érintő kihívás az alkotmánybírászkodás kiterjedésével az alkotmányjog élővé válása és megerősödése, a közigazgatási jog konstitucionalizációja.

Mindezekhez pedig közös alapot szolgáltatott a „gondoskodó állam” és annak a társadalmi életviszonyokat szabályozó, azokba közhatalmi eszközökkel mélyen beavatkozó közigazgatásának válsága.

Mindezek világszerte visszavetették a közigazgatási jog és tudományának fontosságát, érvényesülését, így Magyarországon is.

Hazai viszonyainkat illetően Jakab András pár évvel ezelőtti publikációjában¹⁶ nem túl kedvező képet festett hazai közigazgatási jogtudományunk helyzetéről sem oktatásáról.

¹⁵ Jacques Chevallier; Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel.25. oldal.
www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/31/jacques_chevallier2.pdf_4a028e63cb69e/jacques_chevallier2.pdf
2015 05 27

¹⁶ Jakab András; A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon, Új Magyar Közigazgatás,3. évfolyam 9-10. szám, 2010 szeptember-október, 31-45. oldal

Kérdés, hogy ez az értékítélet egyfajta folyamatosságot jelent egyes korai elődök értékítéletével¹⁷, vagy a rendszerváltás óta alakult így a helyzet?

Ha ez az utóbbi, akkor ez mennyiben magyar sajátosság, illetve mennyiben sorolható az előző pontban vázolt folyamatok közé?

Meglátásunk szerint, ha csupán belepillantunk a magyar közigazgatás-tudomány XX. század első feléig tartó fejlődésébe tartozó néhány tudós életpályájába és műveibe¹⁸, akkor is látszik az, hogy az erős német-osztrák hatás ellenére is igazi egyéniségek és saját irányvonalak alakultak ki, melyek eredményei kihatottak az azt követő szocialista államigazgatás és jogtudománya időszakára is.

Elméleti jelleggel ilyen példaként említhető fel a tudományban és oktatásban egyaránt központi helyet elfoglaló aktustan, míg ennek gyakorlati hasznosulása a rendszer legstabilabb és – legalább is a közigazgatási jog szempontjából - legnívósabb jogalkotási produktum, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló és közel fél évszázadig hatályban volt Áe.¹⁹

A rendszerváltáskor a közigazgatási jog terén mindenekelőtt a szervezeti jog és a közszolgálati jog került előtérbe, mivel a tradicionális európai demokratikus értékekhez való visszatérés ezeken a területeken bírt leginkább prioritással.

Mindkét területen komoly közigazgatási jogtudományi megalapozásnak lehettünk tanúi²⁰, mely ráadásul nem a korábbi magyar polgári közigazgatási jogtudományi alapokra épültek és értelemszerűen nem támaszkodhattak a „szocialista államigazgatási jogtudomány” eredményeire sem. Éppen ezért erősödtek fel ebben a rendszerváltó időszakban az összehasonlító közigazgatási jogi kutatások csak hogy- az időhiány miatt- nem az alapkutatói, hanem az alkalmazotti szinten.

Ennek hamarosan jelentkeztek is a negatív következményei annyiban, hogy a 90-es évek elejére a rendszerváltás következményeként létrejött új intézmények beüzemelése, finomítása egyfajta permanens reform nyomása alatt tartotta a közigazgatást és annak tudományát. Ebben a folyamatban pedig a közigazgatási jogi alapkutatásokra alig volt igény és kapacitás, mely a kutatások intézményrendszerében és finanszírozásában is megnyilvánult²¹.

Így pl. nem előzte meg és nem is nagyon követte a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának általánossá tételét sem különösebb elméleti előkészítés és hosszú évekre volt szükség, hogy ezzel néhányan foglalkozzanak.

A magunk álláspontja szerint az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló új törvény előkészítése és az ezzel nagyjából egy időben zajló regionalizáció volt az a két terület, ahol a

¹⁷ Szamel Lajos; A magyar közigazgatástudomány, 1977

¹⁸ Koi Gyula; Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós és életpályája. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013

¹⁹ 1957. évi IV. tv. az államigazgatási eljárás általános szabályairól.

²⁰ Így pl. Verebélyi Imre, szerk; A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja, ÁSZI Budapest, 1988. 324., Lőrincz Lajos, A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től, Magyar Közigazgatás, 2006/3-4. szám.

²¹ Lásd pl. a Magyar Közigazgatási Intézet szerepét, vagy az OKTK és OTKA programok párhuzamosságát stb..

közigazgatási jogtudományi alapkutatási igények leginkább jelentkeztek volna, de mindkét esetben a rövidebb távra kitekintő politikai igények e szándékoknak gyorsan gátat szabtak.

E folyamatban azonban nem szabad megfeledkezni az európai integráció által szabott sajátos követelményekről²² sem, melyek azonban már éppen nem a közigazgatási jogi elveket követték, hanem az OECD SIGMA közvetítésével a neoliberais államfelfogásnak megfelelő NPM érvényesülését erőltették, melyek pedig a modern közigazgatás-tani megközelítések szinte egyoldalú érvényesülését eredményezték a tudományban is.

A magyar közigazgatás-tudomány korabeli jeles képviselői, így pl. nem a közigazgatási bíráskodás elvi kérdéseit vizsgálták, vagy nem a közigazgatási aktusok megjelenési formáinak változásait, és nem is a közigazgatási hatósági eljárás optimális rendszereit kutatták, hanem minőségbiztosítási rendszereket adaptáltak és deregulációs programokat dolgoztak ki, ahol éppen nem a jog és tudománya szerepének megbecsülése, hanem inkább relativizálása volt a cél.

Ebben a folyamatban és stádiumban történt meg az európai folyamatokhoz történő közelítés csak éppen eltérő előzmények alapján és ki nem érlelt viszonyok közepette.

A magyar közigazgatási jogtudomány rendszerváltást két évtizeddel követő állapotának borús értékelése mögött tehát nem csupán a közigazgatás-tudomány képviselőinek felkészültségét és kapacitását érintő problémákat kell felszínre hozni, hanem azt a közeget is, melyben érvényesülhetett.

Jóllehet ezek nagyon fontos alapkérdések, mely a címben szereplő témakör, illetve kérdés megválaszolásához szükségesek, de vissza kell még is térni az alapokhoz és néhány konkrét példát felhozni ahhoz, hogy napjaink aktualitásai közül melyek azok, ahol a jogtudomány szerepe a közigazgatási jog szemszögéből manifesztálódik.

4. A jogtudomány helye, szerepe, haszna a hazai közigazgatási jogtudomány néhány aktuális problémája szemszögéből.

A bevezetésben már szó volt arról, hogy a hazai közigazgatási jogtudományunk relatív visszafogottsága milyen területeken okoz gondot a gyakorlat számára, de konkrétumok nélkül. E pontban ezért ezek tárgyalására kerül sor, nem a jelzett problematika megoldása szemszögéből, hanem a témakör szempontjából fontos hely, szerep és haszon alátámasztására.

²² Az Európai Közigazgatási Térség jogilag nem megalapozható követelményeket támasztott a csatlakozni szándékozó országokkal szemben, hanem a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitások oldaláról a jogi követelményeknél is erősebb, közpolitikai igényeket támasztott.

4.1 Közigazgatási rendtartás²³.

A közigazgatási hatósági eljárás szabályozásával kapcsolatban korábban hangsúlyozásra került az, hogy az erős osztrák inspirációra épülő, a két világháború közti időszakban készült tervezetek²⁴, valamint az ezeket is adaptáló 1957. évi IV. Tv, az Áe. komoly elméleti kontinuitást jelentettek és elősegítették azt, hogy e törvény az un. szocialista államigazgatási jog legstabilabb és a „táborba” tartozó más országok számára is példát mutató jogintézménye legyen. A rendszerváltást folyamatában sem igazán merült fel a törvény lecserélésének igénye, a szükséges módosításokat ezek nélkül is meg lehetett tenni.

A változásokat ezen a téren is az uniós csatlakozási folyamat inspirálta, illetve ezen belül a már szintén említett és az NPM irányvonalat érvényesíteni kívánó Európai Közigazgatási Tér követelményeinek érvényesítése.

Az ennek keretében központi szerepet kapó és az új törvényi szabályozásnak már az elnevezésében megjelenő²⁵ szolgáltató jellegű közigazgatás nevében készült változata megtörte a korábbi folyamatosságot és súlyos kompromisszumokra épülő új, idegen elemeket vitt bele a szabályozásba, de ráépítve a régi alapokra. Az így létrejött, a korábbiaknál többszörösen terjedelmesebb anyag hatályba lépése óta folyamatos változásban van, ami igen megnehezíti érvényesítését, minek következtében új szabályozás gondolata merült fel, illetve egy koncepcionálisnak szánt előkészítést követően mára már élő kormányzati feladattá vált²⁶.

Az e döntés előkészítésben részt vevő, elméleti és gyakorlati szakemberekből álló kodifikációs bizottság ülésein számos olyan közigazgatási jogi dogmatikai kérdés merült fel, melyek tekintetében jó lett volna kiértékelés és aktuális közigazgatási jogtudományi munkákra támaszkodni, de melyek nem igazán állnak rendelkezésre.

Ezek közül csak néhányat kiemelve említésre méltó mindjárt a szabályozás jellege, az általános és különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonya, a szabályozást átható alapelvek jellege, a hatály és főleg a jogorvoslati rendszer stb.

Az előkészítő anyag²⁷ részletes elemzésére ehelyütt nincs mód, de annak már felszínes áttekintése nyomán is világosan látszik az, hogy a tézisszerűen megfogalmazott, többnyire eleve eldöntött közpolitikai kérdéseket tartalmazó deklarációk mellett megjelenő alternatívák közt esetenként olyan nagyok a különbségek, melyeket komoly közigazgatási jogdogmatikai elemek alkalmazása nélkül feloldani nem lehet. Ilyen pl. az un. sommás eljárások fogalma, a fellebbezésnek, mint rendes jogorvoslatnak a megszüntetése, az eljárási szakaszok szűkítése stb. *Ugyanakkor az is tény, hogy ezekre nem csak a közigazgatási jogtudományi források köre szűk, hanem az összehasonlítható jogi munkák is hiányoznak, ezért nagyon nehéz megfelelő érvelést alkalmazni az ötletszerű közpolitikai döntésekkel szemben. Így aztán konkrét esetben*

²³ lásd; Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről/
<http://www.kormany.hu/hu/dok?source=5&type=410#!DocumentBrowse,2015> június 2,

²⁴ Valló József és Sztás Jenő tervezetei.

²⁵ 2014.évi CXL Tv. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, a Ket.

²⁶ Lásd; a Kormány 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozata a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról.

²⁷ Mint 21. sz. jegyzet,

*manifesztálódnak azok a hiátusok, melyek okkal, joggal, vagy esetenként eltúlzottan, de a hazai közigazgatási jogtudományi kapacitásaink vonatkozásában mégis megfogalmazódtak.*²⁸

4.2 Közigazgatási bírászkodás és perrendtartás²⁹

A közigazgatási bírászkodással kapcsolatban első látásra nem áll fent a nemzetközi és hazai közigazgatási jogi dogmatikai források hiánya, hiszen – az alkotmányjog előretörésének is köszönhetően-bőven találhatunk rá szakirodalmat.

A döntés előkészítésben maga az MTA TK JTI is részt vett pl. a témával kapcsolatos műhelyvita³⁰ kapcsán. Sajátos módon azonban éppen az az összefüggés nem került feldolgozásra, mely ma a tervezett új rendszer kapcsán a legtöbb vitát váltja ki, ez pedig a közigazgatási jogvita fogalma és a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának terjedelme. Ez utóbbi esetében az elképzelések szerint a bíróság megváltoztatási jogköre válna általánossá, azaz a bírói hatalmi ág érdemben dönthetne a végrehajtó hatalmi ágba tartozó ügyekben, mintegy átvéve annak szerepét. Ez az elviekben is súlyosan kifogásolható, a hatalommegosztás elvét alaptörvény ellenesen sértő megoldás a gyakorlatban is felértékelődne, mivel a fellebbezésnek, mint rendes jogorvoslatnak közigazgatási eljárásban történő megszüntetése után szinte nem is maradna az ügyfél számára más szubjektív jogvédelmi eszköz. Konkrét ügyet alapul véve, az ügyfél építési engedély iránti kérelmét elutasító közigazgatási határozat ellen csupán a közigazgatási bírósághoz lehetne keresettel fordulni, mely szerv akár építési engedélyt is adhat, ha akar a közigazgatás helyett.

Az ilyen és más hasonló esetek általánossá válásával pedig az igazságszolgáltatás már nem csupán kormányoz, hanem igazgat is. Ha mindehhez hozzáteszük azt, hogy e jogkör a közigazgatás normatív döntéseire is kiterjedhet, akkor még nagyobb lehet a káosz. Az egyik helyen lebontjuk hát a jogállamot, amikor a rendes jogorvoslatot kiiktatjuk a rendszerből, a másik helyen meg túlépítjük olyan vélt érdekek mentén, melyek védelmére az nem hivatott és nem is alkalmaz.

A közigazgatási jogi dogmatikai átgondolása e koncepciónak tehát feltétlen nélkülözhetetlen lett volna és ennek biztosan nagy szerepe és haszna is lenne, ha nem eleve eldöntött közpolitikai kérdések megvalósításáról lenne szó.

4.3 A területi államigazgatás reformja.

A területi államigazgatás 2010-től tartó reformja egyre nagyobb szervezeti integrációt és hatásköri koncentrációt jelent, mely mára a szakigazgatási szervek megszüntetésével egyedülálló megoldást jelent a világ nagy közigazgatási rendszereiben.

²⁸ Józsa Zoltán; Változó közigazgatás, JATEPress, Szeged, 2011, 187-209. oldal.

²⁹ Lásd részletesen; Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről./ <http://www.kormany.hu/hu/dok?source=5&type=410#!DocumentBrowse,2015> június 2.

³⁰ Herbert Küpper, Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása. MTA Law Working Papers/ <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp,2015> 06 08,

Egy nagy általános hatáskörű területi államigazgatási szerv intéz mindent és ezen belül nincs önálló döntési jogkörökre épülő szakigazgatási specializáció, így szakhatósági rendszer sem.

Kérdés, hogy vajon milyen közigazgatási jogdogmatikai megfontolások alapján jutottak ilyen megoldásra a döntéshozók? *Mivel ismeretlen megoldásról van szó, nyilván ilyenekre nem támaszkodhattak, hanem csak a hatékonyság, célszerűség, gyorsaság stb. hangzatos és gyakorlatias elvei hatottak.*

Az egyes intézmények közti összefüggés világos persze, ha nincsenek önálló területi államigazgatási szervek, akkor az ezen a szinten meghozott döntések ellen nincs más felettes szerv, ahová fellebbezni lehetne, mint a központi szervek, de ezek meg nem erre vannak.

Így aztán persze, hogy szükséges az a kétfokú közigazgatási bírósági felülvizsgálati rendszer, mely biztosítja a jogállamiságnak megfelelő jogorvoslatot. Mivel azonban a bírósági eljárás hosszadalmas, a pusztán a jogszabálysértő közigazgatási döntések megsemmisítése és a közigazgatás új eljárásra utalása nagyon meghosszabbítaná az ügyek elintézésének időtartamát, ezért – különösen az ügyintézési határidő lerövidítésében fetisizált hatósági eljárási reform tükrében- meg kell adni a bíróságnak az általános megváltoztatási jogkört, tehát döntést közigazgatási ügyekben a közigazgatás helyett.

Ezek azonban nem dogmatikai, hanem praktikus érvek, melyek mögött meghúzódó megoldás nemzetközi megalapozása éppen úgy hiányzik, vagy hiányos.

A nemzetközi összehasonlításban mindig találunk látszólagosan hasonló megoldásokat, de a lényegét tartalmazó részletek gyakran homályban maradnak, így az egészet rendszerszerűen kezelő mód is.

4.4 A közzolgálati életpálya modellek.

A közigazgatási reformnak egységes keretet adó Magyar programnak az egyik sarkalatos pontja az un. új közzolgálati életpálya modell, mely a jelenleg egymástól elkülönülő közzolgálati életpályák összehangolását és egységes alapokon történő kezelését célozza.³¹

Ezen új kormányzati személyzetpolitika jegyében jött létre a Nemzeti Közzolgálati Egyetem, mely egyebek közt a különböző területek közti átjárhatósághoz szüksége egységes szakmai tartalom oktatását biztosítja napjainkban már szinte monopolhelyzetben a többi felsőoktatási intézményhez képest és kormányzati irányítás alatt.

A közzolgálat különböző területei közti átjárhatóság és ennek képzési rendszere ebben a formájában máshol nem létezik és nehéz elhelyezni a világon kialakult nagy közzolgálati modellek közt.

Ehhez képest e nagyszabású és sajátos reformnak nem igazán találhatunk szakmai megalapozását, illetve ilyen célú kutatási anyag a vonatkozó közpolitikai döntés meghozatalát követő három év elteltével készült el.³²

³¹ Lásd; Hazafi Zoltán, Közzolgálati életpályák összehangolása, Új Magyar Közigazgatás 2012.évi 4. szám 2.old, valamint az 1336/2011(X14) Korm. határozat

Persze a közigazgatási jogtudományi megközelítés hiányát az előkészítésben mindjárt meg is magyarázza az anyag, mikor rögzíti, hogy „*Álláspontunk szerint, mindent összevetve a közszolgálati jog nem önálló jogág, hanem a munkajog részét képező speciális jogterület...*”.³³

Ezen, a nemzetközi szakirodalomban egyáltalában nem meghatározó tétel szakmai és jogi megalapozása azonban nem történik meg, viszont jól mutatja azt a törekvést, hogy a viszonylag nagy életpálya-garanciákat jelentő, a szakmai érdemekre alapozott, zárt, karrierrendszerű szabályozást feladva a munkajogias megközelítés érvényesüljön.

Ha azonban ez válik a hivatalos kormányzati állásponttá, akkor kérdés, hogy miért szól a reform a közszolgálati életpálya-modellekről?

A témakör persze ennél sokkal összetettebb és e helyen történő említése csak inkább arra példa, hogy hol lehetne haszna a jogtudománynak és benne a közigazgatási jog-tudománynak, ha persze igény is lenne rá a közpolitikai döntéshozók részéről.

4.5 Európai közigazgatási jog, európai közigazgatási eljárási jog?

Az európai közigazgatási jog és ezen belül az európai közigazgatási eljárási jog problematikája viszonylag új és a hazai szakirodalmunkban eddig csak kevesek által érintett téma.³⁴ Az európai közigazgatási jog tárgykörét azonban aktualizálta az un. európai közigazgatási eljárási modellszabályozás³⁵ előkészítése és ezen belül az a régóta vitatott kérdés, hogy mi az EU és a tagországi közigazgatások egymáshoz való viszonya.

Ezért kellett megalkotni az „Európai Közigazgatási Tér” fogalmát és intézményét az Unió keleti bővítésének folyamatában, rendeltetése pedig a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt.

A keleti bővítés közigazgatási közpolitikájának keretet adó fogalom tartalmilag a tagországok közigazgatási kultúrájára ható azon alapelvek összességét foglalta magába, melyek alkalmazása nem volt ugyan kötelező, mégis olyan közös nevezőnek minősült, mely magába foglalta a tagországok közigazgatásának közös értékeit és orientálta azok fejlesztését.

³² Lásd; Bokodi Márta-Hazafi Zoltán-Kun Attila-Petrovics Zoltán-Szakács Gábor; *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2014, Budapest, ÁROPO-2.2.17, Új közszolgálati életpálya, Emberi erőforrás gazdálkodás és közszolgálati életpálya kutatás,*

³³ Idézett mű 131. oldal,

³⁴ Ilyenek pl.; TORMA András; „Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása kapcsolatáról”. In.; *Sectio Juridica et Politica Miskolc, 2011 Tomus XXIX/2 315, VARGA ZS. András; Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. Magyar Jog 2014/10. szám, BALÁZS István; Az „Európai Közigazgatási Térség” és az európai közigazgatási jog, In: LAPSÁNSZKY András (szerk.) Közigazgatási jog 1.: Fejezetek szakigazgatásaink köréből. Budapest: Complex Wolters Kluwer, 2013. 43-78.*

Boros ANITA; Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé? MTA Law Working Papers/
http://jog.tk.mta.hu/mtalwp,2015_06_08,

³⁵ http://www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL-%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I_VI_2014-09-03.pdf, 2015 06 08

Az azóta eltelt időben bár ez az alaphelyzet az EUSZ 4. és 5. cikkei alapján nem változott ugyan, de közismerten bejött két új intézmény; az 5. cikk (3) által szabályozott szubszidiaritás és azt az igazgatási együttműködésre konkretizáló EUMSZ 197. cikke. Mindezek megalapozhatják az Unió tagországi közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit, de egyben korlátozzák is azokat alapvetően az intézményi önállóság irányába, de eléggé ellentmondásos módon,³⁶ mivel az uniós jog végrehajtási kötelezettségére hivatkozva pedig szinte folyamatos a tagországi közigazgatási anyagi és eljárási jogot érintő uniós jogalkotás.

Alapvetően ez az oka annak, hogy az európai közigazgatási jog fogalma folyamatos és dinamikus változásban van, a vele kapcsolatos viták főként az elmúlt évtizedekben alakultak ki³⁷ és nincs benne konszenzus ma sem.

Mára kialakult a fogalomnak egy időben előbb létrejött szűk értelmezése, mely az Európai Unió jogának közigazgatási jognak minősíthető részét érti európai közigazgatási jog alatt.

A másik egyre jobban terjedő és újabb, valamint a korábbiaknál szélesebb értelmezés szerint³⁸ az európai közigazgatási jognak része az a joganyag is, mely a közösségi jogot és a tagállami közigazgatási jogot összeköti. A két joganyag eltér ugyan egymástól, de e felfogás szerint még is együtt képezik az európai közigazgatási jogot mindazonokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált és így a közösségi vívmányok része.

Mindkét értelmezés tartalma egyéb elméleti és jogdogmatikai problémákat is felvet, így pl. a szűk fogalom esetében főként azt, hogy a közösségi joganyagból mi minősíthető közigazgatási jellegűnek, az az a törvényeknek megfelelő jogforrást végrehajtó jellegűnek, hiszen az Unió jogalkotási mechanizmusa nem követi a klasszikus államhatalmi funkcióknak megfelelő eljárást, mivel a különböző ebben résztvevő szervek szerepe is differenciált.

A szélesebb értelmezés megoldásra váró kérdése viszont az, hogy pontosan mit lehet érteni az Uniós és a tagállami közigazgatási jogot összekötő normákon?

Az európai közigazgatási jog kialakulásának folyamatában egy fontos állomása az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról szóló tervezet és annak további sorsa.

Bár sokan biztosra veszik annak rendeleti formában történő közeli elfogadását, de a tervezet meglátásunk szerint és éppen a közigazgatási jogi dogmatikai viták miatt erre még nem alkalmas, sőt az anyag maga is rögzíti azt, hogy a kutatók által készített dokumentum nem

³⁶ EUMSZ 197. cikk (1) „Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását - ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen - közös érdekű ügynek kell tekinteni.

(2) Az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.

(3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.

³⁷ Ebből a szempontból meghatározó Jürgen SCHWARZE; Droit administratif européen, Bruylant et Office des Publications des Communautés Européennes, 1994, Bruxelles.

³⁸ Lásd; Introduction generale, in Jean-Bernard AUBY, and Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE,; *Droit Administratif Européen*. Bruylant, 2007, Bruxelles, 3-4

azonos a rendelettervezettel, hanem „innovatív kodifikációval” annak elkészítéséhez ad bőséges muníciót az Unió megfelelő szervei felé.³⁹

A dokumentum a közigazgatási jogtudomány szempontjából azért is fontos, mert a különböző jog-és közigazgatási rendszerek közti egységes fogalmi, dogmatikai kereteket próbál teremteni.

A vitatható téziseiből csak egyet emelnénk ki, így magát a fogalmat illetően azt, hogy a felhatalmazást adó EP határozat⁴⁰, az EU intézményeinek igazgatási eljárására szól, mely lényegesen szélesebb az EU közigazgatásnak minősíthető szerveinek körén.

Ugyanakkor az anyag fentiekben vitatott jellege ellenére is megjelenik pl. a közigazgatási rendtartás koncepciójában⁴¹ hivatkozásként olyan szükségszerű új tartalomra, amely egyébként hosszú évek óta érvényesül a hatályos jogi szabályozásunkban.

A közigazgatási jogtudományi megközelítésre tehát itt is szükség lenne annak érdekében, hogy ne a napi közpolitikai igények mentén kerüljön sor az új szabályozásra, hanem szolidabb alapokon álljon.

5. Konklúziók

A jogállamiság kialakulásával és megszilárdulásával a közigazgatási jogtudomány több irányzata is kifejlődött. Ezen folyamat egyik lényeges eleme volt a közigazgatási bíráskodás fokozatos kiterjedése, mely – a közigazgatás jogvédelmi rendszerének más elemeivel együtt- igényelte a közigazgatási jogtudomány eredményeit a jogalkalmazás oldaláról.

Ugyanakkor már a közigazgatási jogtudomány fejlődésének korai stádiumában világossá vált, hogy a közigazgatás törvényszerűségei csak a rá vonatkozó joganyag vizsgálatával és dogmatikai feldolgozásával nem érthetők meg és nem is fejleszthetők.

A több tudományág komplex módszereit alkalmazó közigazgatás-tani irányzatok ezért mindig is kiegészítették a közigazgatási jogtudományiakét, sőt a XX. század második felétől a közigazgatás-tudományon belül meghatározóvá váltak.

³⁹ ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure 2014, Version for online publication, Executive summary of the introduction 18

⁴⁰Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2013 contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'Union européenne (2012/2024(INL), Annex, Recommendation 1. második mondat; „Le règlement devrait s'appliquer aux institutions, organes, bureaux et agences de l'Union (ci-après dénommés «administration de l'Union») dans leurs relations avec le public. Son champ d'application devrait par conséquent se limiter à l'administration directe..”
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//FR>, 2015 06 09

⁴¹ Lásd;„Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről”,
<http://www.kormany.hu/hu/dok?source=5&type=410#!DocumentBrowse.2015> június 8. 3-4. oldal,

A közigazgatási jogtudomány korábbi meghatározó szerepét folyamatosan háttétbe helyező tendenciának azonban ez csak az egyik oka volt, de mellette legalább olyan fontossá vált az alkotmányjog megerősödése az alkotmánybírászkodás kifejlődésével és kiterjesztésével, mely élővé tette azt oly módon, hogy a közigazgatási jogtudomány számos elemét is magába foglalja. A gondoskodó állam és a szociális jogállam válsága, majd a liberális állam és közigazgatás-felfogás előtérbe kerülése csak tovább súlyosbította a helyzetet és került „a közigazgatási jog a közigazgatás-tudomány és az alkotmányjog szorításába”⁴², ami a közigazgatási jogtudomány mozgásterét is meghatározza.

Persze e folyamat hol erősebb, hol- pl. a common law rendszerekben- kevésbé meghatározó, de tendenciózus hatása érvényesül.

Ehhez képest nem lehet meglepő hazai közigazgatási jogtudományunk visszaszorulása sem, hiszen a rendszerváltást követően és különösen az európai integráció folyamatában az „európai közigazgatási térség” ideáját szem előtt tartva a jog szerepét szélsőségesen leértékelő NPM került követelményként érvényesítésre az OECD SIGMA közvetítésével.

Ez a tendencia az NPM visszaszorulása és az állam, valamint a cselekvését megvalósító közigazgatás fokozódó erősödése ellenére jelenleg is tart, ami tetten is érhető a hazai közigazgatási reformjainknak keretet adó Magyary⁴³ programokban.

Az adott körülmények közt a magyar közigazgatás-tudomány művelői közt viszonylag kevesen próbálkoztak⁴⁴ új közigazgatási jogtudományi eredmények létrehozásával, többségében a korábban kialakult klasszikus közigazgatási jogi dogmatikai keretek megőrzésére korlátozódott tevékenységük főként a jogász és közigazgatási képzésben használatos jegyzetek és tankönyvek útján.

A közigazgatási jogtudomány háttérbeszorulása és következményeként aktuális és világ, de legalább európai színvonalon is jegyzett kutatási eredmények hiánya tetten érhető a 2010 óta folyamatosan zajló nagyszabású közigazgatási rendszerváltás eredményeként kialakult új intézményeken, melyek kellő alapok és nemzetközi minták hiányában igazi hungarikumokként értékelhetők többnyire extrém megoldásaikkal.

Talán a jog és ezen belül a közigazgatási jog szerepének újra erősödése fellendíti a közigazgatási jogtudományt is, addig meg az is elég, ha legalább a klasszikus elemeket próbáljuk aktualizálni.

Lenne tehát helye, szerepe és haszna a közigazgatási jogtudománynak, főleg annak értékeit lekezelő közigazgatás-tani irányzatok meghatározó szerepének kiegyensúlyozásában és így megalapozottabb döntések meghozatalában.

⁴² Lásd; Chevallier id. mű címe,

⁴³ Lásd; Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 12.0),

<http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> 2015 06 08

⁴⁴ így pl. Tamás András; A közigazgatási jog elmélete 2005, vagy Nagy Marianna; Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához, Budapest, 2010, de érdekes kísérlet volt a Kilényi Géza által szerkesztett; A közigazgatási jog nagy kézikönyve is, Complex Kiadó, Budapest, 2008.

Persze ehhez nagy utat kell még bejárni, mer t- ahogy a dolgozat elején említésre került - a közigazgatási jog fogalmának dinamikus és differenciát változása, a helyzet ma sem más.

Nincs két egyforma meghatározás sem az európai dimenzióban gondolkodván, de a hazai szakirodalomban sem. Mindez pedig nem csupán a jogági elhatárolást nehezíti meg, de annak igényes kutatását is.

© Balázs István, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösenyi András főigazgató

Felelős szerkesztő: Szalai Ákos

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szalai Ákos, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515