

A jogtudomány helye, szerepe, haszna a közigazgatási jogtudomány szemszögéből

Balázs István*

A közigazgatási jogtudomány helyzetéről általában

A jogtudomány tudományelméleti helyének megértése szempontjából a közigazgatási jogtudomány sajátos helyzetben van. Az elmúlt évtizedekben a közigazgatási jogtudomány hazai művelése és a jogalkotásban, illetve a jogi oktatásban betöltött szerepe egyaránt visszaszorult – álláspontunk szerint méltatlanul. Ezért bizonyos értelemben azt kell tisztáznunk, hogy miben *segíthetne* a közigazgatási jogtudomány, ha újra jelentős szerepre tenne szert. Bőven lehetne haszna a közigazgatási jogtudománynak, egyebek közt abban, hogy segíthetne mérsékelni a közigazgatási rendszer továbbfejlesztésére irányuló kormányzati döntések ötletszerűségét. Ugyancsak hozzájárulhatna ahhoz, hogy a közigazgatási jogi oktatásban (amely nagyon fontos a jövő közigazgatási szakembereinek képzése szempontjából) túl lehessen lépni a hatályos rendszer – hazai viszonyaink közt kétségkívül nagy megpróbáltatást okozó – egyszerű ismertetésén. Egy tudományosan jobban megalapozott közigazgatási jogi oktatás rá tudna mutatni azokra a szilárd közigazgatási jogtudományi alapokra, melyekre az egyes intézmények épülnek.

A jelenlegi helyzet nem túl biztató. Amennyire közismert tény a hazai közigazgatási jogtudomány kiemelkedő szerepe a 20. század első harmadában, annyira fájó tény, hogy – legalábbis egyes vélekedések szerint –¹ visszaszorult a szocializmus alatt, illetve a rendszerváltás óta. Persze mindez nem jelenti azt, hogy magával a közigazgatással ne foglalkozott volna a tudomány; csak a korábbi jogpozitívista, majd később közigazgatási jogi dogmatikai irányvonalat váltották fel a közigazgatástani irányzatok.² Ezt a tendenciát tovább erősítette, hogy a 20. század utolsó negyedétől egészen az ezredforduló követő globális pénzügyi-gazdasági válságig a világ közigazgatásában – így hazánkban is – meghatározóan érvényesült a (nyomaiban még napjainkban is jelenlévő, neoliberais állam és közigazgatás-felfogás keretében született) Új Közmenedzsment (*New Public*

* Tudományos főmunkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézet, tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ Így mindenekelőtt; Jakab András: A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon, *Új Magyar Közigazgatás* 2010/ 9–10. 31–45.

² Meg kell jegyezni, hogy az 1. lábjegyzetben hivatkozott íráshoz képest lényegesen jobb a hazai közigazgatástudomány megítélése az azt művelők körében. Lásd például Józsa Zoltán: *Változó közigazgatás*, JATEPress, Szeged, 2011., 187–209.; Fazekas Marianna (szerk.): *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma*, Gondolat, Budapest, 2011.

Management – NPM) irányzat.³ Egyes elemzések szerint⁴ a közigazgatási jogtudományi irányzatok szerte a világon főként ennek következtében szorultak vissza.

A közigazgatási jogtudománynak ez a visszaszorulása azért sajnálatos, mert a közigazgatási jogtudománynak haszna mindenütt van, de legalábbis lehet. Elvégre jogállami körülmények között maga a közigazgatási jog is megkerülhetetlen. A közigazgatási jogtudomány különösen hasznos lenne hazánkban is az olyan, a jelenkori reformok által érintett és igen vitatott területeken, mint például a közigazgatási aktustan továbbfejlesztése megváltozott viszonyaink közepette, vagy éppen (a közszerződések rendszerén belül) a közigazgatási szerződések dogmatikája. Ezek következetes végiggondolása a közigazgatási jog mibenlétének, a közigazgatási jogviszony elemeinek, így a közigazgatási jogalanyiség egész problematikájának a megértésére is kihatna, ami szerte az Európai Unió tagállamaiban napirenden van.⁵

Az ilyen közigazgatási jogi dogmatikai kérdések tisztázásának komoly haszna lett volna már akkor is, amikor Magyarországon a közelmúltban hozzákezdtek a közigazgatási hatósági eljárás és jogorvoslati rendszer jelenleg is zajló módszeres átrendezéséhez, ideértve a közigazgatási bíráskodás új rendszerének a kialakítását is. Mivel azonban ezek a kérdések megválaszolatlanul maradtak, a jogalkotási koncepciót kidolgozó különböző bizottságokban⁶ a megfelelő irányokról bizony csak sekélyes viták alakulhattak ki. Ezeknek a kihívásoknak a fényében kérdéses lehet, hogy vajon hogyan jutott odáig a hazai közigazgatási jogtudomány, hogy jelenlegi állapotában egyesektől igen szerény minősítést kapjon.⁷ És egyáltalán, helytálló ez az értékelés? További kérdés, hogy a magyar közjogtudomány állapota mennyire illeszkedik az európai tendenciákhoz, illetve mennyiben tér el tőlük.

A közigazgatási jog és jogtudomány kialakulásának jellemző vonásai

Ha a közigazgatási jogtudományról kívánunk értekezni, akkor elkerülhetetlenül szólnunk kell annak tárgyáról, a közigazgatási jogról, pontosabban a közigazgatási jog mibenlétéről is. Ez annál is inkább fontos, mert a közigazgatási jog fogalma és önálló jogági jellege a különböző jogrendszereken belül is vitatott. Nem mindenütt értelmezik azonos módon, nem mindenhol fogadják el egyformán. A közigazgatási jog koronként is dinamikusan változó tartalommal rendelkezik.

³ Lásd erre G. Fodor Gábor – Stumpf István: Neoweberi állam és jó kormányzás, *Nemzeti Érték* 2008/3.; Gajduschek György: Critical Notes on Four Major Theories of Public Administration as they Appear in Central and Eastern Europe. In: Polonca Kovac – György Gajduschek (eds.): *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe*, NISPAcee, Bratislava, 2015., 157–174.

⁴ Jacques Chevallier: Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel – www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/31/jacques_chevallier2.pdf_4a028e63cb69e/jacques_chevallier2.pdf 18.

⁵ Jean-Bernard Auby – Jacqueline Dutheil de la Rochère: *Traité de droit administratif européen*, Edition Bruylant, Bruxelles, 2014.

⁶ Lásd pl. a releváns IM bizottságok következő anyagait: „Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről”, illetve „Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről” – <http://www.kormany.hu/hu/dok?source=5&type=410#!DocumentBrowse>.

⁷ Lásd Jakab (1. lj.) és Jakab András: A közigazgatási jog tudománya és oktatása. In: Jakab András – Menyhárd Attila (szerk.): *A jog tudománya*, HVG–ORAC, Budapest, 2015.

Kiindulópontként használhatjuk egyik hazai klasszikusunk, Márffy Ede meghatározását a közigazgatási jogról:

„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.”⁸

Márffy lábjegyzetben mindjárt hozzáteszi azt is, hogy „[a]mint a közigazgatásnak, úgy a közigazgatási jognak is igen sokféle definíciójával találkozhatunk a jogtudományos irodalmában,” és utal a német és francia közigazgatási jogi dogmatikai munkák lényegi jellemzőire.⁹

Ez a közigazgatási jogi dogmatikai irányzatot reprezentáló meghatározás azonban még Magyarországon sem maradt kihívás nélkül. Magyary Zoltán közel két évtizeddel később 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 szervezeteknek 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.”¹⁰

A közigazgatási jogi dogmatikai irányzatot követő Márffy Ede meghatározása és az ehhez képest új irányzatot, a közigazgatás-tudományt meghonosító Magyary-féle fogalom tartalmilag nagyfokú hasonlóságot mutat, bár a hangsúlyok eltérőek. Ezért aztán mindkettő jól használható, időtálló fogalmi támpontot kínál. Nem alternatívái egymásnak. Ez azt igazolja, hogy a különböző irányzatoknak egymás mellett is van létjogosultsága.

⁸ Márffy Ede: *Magyar Közigazgatási és Pénzügyi Jog. I. kötet*, Atheneum, Budapest, 1926., 8–9.

⁹ Márffy (8. l.).

¹⁰ Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942., 52.

A kortárs definíciók közül¹¹ kiemelésre érdemes az a fogalom, mely szerint:

„A közigazgatási jog a jogrendszer egyik ága, a közjog része, azoknak a normáknak az összessége, amelyek a közigazgatás tevékenységével összefüggő társadalmi viszonyokat rendezik.”¹²

A vázolt definíciók közül mindegyik elfogadható, de mindegyik kritikával is illehető. Felidézésük csupán azt példázza, hogy, bár a fogalmi megközelítések történetileg a domináns irányzatok mentén dinamikusan változnak, mégis nagyon hasonló tartalmi elemekre épülnek.

A közigazgatási jog fogalma a külföldi szakirodalomban legalább ennyire sokrétűen jelenik meg. Az egyik, a különböző jogrendszerekben alkalmazott fogalmakat szintetizáló publikáció szerint¹³ a közigazgatási jog tartalmilag a közjogon belüli speciális szabályozási tartalom, szociológiailag pedig a jogfejlődés speciális területe, amelyet a közigazgatási bírászkodás és joggyakorlat fejleszt. Ebből következően a közigazgatási jog fogalma kettős: egyrészt a közigazgatásra vonatkozó jogszabályok összességét jelenti, másrészt a közigazgatási jog ismeretét, tudását. A közigazgatási jog és a vele foglalkozó tudomány fontossága, helye és szerepe történetileg változik. Így a közigazgatási jog előbb központi szerepet tölt be a közjogon belül, majd az alkotmányjog primátusa kezd fokozatosan érvényesülni. Sőt, egy idő után meg is kérdőjeleződik, de legalább is relativálódik a közigazgatási jog és a közigazgatási jogtudomány önállósága.

Ennek a változásnak dinamikáját a következőképpen ragadhatjuk meg. A jogállam a rendőrállamhoz képest előbb alkotmányos keretek közé szorítja a közigazgatást, és ezzel egyben fel is értékeli a saját intézményrendszerére vonatkozó jogi szabályozást. A végrehajtó hatalom szerepének folyamatos növekedése pedig lassan meghatározóvá teszi a terebélyesedő közigazgatási jogot a közjogon belül. Csakhogy a bővülő joganyag egyre inkább keretek közé szorítja, ezzel pedig korlátozza is a közigazgatás működését, ami esetenként rontja annak racionalitását és hatékonyságát is. Ennek az ellentmondásnak kritikája aztán éppen az NPM megjelenésével éri el csúcspontját. Sokak szemében ez támasztja alá a közigazgatási jog háttérbe szorításának szükségességét. Az ennek nyomán megvalósuló deregulációval éppen a közigazgatási jogi eszközök kerülnek leépítésre,¹⁴ és ezzel fokozatosan visszaszorul magának a közigazgatási jognak a közjogon belül korábban kivívott szerepe is. A közigazgatási jog helyét fokozatosan az alkotmányjog tölti ki – nem kis mértékben annak köszönhetően, hogy az alkotmánybírászkodás, az alapjogi elvek folyamatos bővítésével és finomításával, nagy hatást gyakorol a köz-

¹¹ Ez a fogalom reprezentatívnak tekinthető, mert az a 2006-ig hét kiadásban megjelent és a magyarországi jogi karok által elfogadott egyetemi tankönyv vonatkozó fejezetében is ez szerepel. Lásd Fazekas Marianna – Ficzere Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog*. Általános rész, Osiris, 2006., Budapest, 55–80.

¹² Lásd Fazekas Marianna: *Közigazgatási jog. Általános rész III.*, ELTE Jogi Kari Tankönyvek, Budapest, 2013., 15.

¹³ Lásd Chevallier (4. lj.) 12.

¹⁴ Ezek különböző bürokrácia-csökkentő programokban jelennek meg. Lásd pl. <http://egyszeruallam.kormany.hu/>.

igazgatásra is.¹⁵ A versenyszféra igazgatási és vezetési módszereinek közigazgatási alkalmazása a közigazgatási jog visszaszorításával és magánjogi eszközök térnyerésével jár. Az NPM több évtizedes töretlen érvényesülése kevesebb közigazgatást, ezen belül kevesebb közigazgatási jogi szabályozást jelentett, ami visszavetette a közigazgatási jogtudományt is.

Fontos megjegyezni, hogy a közigazgatási jogtudomány hanyatlása igazából nem az NPM megjelenésével, hanem az annak korai elődjeként minősíthető amerikai közigazgatás-elmélettel kezdődött, amely a közigazgatástani és különösen a francia igazgatástudományi irányzatokkal együtt abból indult ki, hogy a közigazgatási jogtudomány legfeljebb csak egy eleme lehet a közigazgatás-tudománynak. Sem a közigazgatás tevékenységét, sem annak társadalmi hatását nem lehet pusztán a jogból levezetni. A közigazgatási jogtudomány általában nem közvetlenül a közigazgatást vizsgálja, hanem a jogot. Ezzel szemben a komplex megközelítést és vizsgálati módszereket alkalmazó közigazgatás-tudomány közvetlen tárgya a közigazgatás maga. A közigazgatási jogtudomány kétségtől a közigazgatási jogi dogmatikában (például jogforrástan, normatan, szankciótan, a közigazgatási jogviszony sajátosságai stb.) érte el érvényesülésének csúcsát. Ugyanakkor az általános jogelméleti fogalmak kialakulásával és elterjedésével jelentősége folyamatosan csökkent.¹⁶

A közigazgatási jogtudomány szempontjából fontos az is, hogy az elhatárolás szempontjából a közjog és a közigazgatási jog kapcsolata, illetve viszonya már a kezdetekkor problémás volt. Különösen igaz ez az angolszász országokban, ahol maga a jogági tagozódás is vitatott. A közjog differenciálódását elfogadó francia jogfelfogás szerint a közjog az egyén és a társadalom kapcsolatát szabályozza, míg a közigazgatási jog az állam és polgárainak viszonyát. Ez a felfogás azonban – bár dominánsnak tekinthető – korántsem általánosítható. A közigazgatási jog tartalmát, jelentését illetően az EU tagállamok körében legalább öt nagy rendszert szoktak megkülönböztetni (francia, német, fél-francia, fél-német, angolszász).¹⁷

A közigazgatási jog mint az állam cselekvését szabályozó egyedül hasznos tudás az állam francia felfogásának eredménye, amit a jogállam eszméjének térhódítása előbb csak árnyal, ám később az alkotmányos kereteket kijelölő alkotmányjog maga alá is von. A jogállam francia felfogásának kiterjedt érvényesülése azonban megerősíti a közigazgatási jogot, minthogy az nem csak azt jelenti, hogy a közigazgatás többé nem cselekedhet jogellenesen, hanem azt is, hogy főszabályként csak felhatalmazásra járhat el a jog által rögzített 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

¹⁵ Lásd Fazekas (12. l.) 18.

¹⁶ Lásd bővebben Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG–ORAC, Budapest, 2010., 19–43.

¹⁷ Így pl. lásd Jacques Ziller: *Les droits administratifs nationaux: caractéristiques générales*. In: Auby – Dutheil de la Rochère (5. l.) 743–759.

jogszerűséggel szemben (ami a közigazgatás-tudomány közigazgatástani irányai fejlődésének kedvezett), addig a jogállami közigazgatás az intézményi működés szabálykövető jellegét abszolutizálja. Ez utóbbi a közigazgatási jogtudomány előtérbe állításának kedvez.¹⁸ Az igazságszolgáltatás útján való érvényesíthetőség sajátos súlyt ad a közigazgatási jognak az addig egyedüli valódi jognak minősülő magánjoghhoz képest. Ez egyben meg is erősíti a közigazgatási jog központi helyét a közjogon belül. Erre pedig már lehet közigazgatási jogi dogmatikát építeni.

A közigazgatási jog gyors fejlődése és a jogág önállóságát, illetve az alkotmányjoggal szembeni primátusát erősítő tényezőként érvényesül a közigazgatási bíraskodás (és az ennek következtében formálódó bírói alkotta jog), valamint az is, hogy ebben az időszakban még nincs alkotmánybíraskodás. Ezt fejezi ki Duguit osztályozása, mely szerint a közjog

„azon jogszabályok összessége, amelyek az államra vonatkoznak. 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.”¹⁹

A 20. század első feléig tehát az a tendencia érvényesül, hogy – legalábbis a kontinentális jogrendszerekben – a jogállami közigazgatás felértékeli és a közjog központjába helyezi a közigazgatási jogot, ezzel együtt pedig annak tudományát, a közigazgatási jogtudományt is. Sőt, mivel a közigazgatási bíraskodás miatt a közigazgatási jogtudománynak gyakorlati fontossága is van, ez a tendencia érvényesül a jogtudományon belül is. Ebben az időszakban tehát nem kérdéses a közigazgatási jogtudomány helye, szerepe, fontossága, bár a közigazgatástani irányzatok alternatívaként már ekkor is jelen vannak, és egyre erősödnek.

Jelenlegi hazai viszonyaink közt a közigazgatási jogtudomány egyik alapkérdése az lehet, hogy tud-e – és ha igen, miben – újat adni a két világháború közt érvényesülő jogtudományi irányzatok²⁰ eredményeihez képest. A másik ilyen aspektusa lehet a kérdésnek az, hogy mennyire van létjogosultsága az önálló közigazgatási jog elméletének a közjog, alkotmányjog és jogbölcselet tudományos vizsgálatához képest. Vagy – más megfogalmazásban – mennyiben beszélhetünk a közigazgatási jogról mint „kibővített alkotmányjogról”?²¹

¹⁸ Lásd Chevallier (4. l.) 18.

¹⁹ Léon Duguit: *Traité de droit constitutionnel*, Fontemoing, Paris, 3^{1927.}, 680.

²⁰ Főként Tomcsányi Móric, Egyed István és Ereky István munkásságának eredményei említhetők ebben az összefüggésben.

²¹ Lásd Tamás András: *Közigazgatási jogtudomány*. In: Fazekas Marianna (szerk.): *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma*, Gondolat, Budapest, 2011., 72–73.

A közigazgatási jog és jogtudomány visszaszorulása

A közigazgatási jognak és tudományának a válságát, valamint visszaszorulását – főként a II. világháborút követően – különböző belső és külső tényezők idézték elő.²² A belső tényezők közül kiemelhető a közigazgatási jog zártsága, az ügyfelek általi kritizálhatatlansága és fokozatos elszakadása a társadalmi-gazdasági reálfolyamatoktól. Éppen ezért erősödhettek meg a közigazgatás-tudományon belül a közigazgatás ésszerűségére, hatékonyságára és minőségére koncentráló vizsgálódások, illetve az ezekre épülő modern közigazgatástani irányzatok.

A külső tényezők közül az egyik, amit érdemes megemlíteni, a valós folyamatokra koncentráló megközelítések előtérbe kerülése – ami éppen annak köszönhető, hogy, amint jeleztük, a közigazgatás-tudomány komplex megközelítései erősödtek meg. A másik külső tényező a közigazgatási jogot a közjogon belülről érintő kihívás. Az alkotmánybíráskodás elterjedésével az alkotmányjog élővé válik és megerősödik, és – ahogy az előző gondolatsor – végén már jeleztük, ez a közigazgatási jog konstitucionalizációját vonja maga után.

A belső és a külső tényezők érvényesüléséhez közös alapot szolgáltatott a „gondoskodó állam” (a társadalmi életviszonyokat átfogóan szabályozó, azokba közhatalmi eszközökkel mélyen beavatkozó) közigazgatásának válsága.²³ Ez a válság világszerte – így Magyarországon is – visszavetette a közigazgatási jogot. Ezzel a közigazgatási jogtudomány is háttérbe szorult a közigazgatás-tudomány más irányzataihoz képest.

Ahogy az már említésre került, egyesek²⁴ nem túl kedvező átfogó képet festenek a magyar közigazgatási jogtudomány, illetve a közigazgatási jog oktatás jelen helyzetéről. Érdekes kérdés, hogy ez az értékítélet egyfajta folyamatosságot jelent egyes korai elődök értékítéletével,²⁵ vagy inkább a rendszerváltás óta kialakult helyzetet tükrözi. Ha az utóbbi, akkor azt is megkérdézhetjük, hogy ez mennyiben magyar sajátosság, illetve mennyiben tulajdonítható az előzőekben vázolt folyamatoknak.

Meglátásunk szerint, ha csupán futó pillantást is vetünk néhány, a magyar közigazgatás-tudomány 20. század első feléig tartó fejlődését reprezentáló tudósok életpályájára és műveire,²⁶ már akkor is látszik, hogy – az erős német-osztrák hatás ellenére – igazi egyéniségek és saját irányvonalak alakultak ki. Ezek eredményei kihatottak az azt követő szocialista államigazgatás és jogtudománya időszakára is. Elméleti összefüggésben ilyen példaként említhető a tudományban és oktatásban egyaránt központi szerepet játszó aktustan. Ennek gyakorlati hasznosulása lett a rendszer legstabilabb és – legalábbis a közigazgatási jog szempontjából – legnívósabb jogalkotási produktuma, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló, közel fél évszázadig hatályban maradó törvény (Áe.).²⁷

²² Chevallier (4. l.) 25.

²³ G. Fodor – Stumpf (3. l.) 18.

²⁴ Jakab (1. l.) és Jakab (7. l.).

²⁵ Lásd Szamel Lajos: *A magyar közigazgatástudomány*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977.

²⁶ Lásd Koi Gyula: *Évszázadok megszgyéjén: Négy magyar közigazgatás-tudós és életpályája*, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.

²⁷ 1957. évi IV. tv. az államigazgatási eljárás általános szabályairól.

A rendszerváltás változtatott az addig érvényesülő tendencián, mivel – az európai demokratikus értékrendhez való illeszkedés jegyében – a közigazgatási jog terén mindenekelőtt a szervezeti jogot és a közszolgálati jogot tolta előtérbe. A tradicionális európai demokratikus értékekhez való visszatérés a közigazgatás működésének ezeken a területein volt kiemelt jelentőségű. A közigazgatási szervezeti jog és a közszolgálat terén komoly közigazgatási jogtudományi megalapozó munkának lehettünk tanúi.²⁸ Ezek ráadásul nem a korábbi magyar polgári közigazgatási jogtudomány alapjaira épültek, és értelemszerűen nem támaszkodhattak a „szocialista államigazgatási jogtudomány” eredményeire sem. Éppen ezért erősödtek fel a rendszerváltó időszakban az összehasonlító közigazgatási jogi kutatások. Sajnálatos módon a rendszerváltás folyamatában a közigazgatás átalakítására kevés idő állt rendelkezésre, ezért a közigazgatási jogtudományi kutatások nem az alapkutatási, hanem az alkalmazotti szinten összpontosultak.

Ennek hamarosan jelentkeztek is a negatív következményei. Az 1990-es évek elején 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 dogmatikai kérdéseket vizsgáló alapkutatásokra alig volt igény és kapacitás. Ez a kutatások intézményrendszerében és finanszírozásában is megnyilvánult.²⁹ Így például a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának általánossá tételét nem előzte meg, és nem is nagyon követte különösebb elméleti előkészítés. Csak hosszú évekkkel később kezdtek el néhányan ezzel foglalkozni.³⁰

Álláspontunk 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 közigazgatási jogtudományi alapkutatási igények leginkább jelentkezhettek volna. Az ilyen szándékoknak azonban mindkét esetben gyorsan gátat szabtak a rövidebb távra tekintő politikai igények.

Amikor ezt a folyamatot elemezzük, nem szabad megfeledkezni az európai integráció által szabott sajátos, szilárd jogi alapok nélküli követelmények³¹ hatásáról sem. Ezek már egyáltalán nem a közigazgatási jogi elveket követték, hanem, az OECD SIGMA közvetítésével, a neoliberális államfelfogásnak megfelelő NPM érvényesülését erőltették. A jogszerűséget alárendelték a célszerűségnek, amikor a tagországi működéshez szük-

²⁸ 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.

²⁹ Érdemes itt megemlíteni például a Magyar Közigazgatási Intézet szerepét a közigazgatási jogalkotás előkészítésében, ami gyakran csak azt jelentette, hogy rövid határidős napi feladatokat kellett megoldani. Tanulságos lehet az is, hogy az OKTK és OTKA programok párhuzamosan futottak, és ugyanazon kutatói kört érintették.

³⁰ Lásd pl. Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*, Logod, Budapest, 2002.

³¹ Az Európai Közigazgatási Térség jogi megalapozás nélkül támasztott követelményeket a csatlakozni szándékozó országokkal szemben. Jogi alapok híján a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitások oldaláról fogalmazott meg a jogi követelményeknél is erősebb közpolitikai igényeket. Ne feledjük, hogy a közigazgatás szabályozása jelenleg is tagországi hatáskör. Ugyanakkor a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás követelményei levezethetőek az alapítói szerződésekből. A csatlakozás folyamatában a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitások vizsgálatába csomagolták a konkrét közigazgatási elvárásokat. Lásd Balázs István: *Az „Európai Közigazgatási Tér” és az európai közigazgatási jog*. In: Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási Jog. Fejezetek a szakigazgatásaink köréből. I. kötet*, CompLex, Budapest, 2013., 59–92.

séges közigazgatási kapacitás meglétének ésszerű követelményét megfelelő jogi alapok nélkül tették a csatlakozás feltételévé. Mára közismert, hogy az Európai Unió a keleti bővítési folyamatban a közigazgatási kapacitás kialakításához és méréséhez az OECD SIGMA program által kidolgozott dokumentum szolgált, amelynek értelmében

„Az Európai Közigazgatási Tér a tagállami közigazgatások fejlődését konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt. Ezt a konvergenciát pedig több tényező is befolyásolja, köztük az egyéni és társas vállalkozások részéről megnyilvánuló gazdasági nyomás, a tagállamok köztisztviselői közti rendszeres és folyamatos munkakapcsolatok és különösen az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló joggyakorlat.”³²

E felfogás szerint tehát már korábban, a keleti bővítés előtt létrejött az Unióban egy úgynevezett „informális közigazgatási *acquis communautaire*”, amely magába foglal minden olyan uniós rendelkezést, ami horizontálisan vagy ágazatilag érinti az eljárási szabályokat, a szervezetet, és ami így egységes joggyakorlatot eredményez az Európai Unión belül. A koncepció szerint ennek a szabályanyagnak az alkalmazási szintje határozza meg egy adott tagország esetében azt, hogy a formális közösségi vívmányok alkalmazásához a nemzeti közigazgatás milyen kapacitással rendelkezzen. Az europanizáció és a konvergencia így nyer értelmet az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmában.

Ennek a felfogásnak azonban a megfelelő jogi alapok hiánya kezdettől fogva gyenge pontja volt. Így például megválaszolatlan maradt, hogy milyen lehet annak az „informális *acquis*-nak” a jogi természete, amelynek érvényesülését vizsgálhatják a csatlakozó országok közigazgatásában. Ehhez járult továbbá a konvergencia meglétének, érvényesülésének általánosan elfogadott módszerekkel és világosan szabályozott eljárásban végzett mérésének hiánya. Ezen az alapon egészében megkérdőjelezhetővé vált az Európai Közigazgatási Térség fogalmának az az értelmezése, mely szerint az az egyes közigazgatási ágazatokban egységes európai elvek és szabályozás mentén működő közigazgatást jelent.

Ennek következtében talán érthető, hogy egyes szerzők³³ az OECD SIGMA által adott fogalom érvényességének egészét kétségbe vonták azon az alapon, hogy keveredik benne az Unió és a tagállamok kötelező együttműködése (a közösségi vívmányok végrehajtásában) a tagországok közigazgatása valós konvergenciájának folyamatával. Ez utóbbira nemhogy jogi előírás nincs – mert nem is lehet –, de a gyakorlata sem lelhető fel az Unió tagországainak körében. Ez arra is példát jelent, hogy az egyébként a jogállamiság elve alapján működő EU a közigazgatás terén olyan gyakorlatot alakított ki, amely a közigazgatásra vonatkozó jogi szabályozás fontosságát alárendelte a pragmatikus uniós érdekeknek.

³² European Principles for Public Administration, *SIGMA Papers* Nr. 27, CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, Paris, 1999.

³³ Danielle Bossaert – Christoph Demmke – Koen Nomden – Robert Polet – Astrid Auer: *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2001.

El kell azonban ismerni, hogy a vázolt folyamat – összes hiányossága dacára – arra viszont jó volt, hogy az EU és a tagállamok közötti viszony vonatkozásában a közigazgatási jogot és annak dogmatikai alapjait a jogtudomány vizsgálni kezdje. Ennek eredményeként az „európai közigazgatási jognak”, illetve az „európai közigazgatási eljárási jognak” mára komoly szakirodalma alakult ki.³⁴ Az elemzések nyomán azonban az is világossá vált, hogy a különböző közigazgatási rendszerek jogi szabályozása egymástól igen jelentősen eltérő elvi alapokra épül. Ezek aztán eklektikusan hatnak magára az uniós joganyagra is.

Jól láthatjuk, hogy az NPM hatása az európai integrációs folyamatban is érvényesült. Ez a modern közigazgatástani megközelítések szinte egyoldalú érvényesülését eredményezte a közigazgatás-tudományban. Ez egyebek közt abban nyilvánul meg, hogy a magyar közigazgatás-tudomány korabeli jeles képviselői nem a közigazgatási bíráskodás elvi kérdéseit vagy a közigazgatási aktusok megjelenési formáinak változásait vizsgálták, de még csak nem is a közigazgatási hatósági eljárás optimális rendszereit kutatták, hanem – a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitások biztosítása érdekében és kényszere hatására – inkább minőségbiztosítási rendszereket adaptáltak, és deregulációs programokat dolgoztak ki. Eközben éppen nem a jog és tudománya szerepének megbecsülése, hanem inkább relativizálása volt a cél.

Azt mondhatjuk tehát, hogy ezekhez az európai folyamatokhoz történő kényszerű közelítés, valamint a rendszerváltást megelőző fél évszázados szocialista államigazgatási jogtudomány hagyatéka együtt eredményeztek olyan viszonyokat, amelyek nem igazán kedveztek a közigazgatási jogtudomány művelésének. Amögött tehát, hogy a rendszerváltás után két évtizeddel a magyar közigazgatási jogtudomány állapotát időnként igen borúsán értékelik, nem csupán a közigazgatás-tudomány képviselőinek felkészültségét és kapacitását érintő problémákat kell látni. Érteni kell azt a közeget is, amelyben ez a helyzet kialakulhatott. Ezen kívül feltétlenül meg kell említeni azokat a törekvéseket is, amelyek a megváltozott körülmények közt közigazgatási jogtudományunk átfogó koncepcionális megújítását célozták. Így külön kiemelés érdemel Tamás András munkássága.³⁵

A hazai közigazgatási jogtudomány néhány aktuális problémája

Az előzőekben elemzett folyamatok és körülmények – jóllehet nagyon fontosak a közigazgatási jogtudomány fejlődésének vizsgálata szempontjából, illetve a címben jelzett kérdések megválaszolásához – nem adnak teljes képet anélkül, hogy visszatérnénk az alapkérdésekhez, és néhány konkrét példát hoznánk fel arra, hogy napjaink aktualitás kihívásaiban hogyan manifesztálódik a jogtudomány szerepe a közigazgatási jog számára.

³⁴ Lásd pl. Auby – Dutheil de la Rochère (5. l.); Gerencsér Balázs – Berkes Csilla – Varga Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései*, Pázmány Press, Budapest, 2015.

³⁵ Lásd pl. Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*, Szent István Társulat, Budapest, 2010., 512.

A bevezetésben már szó volt arról, hogy hazai közigazgatási jogtudományunk eredményeinek relatív visszafogottsága milyen területeken okoz gondot a gyakorlat számára. Ott azonban még konkrétumok nélkül tettünk említést erről. Most ezek tárgyalására kerül sor. Nem a jelzett problémák megoldását próbáljuk megtalálni, hanem igyekszünk jobban alátámasztani azt, amit eddig mondtunk a közigazgatási jogtudomány helyéről, szerepéről és hasznáról. Elsősorban azt vizsgáljuk, hogy az aktuális kihívások vonatkozásában a közigazgatási jogtudománynak milyen gyakorlati haszna lehet.

Közigazgatási rendtartás³⁶

A közigazgatási hatósági eljárás szabályozásával kapcsolatban korábban már említettük, hogy a két világháború közti időszakban készült, erős osztrák inspirációra épülő tervezetek³⁷ elméleti mozzanatai tovább éltek az ezeket is adaptáló 1957. évi IV. tv.-ben. Az Áe.-ben megnyilvánuló elméleti kontinuitás elősegítette, hogy a törvény az ún. szocialista államigazgatási jog legstabilabb és a „szocialista tábor” más országai számára is példát mutató jogintézménye legyen. A rendszerváltást folyamatában sem merült fel komolyan a törvény lecserélésének igénye. A szükséges módosításokat az adott keretek között is meg lehetett tenni.

A változást ezen a téren is az uniós csatlakozási folyamat inspirálta, egészen pontosan az előzőekben részletesen elemzett, az NPM irányvonalat követő Európai Közigazgatási Tér követelményeinek érvényesítése. Ennek tudható be, hogy az új jogalkotás keretében központi szerepet kapott (sőt, az új eljárási törvényi szabályozásnak már az elnevezésében is megjelent)³⁸ a szolgáltató jellegű közigazgatás eszméje. Ez a koncepcióváltás megtörte a korábbi folyamatosságot. Még épített ugyan a régi alapokra, de – súlyos kompromisszumok árán – új, idegen elemeket vitt bele a szabályozásba. Az így létrejött, a korábbiaknál többszörösen terjedelmesebb joganyag hatályba lépése óta is folyamatos változásban van, ami igen megnehezíti érvényesítését. Nem meglepő tehát, hogy e problémák fényében egy teljesen új szabályozás gondolata merült fel. Egy koncepcionálisnak szánt előkészítési folyamatot követően mára már élő kormányzati feladat egy új törvény megalkotása.³⁹

Az új közigazgatási hatósági eljárási szabályozás koncepcionális előkészítésében részt vevő, elméleti és gyakorlati szakemberekből álló kodifikációs bizottság ülésain számos olyan közigazgatási jogi dogmatikai kérdés merült fel, amelyek tekintetében jó lett volna kiérlelt és aktuális közigazgatási jogtudományi munkákra támaszkodni. Ezek azonban nem igazán állnak rendelkezésre. A releváns dogmatikai kérdések közül csak néhányat kiemelve megemlíthetjük mindjárt a szabályozás jellegét, az általános és különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonyát, a szabályozást átható alapelvek jellegét, a hatály és főleg a jogorvoslati rendszer problémáját stb.

³⁶ Lásd „Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről” (6. lj.).

³⁷ Így mindenképp előtt Valló József és Sztítás Jenő tervezetei.

³⁸ 2014. évi CXL tv. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket).

³⁹ 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.

Az előkészítő anyag⁴⁰ részletes elemzésére itt nincs mód, de annak már felszínes áttekintése nyomán is világosan látszik, hogy a tézisszerűen megfogalmazott, többnyire eleve eldöntött közpolitikai kérdéseket tartalmazó deklarációk és a velük szemben megjelenő alternatívák közt esetenként olyan nagyok a különbségek, melyeket komoly közigazgatási jogdogmatikai elemek alkalmazása nélkül feloldani nem lehet. Ilyen például az ún. sommás eljárások fogalma, a fellebbezésnek mint rendes jogorvoslatnak a megszüntetése, az eljárási szakaszok szűkítése stb. Ugyanakkor az is tény, hogy ezekre vonatkozóan nemcsak a közigazgatási jogtudományi források köre szűk, hanem az összehasonlítható jogi munkák is hiányoznak. Ezért nagyon nehéz megfelelő érvelést alkalmazni az ötletszerű közpolitikai döntésekkel szemben. Ebben az esetben tehát konkrét formában manifesztálódnak azok a hiátusok, amelyekre okkal, joggal – bár esetenként eltúlzottan – rámutattak a kritikusok hazai közigazgatási jogtudományi kapacitásaink vonatkozásában.⁴¹

Közigazgatási bíráskodás és perrendtartás⁴²

A közigazgatási bíráskodással kapcsolatban első látásra nem áll fent a nemzetközi és hazai közigazgatási jogi dogmatikai források hiánya, hiszen – az alkotmányjog fejlődésének is köszönhetően – bőven találhatunk rá szakirodalmat.⁴³ A jogalkotói döntés előkészítésében az MTA Jogtudományi Intézete is részt vett – például a témával kapcsolatos műhelyvitával.⁴⁴ Különös módon azonban éppen az az összefüggés nem került feldolgozásra a jogtudományi vitákban, amely ma a tervezett új rendszer kapcsán a legtöbb vitát váltja ki: a közigazgatási jogvita fogalma és a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának terjedelme.

Ez utóbbi tekintetben – az elképzelések szerint – a bíróság megváltoztatási jogkörre válna általánossá. Ez azt jelenti, hogy a bírói hatalmi ág nem csupán a közigazgatási határozatok törvényességét vizsgálná felül, hanem általános megváltoztatási jogkörrel rendelkezne, és érdemben dönthetne a végrehajtó hatalmi ágba tartozó közigazgatási ügyekben. Ezzel a bíróság mintegy átvinné a közigazgatási szerv szakigazgatási szerepét. Ez elvi okokból is súlyosan kifogásolható, ám a hatalommegosztás elvét alaptörvény-ellenesen sértő megoldás átfogó módon befolyásolná gyakorlatot is. Ez azért van, mert azzal, hogy a fellebbezést mint rendes jogorvoslatot megszüntetnék a közigazgatási eljárásban, 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. A bíróság pedig – a közigazgatás helyett – akár építési engedélyt is kiadhatna, ha akar.

⁴⁰ Lásd a 6. lj.-ben hivatkozott dokumentumokat.

⁴¹ Józsa (2. lj.) 187–209.

⁴² Lásd „Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről” (6. lj.)

⁴³ Lásd pl. Patyi András: A közigazgatási bíráskodás és a közigazgatás külső ellenőrzése. In: Fazekas Marianna (szerk.): *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma*, Gondolat, Budapest, 2011., 183–198.

⁴⁴ Herbert Küpper: Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása, *MTA Law Working Papers* – <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>.

Az ilyen és más hasonló esetek általánossá válásával pedig az igazságszolgáltatás már nem csupán kormányoz, hanem igazgat is. Ha mindehhez hozzátesszük, hogy lehetséges, hogy ez a jogkör a közigazgatás normatív döntéseire is kiterjed majd, akkor még nagyobb is lehet a káosz. Az egyik helyen lebontjuk tehát a jogállamot, amikor a rendes jogorvoslatot kiiktatjuk a rendszerből, a másik helyen meg túlépítjük, amikor kétfokozatú és általános megváltoztatási jogkörrel rendelkező bírói felülvizsgálati lehetőséget adunk olyan vélt érdekeket kiszolgálva, amelyek messze túlmutatnak a jogvédelem funkcióján. Ez olyan szerepbe kényszeríti a bíróságot, amelynek ellátására nem hivatott és nem is alkalmas.

A vonatkozó közigazgatási jogi dogmatikai kérdések átgondolása tehát itt a jogalkotási koncepció nélkülözhetetlen előfeltétele lett volna. Igaz ugyan, hogy a bírói felülvizsgálat problematikájának óriási alkotmányjogi szakirodalma van, de a közigazgatási jogtudományi munkák is mutattak fel ezen a téren komoly eredményeket.⁴⁵ A dogmatikai tisztázásnak itt biztosan nagy szerepe és haszna is lenne, már persze, ha nem eleve eldöntött közpolitikai kérdések megvalósításáról lenne szó.

A területi államigazgatás reformja

A területi államigazgatás 2010-től tartó reformja egyre nagyobb szervezeti integrációt és hatásköri koncentrációt hozott magával. Ez mára – különösen a szakigazgatási szervek megszüntetésével – egyedülálló megoldást eredményezett a világ nagy közigazgatási rendszereihez képest. Egy nagy általános hatáskörű területi államigazgatási szerv intéz mindent, amelyen belül nincs önálló döntési jogkörökre épülő szakigazgatási specializáció, így szakhatósági rendszer sem.

Kérdés, hogy a döntéshozók vajon milyen közigazgatási jogdogmatikai megfontolások alapján jutottak el egy ilyen megoldáshoz. Mivel korábban ismeretlen megoldásról van szó, nyilván nem támaszkodhattak bevett dogmatikai modellekre. Csak a hatékonyság, célszerűség, gyorsaság stb. hangzatos és gyakorlatias elvei hatottak.

Az egyes intézmények közti összefüggés persze világos. Ha nincsenek önálló területi államigazgatási szervek, akkor az ezen a szinten meghozott döntések vonatkozásában nincs más olyan, a döntéshozótól független felettes szerv, ahová fellebbezni lehetne. Megmaradnak persze a központi szervek, de azoknak nem ez a rendeltetése. A központi szervek dolga nem a konkrét ügyek intézése, hanem a stratégiai tervezés, a jogszabályok előkészítése, a jogalkotás, valamint az irányítási feladatok ellátása.

Ha közigazgatási úton nincs helye jogorvoslatnak, akkor persze, hogy szükségessé válik a kétfokú közigazgatási bírói felülvizsgálati rendszer, mely biztosítja a jogállamiságnak megfelelő jogorvoslatot. Ám mivel a bírói eljárás hosszadalmas, pusztán a jogszabálysértő közigazgatási döntések megsemmisítése és a közigazgatás új eljárásra utalása nagyon megnövelné az ügyek elintézésének időtartamát. Ezért – különösen az ügyintézési határidő lerövidítését fetiszáló hatósági eljárási reform tükrében – meg kell

⁴⁵ Patyi (30. l.).

adni a bíróságnak az általános megváltoztatási jogkört. A döntést tehát – amint az előzőekben már jeleztük – a közigazgatás helyett közigazgatási ügyekben sokszor a bíróság fogja meghozni.

Az ilyen irányú változások – mint látjuk – nem dogmatikai, hanem (elméleti nézőpontból átgondolatlan) praktikus érveken alapulnak. A jogalkotási megoldások nemzetközi megalapozása is részben vagy teljesen hiányzik. Igaz ugyan, hogy nemzetközi összehasonlításban mindig találunk látszólagosan hasonló megoldásokat, de alapos jogtudományi elemzés híján a lényegét érintő részletek, ezzel pedig a rendszerszerű összefüggések gyakran homályban maradnak.

A közzolgálati életpálya modellek

A közigazgatási reformnak egységes keretet adó Magyar-program egyik sarkalatos pontja az ún. „új közzolgálati életpálya modell”, amely a jelenleg egymástól elkülönülő közzolgálati életpályák összehangolását és egységes alapokon történő kezelését célozza.⁴⁶ Ennek az új kormányzati személyzetpolitikának a jegyében jött létre a Nemzeti Közzolgálati Egyetem, amely egyebek közt arra hivatott, hogy az életpályamodellt szakmai tartalommal töltsse meg, vagyis hogy biztosítsa a különböző területek közti átjárhatósághoz szükséges egységes szakmai tartalom oktatását. Az egyetem napjainkra már szinte monopolhelyzetbe került a többi felsőoktatási intézményhez képest. Mivel az intézmény közvetlen kormányzati irányítás alatt áll, ez a monopolhelyzet biztosítja a kormány tartalmi kontrollját a közigazgatási oktatás felett.

A közzolgálat különböző területei közti átjárhatóság és az ezt lehetővé tevő képzési rendszer ebben a formában máshol nem létezik, és nehéz elhelyezni a világon kialakult nagy közzolgálati modellek közt. Ehhez képest ennek a nagyszabású és sajátos reformnak nem igazán található meg a szakmai megalapozását. Az ezzel a céllal írt kutatási anyag a vonatkozó közpolitikai döntés meghozatala után három évvel készült el.⁴⁷ Persze a közigazgatási jogtudományi megközelítés hiányát az előkészítésben mindjárt meg is magyarázza az anyag, mikor rögzíti, hogy

„Álláspontunk szerint, mindent összevetve a közzolgálati jog nem önálló jogág, hanem a munkajog részét képező speciális jogterület...”⁴⁸

Ennek, a nemzetközi szakirodalomban egyáltalában nem meghatározó tételnek a szakmai és jogi megalapozása azonban nem történik meg. Hangoztatása viszont jól mutatja azt a törekvést, hogy a viszonylag nagy életpálya-garanciákat jelentő, a szakmai

⁴⁶ Lásd Hazafi Zoltán: Közzolgálati életpályák összehangolása, *Új Magyar Közigazgatás* 2012/4. 2.; Lásd még 1336/2011 (X. 14.) Korm. határozat.

⁴⁷ Lásd Bokodi Márta – Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor: *Közzolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2014., ÁROPO-2.2.17, Új közzolgálati életpálya, Emberi erőforrás gazdálkodás és közzolgálati életpálya kutatás.

⁴⁸ Lásd (47. lj.) 131.

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 probléma persze ennél sokkal összetettebb, és itt csak azért említjük, mert arra szolgál példaként, hogy hol lehetne haszna a jogtudománynak, különösen pedig a közigazgatási jogtudománynak, már persze, ha a közpolitikai döntéshozók részéről igény is lenne rá.

Európai közigazgatási jog, európai közigazgatási eljárási jog?

Az európai közigazgatási jog, ezen belül pedig az európai közigazgatási eljárási jog problematikája viszonylag új, és a hazai szakirodalmunkban eddig csak kevesek által érintett téma.⁴⁹ Az európai közigazgatási jog tárgykörét azonban aktuálissá tette az ún. európai közigazgatási eljárási modellszabályozás⁵⁰ előkészítése, különösen pedig annak a régóta vitatott kérdésnek a kiéleződése, hogy mi az EU és a tagországi közigazgatások egymáshoz való viszonya. Az Unió keleti bővítésének folyamatában ezért kellett megalkotni az „Európai Közigazgatási Tér” fogalmát és az arra alapozott intézményi megoldásokat. Az „Európai Közigazgatási Tér” rendeltetése – mint jeleztük – a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt. A keleti bővítés közigazgatási közpolitikájának keretet adó fogalom tartalmilag az olyan, a tagországok közigazgatási kultúrájára vonatkozó alapelvek összességét jelölte, amelyek alkalmazása nem volt ugyan kötelező, mégis olyan közös nevezőnek minősült, amely magába foglalta a tagországok közigazgatásának közös értékeit. Így aztán orientálhatta azok fejlesztését.

A fogalom 1997-es megjelenése óta eltelt időben ez az alaphelyzet nem változott meg. Annak ellenére sem, hogy az időközben hatályba lépett EUSZ 4. és 5. cikke számos releváns szabályt tartalmaz. Ugyanakkor közismert, hogy bevezetésre került két új intézmény: az 5. cikk (3) által szabályozott szubszidiaritás, illetve az EUMSZ 197. cikke, amely a szubszidiaritás elvét az igazgatási együttműködésre konkretizálja. Ezek a szabályok (a jövőben kialakuló gyakorlat függvényében) megalapozhatják az Unió tagországi közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit, de egyben korlátozzák is azokat, hiszen alapvetően az intézményi önállóság irányába mutatnak. A gond az, hogy ezt eléggé ellentmondásos

⁴⁹ Lásd például Torma András: Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása kapcsolatáról, *Sectio Juridica et Politica*. Tomus XXIX/2. 315.; Varga Zs. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról, *Magyar Jog* 2014/10.; Balázs (31. lj.) 43–78.; Boros Anita: Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé? *MTA Law Working Papers* – <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>.

⁵⁰ „ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure” – <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201410/20141023ATT91728/20141023ATT91728EN.pdf>.

módon teszik,⁵¹ mivel, az uniós jog végrehajtási kötelezettségére hivatkozva, szinte folyamatosan zajlik 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 fogalommal kapcsolatos viták főként az elmúlt évtizedekben alakultak ki,⁵² és mára sem jutottak nyugvópontra. Érdekes megkülönböztetni két szembenálló megközelítést. Az egyik oldalon láthatjuk a fogalomnak időben előbb megfogalmazott, szűk értelmezését, amely európai közigazgatási jog alatt az Európai Unió jogán belül a közigazgatási jognak minősíthető részt érti. A másik oldalon ott van az újabb (és egyre terjedő), szélesebb értelmezés,⁵³ mely szerint 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 mégis együtt képezik az európai közigazgatási jogot, merthogy azokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyagot harmonizálták, az már a közösségi vívmányok részévé vált.

Mindkét értelmezés felvet elméleti és jogdogmatikai problémákat. Így például a szűk fogalom esetében kérdéses, hogy a közösségi joganyagból mi minősíthető közigazgatási jellegűnek, azaz a törvényeknek megfelelő jogforrást végrehajtó jellegűnek. Ne feledjük, hogy az Unió jogalkotási mechanizmusai nem követik a klasszikus államhatalmi funkcióknak megfelelő eljárást, mivel a jogalkotásban részt vevő különböző szervek szerepe differenciált.⁵⁴ 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 állomás az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról szóló tervezet, és lényeges kérdés annak további sorsa. Bár sokan biztosra veszik a tervezet rendeleti formában történő elfogadását a közeljövőben, meglátásunk szerint a tervezet – éppen a közigazgatási jogi dogmatikai viták rendezetlensége miatt – erre még nem alkalmas. Fontos, hogy az anyag maga is rögzíti, hogy a kutatók által készített szöveg nem minősül a rendelet-tervezetnek. Az a funkciója, hogy „innovatív kodifikációval” a rendelet-tervezet elkészítéséhez bőséges muníciót adjon az Unió megfelelő szerveinek.⁵⁵

⁵¹ 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.”

⁵² Lásd különösen Jürgen Schwarze: *Droit administratif européen*, Bruylant et Office des Publications des Communautés Européennes, Bruxelles, 1994.

⁵³ Lásd Auby – Dutheil la Rochère (5. lj.) 3–4.

⁵⁴ Lásd Varga Zs. (49. lj.).

⁵⁵ ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure” (50. lj.). Executive summary of the introduction 18.

A dokumentum a közigazgatási jogtudomány szempontjából azért is fontos, mert a különböző jog- és közigazgatási rendszerek közti viszony vonatkozásában egységes fogalmi, dogmatikai kereteket próbál teremteni. A dokumentum vitatható téziseiből csak egyet emelnénk ki, amely a magyarországi fejlemények szempontjából is tanulságos. Magát az európai közigazgatási jog fogalmát illetően figyelemre méltó, hogy a felhatalmazást adó EP határozat⁵⁶ az EU intézményeinek igazgatási eljárására vonatkozik, ez pedig lényegesen szélesebb, mint az EU közigazgatásának minősíthető szerveinek köre. Fontos, hogy mivel az EU nem a tagállamok feletti szuperállam, szerveit sem lehet automatikusan megfeleltetni a tagállami állami szervekkel és funkciókkal, így a közigazgatással sem. Ugyanakkor az anyag – noha ilyen vitatott elemei vannak – Magyarországon mégis megjelenik például a közigazgatási rendtartás koncepciójában.⁵⁷ Erre hivatkozva szükségszerű új tartalomként került feltüntetésre az, ami egyébként már hosszú évek óta érvényesül a hatályos jogi szabályozásunkban. Így például megemlítésre kerül a követendő elvek közül az, hogy

„a hatóságok cselekvéseik során elsősorban (köz)szolgáltatásokat nyújtanak, cselekvéseikkel kapcsolatban útmutatókat – ügyleírásokat – kell megfogalmazniuk, és eljárásaikat észszerű határidőn belül kötelesek befejezni.”

Ehhez képest a hatályos szabályozást tartalmazó törvényüknek már a címe is arra utal, hogy a joganyag „a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól”⁵⁸ szól. A preambulumban pedig célként kerül megfogalmazásra, hogy a hatósági eljárás

„erőteljesebben juttassa kifejezésre a közhatalom szolgáltató funkcióját azáltal, hogy jelentősen csökkenti az ügyfelekre háruló eljárási terheket, az elektronika és az informatika korszerű eszközeinek alkalmazásával az eljárások jelentős részében megnyitja az utat az ügyek gyors és egyszerű intézése előtt...”

Alapelvei közt pedig most is rögzíti a törvény, hogy „az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog...” [4. § (1) bek.].

Még hosszasan lehetne sorolni a példákat arra, hogy hatályos jogi szabályozásunk lényegesen előbbre tart, mint a még csak elvi deklarációk szintjén létező és szövegezés alatt álló európai eljárási szabályozás. Ezt a koncepció szintjén még akkor is el kéne fogadni, ha tudjuk azt is, hogy a jogi szabályozás még nem feltétlenül jelenti annak maradéktalan megvalósulását a jogalkalmazás során. A magyar közigazgatás általános

⁵⁶ Résolution 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), Lásd különösen 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.”

⁵⁷ Lásd „Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről” (6. lj.) 3–4.

⁵⁸ 2004. évi CLX. törvény.

megítélése egyébként nemzetközi összehasonlításban lényegesen jobb,⁵⁹ mint ahogy az a kormány különböző fejlesztési programjainak indoklásából kitűnik.⁶⁰ A közigazgatási jogtudományi megközelítésre tehát itt is szükség lenne annak érdekében, hogy ne a napi közpolitikai igények mentén kerüljön sor az új szabályozásra, hanem szilárdabb dogmatikai alapokra támaszkodva.

Konklúziók

A jogállamiság kialakulásával és megszilárdulásával a közigazgatási jogtudomány több irányzata is kifejlődött. Ennek a folyamatnak az egyik lényeges eleme volt a közigazgatási bíráskodás fokozatos kiterjesztése, amely – a közigazgatás jogvédelmi rendszerének más elemeivel együtt – igényelte a közigazgatási jogtudomány eredményeit a jogalkalmazás támogatására. Ugyanakkor már a közigazgatási jogtudomány fejlődésének korai stádiumában világossá vált, hogy a közigazgatás törvényszerűségei nem érthetők meg csak a rá vonatkozó joganyag vizsgálatával és dogmatikai feldolgozásával. A közigazgatás csupán a joganyagra összpontosítva nem is fejleszthető a megfelelő szintre. A több tudományág komplex módszereit alkalmazó közigazgatástani irányzatok ezért mindig is kiegészítették a közigazgatási jogtudományt. Sőt, a 20. század második felétől a közigazgatás-tudományon belül meghatározóvá váltak.

A közigazgatási jogtudomány korábbi meghatározó szerepét folyamatosan háttétbe szorító tendenciának azonban ez csak az egyik mozgatórugója volt. Mellette legalább ugyanolyan fontossá vált az alkotmányjog megerősödése. Az alkotmánybíráskodás kifejlődésével és kiterjesztésével az alkotmányjog élővé vált, és a közigazgatási jogtudomány számos elemét is magába integrálta. A gondoskodó állam és a szociális jogállam válsága, majd a neoliberais állam- és közigazgatás-felfogás előtérbe kerülése csak tovább súlyosbította a helyzetet. „A közigazgatási jog a közigazgatás-tudomány és az alkotmányjog szorításába”⁶¹ került, ami mind a mai napig meghatározza a közigazgatási jogtudomány mozgásterét is. Persze ez a folyamat hol erősebben, hol – például a *common law* rendszerekben – gyengébben fejtette ki a hatását, de tendenciózusan mindenhol érvényesül.

Ehhez képest nem meglepő hazai közigazgatási jogtudományunk visszaszorulása sem, hiszen a rendszerváltást követően, különösen pedig az európai integráció folyamatában, a jog szerepét szélsőségesen leértékelő NPM került követelményként érvényesítésre. Mint láttuk, ez fejeződik ki az „Európai Közigazgatási Téréség” eszméjében, amelyet az OECD SIGMA közvetítésével töltöttek meg tartalommal. Ez a tendencia az NPM visszaszorulása és az állam, valamint a cselekvését megvalósító közigazgatás foko-

⁵⁹ Lásd pl. OECD: *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, 2015. – http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en.

⁶⁰ Lásd pl. 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozattal elfogadott „Közigazgatás- és közszolgáltatás fejlesztési stratégia 2014–2020”. Lásd még még a két Magyar-programot: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyar%20koz%20fejleszt%20program%202012%20A4.pdf>.

⁶¹ Lásd Chevallier (4. lj.).

zódó erősödése ellenére jelenleg is érvényesül, és tetten is érhető a hazai közigazgatási reformjainknak keretet adó Magyar- programokban.⁶²

Ilyen körülmények közt a magyar közigazgatás-tudomány művelői közt viszonylag kevesen próbálkoztak új közigazgatási jogtudományi eredmények létrehozásával,⁶³ tevékenységük többnyire a korábban kialakult klasszikus közigazgatási jogi dogmatikai keretek megőrzésére korlátozódott – főként a jogász és közigazgatási képzésben használatos jegyzetek és tankönyvek gondozásával.

A közigazgatási jogtudomány háttérbe szorulása és ennek következményeként az aktuális és világ-, de legalábbis európai színvonalon jegyzett kutatási eredmények hiánya tetten érhető a 2010 óta folyamatosan zajló, nagyszabású közigazgatási rendszerváltás eredményeként kialakult új intézményeken. Ezek a kellő alapok kidolgozása és a nemzetközi minták elemzése nélkül kerültek megalkotásra. Többnyire extrém megoldásaikkal gyakran igazi „hungarikumokként” értékelhetőek. Talán a jog és ezen belül a közigazgatási jog szerepének újabban érzékelhető megerősödése fellendíti a közigazgatási jogtudományt is. Addig meg az is elég lehet, ha legalább a klasszikus elemeket próbáljuk aktualizálni.

Lenne tehát helye és szerepe a közigazgatási jogtudománynak, főleg az annak értékeit lekezelő közigazgatástani irányzatok meghatározó szerepének ellensúlyozásában. A közigazgatási jogtudomány haszna pedig megmutatkozhatna a megalapozottabb döntések meghozatalában. Persze ehhez nagy utat kell még bejárni, mert – ahogy a fejezet elején említésre került – a közigazgatási jog fogalma ma is differenciált és dinamikus változásban van. Nincs két egyforma meghatározás a közigazgatási jogról és a közigazgatási jogtudományról sem európai összefüggésben, sem a hazai szakirodalomban. Mindez pedig nem csupán a jogági elhatárolást nehezíti meg, de a közigazgatási jog igényes kutatását is.

⁶² Lásd Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (60. l.). Lásd például a következő mondatot: „A modern államot már úgy kell látnunk és ábrázolnunk, hogy nem csak az állami, államigazgatási szerveket mutatjuk, hanem azt a kisugárzást, vagy éppen hűsítő árnyékot is, amit hozzá képest függetlenül, vagy autonómiával működő szervekre az államilag garantált feladatok kapcsán vet.”

⁶³ Lásd pl. Tamás (35. l.). Nagy Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*, ELTE Eötvös, Budapest, 2010. Érdekes kísérletként lásd még Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, CompLex, Budapest, 2008.