

KÖZIGAZGATÁS ÉS JOGALKOTÁS

VARGA Zs. András*

1. Közös európai eljárási szabályok?

Amikor 2013 novembere végén nyilvánossá vált egy részletes összefoglaló az Európai Unió közigazgatási modell-szabályainak tervezetéről (*Draft Model Rules on EU Administrative Procedures*¹), a szövegezés munkálataiban résztvevőkön kívül sokan meglepődhettek. Mindezidáig ugyanis úgy tudtuk és tanítottuk, hogy létezik ugyan az európai uniós (korábban: közösségi) jognak közigazgatási szabály-együttese, ám annak végrehajtására közös szabályok nincsenek, az uniós közigazgatási anyagi jogot az Európai Közigazgatási Térségen belül vagy az uniós intézmények önállóan, vagy a tagállamok saját szabályaik szerint, vagy pedig a két intézményi struktúra együttesen hajtja végre. Közös eljárási szabályok tehát nincsenek, következésképpen az Európai Közigazgatási Térség „harmonizált értékszintézis”, „metafora”, kritériumként érvényesülő alapelvek halmaza.²

Az európai jogalkotási folyamatokat figyelemmel kísérők számára persze feltűnhetett, hogy az Európai Parlament 2013. január 15-én Luigi Berlinguer képviselő által előterjesztett jelentés alapján állást foglalt (a Bizottságnak szó-

* A Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar dékánja, tanszékvezető egyetemi tanár, Közigazgatási Jogi Tanszék.

¹ Contribution by the Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) project on administrative procedure to the EU Commission's „Assises de la Justice” conference in Brussels 21–22 November 2013 to the topic of EU Administrative Law – Executive Summary. ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/44.reneual_responseeuadministrativelaw_assisesdejusticenov2013_en.pdf [letöltve: 2013. 12. 30.] (a továbbiakban: Executive Summary).

² TORMA András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, VI. 2011/különszám, 196–197.; CZUCZAI Jenő: Közigazgatás és európai integráció. In: FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*. Budapest, Osiris, 1999. 447–450.

ló ajánlásokkal) az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról,³ de a jövődő szabályok részletei ekkor még homályban maradtak. Annak ellenére történt ez, hogy a Berlinguer-jelentés előterjesztésekor már hosszabb ideje folyamatban volt az európai közigazgatási eljárási szabályok kodifikációjának előkészítése a ReNEUAL kutatóhálózat közreműködésével, amelyben a legtöbb EU tagállam professzorai, felső-bírósági bírái és más szakemberek vettek részt.⁴ Az *Európai Közigazgatási Eljárások Modell-szabályai (Model Rules on EU Administrative Procedures)* címmel elkészült tervezetet – amelynek nyilvánosságra hozatala 2014 második félévében várható – több konferencián megvitatták (legutóbb a Luxemburgi Egyetemen 2013 júniusában,⁵ illetve a bécsi European Law Institute Projekt-konferenciáján 2013 szeptemberében⁶).

Magyarországon a szabályok megvitatására első alkalommal a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán működő Ereky István Kutatócsoport szervezésében a TÁMOP–4.2.1/B–11/2–KMR2011–0002 program támogatásával 2013. november 25-én megrendezett professzor-szemináriumon,⁷ és az azt követő kerekasztal-beszélgetésen volt lehetőség, amelyen azonban – a szöveg nyilvánosságra hozatalát megelőzően – még csak a tervezet fő irányainak megismerésére volt lehetőség.

A részletek tehát még nem ismertek, legalábbis nem tudományos elemzéshez szükséges mértékben, mindenesetre annyi világossá vált, hogy komoly előkészületek történtek legalább részben közös európai eljárási szabályok kialakítására. Az eddig nyilvánosságra hozott összefoglaló szerint a készülő szabályok kialakítása során a szövegezők figyelmét nem kerülte el az a körülmény, hogy a közös eljárási szabályok léte nem független az alkotmányos összefüggésektől,⁸ ezért a szabályok célja az Unió eddig is meglévő közös alkotmányos alapel-

³ 2012/2024(INI)

⁴ Research Network on EU Administrative Law. www.reneual.eu

⁵ Administrative Procedural Law in the EU. A conference organized by the ReNEUAL. www.reneual.eu/events/Administrative%20Procedural%20Law%20EU%20conference%20-%20June%202013,%20Luxembourg/ReNEUAL_conference_June_2013/Invitation_conference_27-28-06-2013_version_2013-04-27.pdf

⁶ 2013 ELI Projects Conference and General Assembly. www.europeanlawinstitute.eu/about-eli/eli-bodies/general-assembly/ga-2013/

⁷ A professzor-szemináriumon előadók – Marc Clément, a lyoni Közigazgatási Fellebbviteli Bíróság bírója, az ELI MCC elnöke; Roberto Caranta, a Torinói Egyetem közigazgatási jog professzora; Matthias Keller, az aacheni Közigazgatási Bíróság tanácselnöke; Christiaan Timmermans, az Európai Bíróság volt bírója, az Erasmus Egyetem professzora; Boštjan Zalar, a Szlovén Köztársaság Közigazgatási Bíróságának bírója, a Ljubljanai Egyetem professzora; Varga Zs. András – több-kevesebb ideje részt vesznek a közös szabályok kialakítására irányuló folyamatokban.

⁸ Ld. Executive Summary 2.

veinek érvényesítése a közigazgatási eljárásokban.⁹ Mindez hat részre (könyvre) osztva jelenik meg a tervezetben: az Európai Unió közigazgatási jogi alapelvei (I. Könyv), a közigazgatási jogalkotás (II. Könyv), egyedi jogalkalmazói döntések (III. Könyv), (közigazgatási, főként közbeszerzési) szerződések (IV. Könyv), jogsegély – tagállamok közötti együttműködés (V. Könyv), adatkezelés (VI. Könyv).¹⁰

2. Európai közigazgatási jogalkotás?

Ez a tanulmány a II. Könyv, az európai közigazgatási (szervek általi) jogalkotás néhány általános összefüggését kísérli meg körüljárni. Kiválasztása semmiképpen nem azt jelenti, hogy az egyéb szabályok ne lennének legalább ennyire fontosak. A közigazgatás általi jogalkotás azonban olyan kérdéseket vet fel, amelyek nemcsak az uniós dimenzióban, de tagállami keretek között is nehezen válaszolhatók meg, ugyanis érintik a közigazgatás szerepét az állami (uniós) szervezetek és tevékenységük között, a hatalommegosztás érvényesülésének dilemmáit, végső soron pedig a (nép)szuverenitás és a jogállamiság (joguralom) összefüggéseit.

A II. Könyvről a nyilvános összefoglaló alapján annyit mindenképpen tudni lehet, hogy a közigazgatási szervek jogalkotási felhatalmazása az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 291. cikkén nyugszik,¹¹ elsősorban az EU saját közigazgatási szerveinek jogalkotó tevékenységét szabályozza (még ha nem is tekinthető kizártnak a tagállami közigazgatási szervekre kiterjedő hatálya, amennyiben az EU jogát hajtják végre¹²). A könyv belső szerkezete pedig az általános szabályokat, a jogalkotás kezdeményezését, a tervezet és a hozzá kapcsolódó indokolás elkészítését, a (társadalmi) részvételt, a gyorsított eljárást, valamint a kontroll-eszközöket és a szabályok elfogadásának mechanizmusát¹³ követi.

⁹ Uo. 3.

¹⁰ Uo. 4.

¹¹ Art. 291 (2) TFEU: „Where uniform conditions for implementing legally binding Union acts are needed, those acts shall confer implementing powers on the Commission, or, in duly justified specific cases and in the cases provided for in Articles 24 and 26 of the Treaty on European Union, on the Council.”

¹² Ld. Executive Summary 14.

¹³ Book II – Administrative Rulemaking (by the EU), II–1 Scope, II–2 Initiative, II–3 Preparation of the Draft Act and the Reasoned Report, II–4 Consultation and Participation, II–5 Expedited Procedures, II–6 Control Mechanisms and Adoption of the Act. Ld. Executive Summary 18.

Látszólag tehát a közigazgatási szervek által végzett jogalkotás technikai (vagy éppenséggel technológiai) leírását szabályozza a modelltörvények tervezetének ez a része. Valójában azonban a közigazgatás és a közigazgatási jog, vagy még tágabban, a közjog alapkérdéseit érinti a közigazgatás és a jogalkotás mint közjogi tevékenységformák kapcsolata. Nem tudjuk ugyan, hogy a majdan nyilvánosságra hozandó végleges tervezet pontosan hogyan fogalmaz, de nem titok, mivel a bécsi projekt-konferencián munka-változatként felmerült a közigazgatási jogalkotás egy lehetséges munkadefiníciója, mely szerint a II. Könyv a végrehajtó hatalom jogalkotó (szabályozó) eljárására vonatkozik, azokra az eljárásokra, amelyek kívül esnek az EU jogában meghatározott formális jogalkotási (törvényhozó) eljárásain (az angol szöveg az elhatárolást pontosabban tükrözi: *This book addresses rule-making procedures by the executive, i.e. those that remain outside the formal legislative procedures provided for in EU law*).

Első ránézésre szemet szűrnak a szöveg által megkívánt elhatárolások: *executive / legislative, rule-making / legislation*, de legalább ennyire feltűnő, hogy a munka-definíció nem a közigazgatást (mint szervezetet vagy szervezetek halmazát), hanem a végrehajtást (vagyis egy absztrakt hatalmi ágat) jelöli meg a jogalkotás (szabályozás) alanyaként. Nem szükséges tehát erőltetett problémafelvetés ahhoz, hogy belássuk, az elhatárolások magyarázatra szorulnak, mert közel sem világos, hogy pontosan mit is értünk közigazgatási jogalkotáson vagy közigazgatási szabályozáson (az sem segít, ha az angol megfelelőt – *administrative rule-making* – használjuk).

Ahhoz, hogy a kérdések könnyebben megválaszolhatók legyenek, a hozzájuk vezető út pedig könnyebben átlátható legyen, a felmerülő kérdések hazai közigazgatási jogi leképeződését vizsgáljuk meg először, azután megnézzük a tagállami és uniós struktúrák, illetve jogalkotó mechanizmusaik párhuzamos értelmezhetőségét, majd visszatérünk a II. Könyv szabályozásához.

3. Végrehajtás – kormányzás – közigazgatás – jogalkotás a hazai közjogi értelmezésben

3.1. Előkérdések

A modell-törvények által felvetett kérdések könnyen modellezhetők. Azt kell(ene) megválaszolni, hogy:

Közigazgatási feladat-e a jogalkotás?

(*Is lawmaking an administrative action?*)

Ez a kérdés – a munkadefiníció alapján – nyomban továbbvezet néhány előkérdéshez:

Azonosítható-e a végrehajtó hatalom és a közigazgatás?
executive =?= *administration*

A hazai szóhasználat dilemmái miatt pedig további azonossági előkérdések is felmerülnek:

Azonosítható-e a végrehajtó hatalom és a kormányzás?
executive =?= *government*
 illetve:

Azonosítható-e a kormányzás és a közigazgatás?
government =?= *administration*

A jogalkotással és előkérdéseivel kapcsolatos fogalomhasználat tekintetében a hazai szakirodalomban teljes zűrzavar uralkodik¹⁴ (és a külföldi szakirodalom is ellentmondásos, mivel minden ország a saját nyelvén, a saját rendszeréről ír). Röviden: a végrehajtó hatalom – kormány – kormányzás – közigazgatás fogalmak az itthoni szakirodalomban mindenféle azonosság / különbség kombinációban feltűnnek. Ezek közül kettő emelhető ki:

- Az első: *végrehajtó hatalom* = *közigazgatás*. Az azonosság az amerikai szakirodalomból ered, ahol az *administration* fogalmat igen gyakran használják az elnök és az általa irányított teljes szövetségi közigazgatás megnevezésére. Ennek oka az, hogy az amerikai alkotmány az elnökről és a végrehajtó hatalomról igen szűkszavúan szól (a közigazgatásról pedig egyáltalán nem). Csakhogy: az amerikai szakirodalom (és általában az angolszász országoké) jellemzően nem használja a „Kormány” fogalmat (amit mi Kormányként ismerünk, azt az „*Executive*”, az „*Administration*”¹⁵ vagy – az Egyesült Királyságban – a „*Cabinet*” fogalmak rejtik¹⁶). A „kormányzás” fogalom pedig nem a

¹⁴ Az előkérdésekre eltérő választ adnak a különféle iskolák, csak az újabbak közül ld. GAJDUSCHEK György: *A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS ISTVÁN – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex, 2011. 37–58.; TAKÁCS Albert: *A közigazgatás feladatai*. In: TEMESI István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2013. 29–52.; PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012.; BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás rendeltetése*. In: FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris, 2005.

¹⁵ Philip HARTER: *Administrative law in the United States*. In: René SEERDEN – Frits STROINK: *Administrative law of the European Union, its member states and the United States. A comparative analysis*. Antwerpen–Groningen, Intersentia Uitgevers, 2002. 307–344.; Kelley L. ROSS: *The fiction and tyranny of „administrative law”*. www.fresian.com/fiction.htm [letöltve: 2014. 1. 1.]; Dwight WALDO: *Mi a közigazgatás?* In: Richard J. STILLMAN (szerk.): *Közigazgatás*. Budapest, Osiris, 1994. 16–28.; Michael ALLEN – Brian THOMPSON: *Cases & materials on constitutional & administrative law*. Oxford–New York, Oxford University Press, 2005.

¹⁶ Nicholas BAMFORTH – Peter LEYLAND (ed.): *Public law in a multi-layered constitution*. Oxford

végrehajtó hatalom (azaz az elnök), hanem a teljes állami intézményrendszer működését jelenti (ide értve a Kongresszus és a bíróságok tevékenységét is, végső soron magát az államot).

- A második: „*Kormány tevékenysége = kormányzás*”. Az azonosság főként az újlatin nyelvekből ered (de a német is hajlik rá), amelyek a Kormány (gouvernement, governmento, guverner) szó nyelvtani eredete által befolyásolva a kormány tevékenységét gyakran kormányzásként használják (gouvernance, governance, guvernare).¹⁷

A fenti két fogalom-azonosítás azonban egymást kizárja. A hazai szakirodalom viszont erről gyakran nem vesz tudomást, hanem a „Kormány tevékenysége = kormányzás” azonosságot kiegészíti azzal, hogy – ha már a Kormány közigazgatási szerv (is), akkor – „Kormány tevékenysége = kormányzás = közigazgatás”, majd az amerikai hatásra ehhez hozzáveszi, hogy „Kormány tevékenysége = kormányzás = közigazgatás = végrehajtó hatalom”.¹⁸

3.2. *Kormányzás és közigazgatás – egy lehetséges elhatárolás*

Saját iskolánk¹⁹ a fenti fogalmakra viszonylag egyszerű elhatárolást ad, mégpedig a kormányzati és a közigazgatási működés különbsége alapján. Kormányzati tevékenységen eszerint tágabb értelemben magát az állami tevékenységet, szűkebb értelemben az állami tevékenység fő irányainak meghatározását értjük, amelyet Magyarországon a parlamentáris kormányforma következtében az elsősorban az Országgyűlés, továbbá az Országgyűlés elsődleges döntési jogosultsága alapján a Kormány a helyi önkormányzatokkal megosztva gyakorol.²⁰ Kormányzati döntés mindenekelőtt a törvényhozás (és általában a jogalkotás), a kormányprogram elfogadása, az állami tevékenység szervezeti kereteinek és finanszírozásának meghatározása, a külpolitikai célkitűzések megfogalmazása. Fontos látnunk, hogy a kormányzati tevékenység kiterjed a közigazgatás kere-

and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2003.; Paul CRAIG – Adam TOMKINS (ed.): *The executive and public law. Power and accountability in comparative perspective*, Oxford–New York, Oxford University Press, 2006.; Brian JONES – Katharine THOMPSON: *Administrative law in the United Kingdom*. In: SEERDEN–STROINK i. m. 199–258.

¹⁷ Federico DEL GIUDICE (dir. sc.): *Compendio di Diritto Processuale Amministrativo*. Napoli, Simone, 2005.; Jean-Bernard AUBY: *Administrative law in France*. In: SEERDEN – STROINK i. m. 59–90.; Antonie IORGOVAN: *Tratat de drept administrativ I-II*. Bucuresti, All Beck, 2005.

¹⁸ Ld. 14. lj.

¹⁹ Ld. PATYI–VARGA i. m. Hasonló rendszert követ: CSINK Lóránt – MAYER Annamária: *Variációk a szabályozásra*. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2012.

²⁰ MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1989. (változatlan utánnomás: Nemzeti Tankönyvkiadó, 1995.) 11–12.

teinek meghatározására is. A közigazgatás kormányzati döntéseket nem hozhat, de azok előkészítésében jelentős szerepe van.²¹ Szemmel látható, hogy a kormányzásnak és a közigazgatásnak részben ugyanazok a szereplői (Kormány, miniszterek, önkormányzatok), tehát a két állami tevékenység az alanyi körre alapozva nem, hanem csak a működés tartalma alapján választható el.

Az elválasztás legfontosabb szempontja az, hogy az egyes tevékenységek az állam és az államszervezetten kívüli jogalanyok viszonyában absztrakt, avagy konkrét változást hoznak-e. A kormányzás keretében hozott absztrakt döntések ugyan jelentősen befolyásolják a fenti szereplők egymással szembeni jogait és kötelezettségeit, illetve érvényesítésének módját és helyét, ám az egyes jogalanyokat közvetlenül, ténylegesen nem érintik. A közigazgatás működése ezzel szemben mindig változást idéz elő a konkrét jogalanyok konkrét jogait és kötelezettségeit illetően.²² Tomcsányi Móric frappáns megfogalmazása szerint: a közigazgatás ügyintéző állami tevékenységet takar.²³ (Hozzá kell ehhez tenni, hogy a közigazgatás a fenti ismérvek ellenére nem kizárólag hatalmi helyzetben végzett igazgatást jelent, hanem a közszolgáltatások nyújtásában való szervező közreműködést és kormányzati döntés-előkészítést is.) Ez a felosztás közel áll Tamás András²⁴ rendszeréhez is, alapja pedig a szocialista államfelfogás torzítását megelőzően megfogalmazott Ereky István-féle terminológia.²⁵

3.3. A közigazgatás és a jogalkotás fogalmi zavarainak eredete

Az előzőekben írtak magyarázzák a közigazgatási és a jogalkotási tevékenység összemosódásával kapcsolatos dilemmákat. Ezek részletes megisméltése nélkül: a jogalkotás a kormányzati és nem a közigazgatási tevékenység része, amin nem változtat az, hogy a kormányzati és a közigazgatási tevékenységet esetenként egyaránt olyan szervek végzik, amelyeket a közigazgatási szervek közé sorolunk (Kormány, önkormányzatok, önálló szabályozó szervek). Az összemosódás közvetlen oka az egyes közigazgatási szervekre bízott jogalkotói tevékenység.

²¹ FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris, 1999. 33.

²² Előre bocsájtjuk, hogy ez a megkülönböztetés jellemző az európai kontinentális jogirodalomra is, ld. a francia – Jean RIVERO: *Droit Administratif.* Paris, Dalloz, 1987. 15. –, a német – Hartmut MAURER: *Allgemeines Verwaltungsrecht.* Munich, 1986. 4. – megoldásokat (összehasonlítva bemutatja: IORGOVAN i. m. I. kötet, 19–20., 25–27.).

²³ Ld. TOMCSÁNYI Móric: *A közigazgatási jogviszony.* Budapest, a szerző kiadása, 1912.

²⁴ TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete* (negyedik, átdolgozott kiadás). Budapest, Szent István Társulat, 2010.

²⁵ EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat.* Budapest, MTA, 1939. 175., 179.

Az elhatárolás tisztaságát felborító első zavaró elem a Magyar Nemzeti Bank jogalkotásra felhatalmazása volt, amit az európai uniós csatlakozás tett kötelezővé.²⁶ Dogmatikai (elméleti) értelemben az MNB is a végrehajtó hatalom részeseként végez részben közigazgatási tevékenységet, még ha a hazai jogszabályok nem is nevezik közigazgatási szervnek (a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének 2013. őszi beolvadása után sem). Az MNB tehát normatív nem, dogmatikai értelemben viszont közigazgatási szerv.

A félreértéseket fokozó következő változást az önálló szabályozó szervek alaptörvénybe foglalása hozta.²⁷ Ezek ugyan közigazgatási szervek, amelyek viszont dogmatikai értelemben közel azonosak az autonóm államigazgatási szervekkel: az Országgyűlés által létrehozott, a Kormány által nem irányított és nem felügyelt különös jogállású, nem „szükségképpen” központi államigazgatási szervek. Sajátosságuk viszont, hogy jogállásuk az Alaptörvényben gyökeresik, amelynek felhatalmazása alapján vezetőiket sarkalatos törvény rendeletalkotási joggal ruházza fel.

Úgy tűnik tehát, hogy az Alaptörvény rendszerében nem tartható a kormányzás / közigazgatás elhatárolásán alapuló megállapítás, miszerint a jogalkotás a kormányzati és nem a közigazgatási tevékenység része. A következtetés azonban elhamarkodott lenne, mert az összemosódás látszata elkerülhető, ha belátjuk: mindössze annyi történt, hogy a kormányzást és közigazgatást is végző szervek száma növekedett, az alanyi azonosság azonban nem jelenti a tevékenység jogi természetének azonosságát is. Ilyet a klasszikus szerveknél is látunk: hagyományosan jogosultak rendeletalkotásra, vagyis jogalkotásra a kormány tagjai, akik ugyanakkor közigazgatási szervek (a minisztériumok) vezetői is. A miniszter, mint a kormány tagja nem közigazgatási szerv (hanem az általa vezetett minisztérium az), viszont rendeletet nem a minisztérium (a közigazgatási szerv), hanem a miniszter alkota. Ugyanez a logika alkalmazható az önálló szabályozó szerv és vezetője, vagy az MNB és elnöke esetén. Röviden: a minisztériumok, MNB, önálló szabályozó szervek *csak* közigazgatási tevékenységet végeznek, míg vezetőik részben közigazgatási (vezetés) részben kormányzati (jogalkotás, illetve részvétel más kormányzati tevékenységet végző testületek munkájában) feladatokat látnak el. Személyükben kapcsolódik tehát össze a kormányzás és a közigazgatás, mint a végrehajtó hatalom gyakorlásának két ága.

Ez a különbségtétel azon túl, hogy egyszerű, világos, egy nehezen megkerülhető közjog-dogmatikai követelménynek is eleget tesz, nevezetesen a hata-

²⁶ Okairól ld. VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005.

²⁷ Ld. KISS Barnabás: Jogforrási rendszer. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-Orac, 2012. 111–143., 127., és BALOGH Judit: Az önálló szabályozó szervek. In: TRÓCSÁNYI–SCHANDA i. m. 283–285.

lommegosztás, és a közigazgatás belőle származtatott joghoz kötöttsége kritériumának. Nem nehéz belátni, hogy ha a közigazgatási szervek e minőségükben megalkothatnák azt a jogot, amelyet aztán maguk alkalmaznak, akkor a közigazgatás joghoz kötöttsége, mi több, végső soron (a Kormány és az önkormányzatok eredeti jogalkotási felhatalmazottsága folytán) a hatalommegosztás is értelmetlenné válna. Ebben az esetben ugyanis a joghoz kötöttség pusztán annyit jelentene, hogy a közigazgatás egy lépéssel megelőzve saját közhatalmi tevékenységét, megteremti ennek feltételeit is. Felelőssége tehát a sorrend megtartására redukálna. A kormányzati és közigazgatási tevékenység elhatárolása esetén viszont mindennek van értelme, amit az eltérő felelősség is mutat: a kormányzati tevékenységért (ide értve a jogalkotást is) politikai és alkotmányjogi felelősséget, míg a közigazgatási tevékenységért (jogalkalmazásért) jogi felelősséget kell viselni.

A közigazgatás szabályozó tevékenységén tehát (amely a közhatalmi és intézményfenntartó tevékenység mellett az egyik jellemző külső tevékenységfajta²⁸) a jogszabályok alatti norma-szintet (vagyis a közjogi szervezetszabályozó eszközök megalkotását), valamint a sajátos, normatív formát öltő közigazgatási tevékenységet kell érteni.²⁹

A félreértésre és összerosódásra valószínűleg a rendszerváltás előtti jogfelfogás (hibás) jogirodalmi továbbélése a magyarázat. A bolsevik állam-szervezet ugyanis szakított a hatalommegosztás tanával, és az állami hatalom egységességét tekintette alapkritériumnak. Erre építve nem hatalmi ágak, hanem csak az egységes hatalomból részesülő szervtípusok elkülönítésének lehetett értelme. Ezek alanyi elhatárolás alapján elkülönítve – a Szovjetunió 1936-os alkotmányának tipológiáját másolva – a hatalmi, igazgatási, bírói, valamint ügyészi szervtípusok voltak. A hatalmi (vagy képviselői) szervek közé az Országgyűlés, a helyi tanácsok, valamint a Népköztársaság Elnöki Tanácsa tartoztak, míg az igazgatási szervek közül az államigazgatás legfőbb szerve a minisztertanács (Kormány), a neki alárendelt államigazgatási szervezet (minisztériumok, országos hatáskörű szervek, a tanácsok végrehajtási szervezete (végrehajtó bizottságok) voltak a meghatározók (azzal, hogy az igazgatási hatalom gazdálkodó, társadalmi szervezetek szintjére is dekoncentrálódott).³⁰ A kormányzást pedig – azaz a politikai döntéshozatalt – a párt tartotta fenn magának.

²⁸ Ld. erről: VARGA Zs. András: A közigazgatási modellkísérletek korlátai. In: GERENCSE Balázs Szabolcs: *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében*. Budapest, Pázmány Press, 2013.

²⁹ Utóbbiak jellemzők például a médiaszabályozásra, ld. CSINK–MAYER i. m.

³⁰ Ld. KOVÁCS István: *A szocialista alkotmányfejlődés új elemei*. Budapest, Akadémiai, 1962. 255–326.; SCHMIDT Péter (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest, Belügyminisztérium, 1976. 169–178., 347–373.

Meg kell jegyezni, hogy a bolsevik fogalomrendszer sem tudta kezelni a normatív / egyedi döntések dilemmáját, ha az (előzőekben vázolt) alanyi osztályozást tevékenységi kizárolagossággal kívánta értelmezni. Éppen a kormány és a miniszterek jogalkotási tevékenysége volt az, ami nehezen fért a rendszerbe.³¹ A hatalommegosztás tagadása folytán eleve kötött dogmatikára alapozott felfogás helyett egyszerűbbnek bizonyult a feltétlen ragaszkodás az alanyi tipológiához, és ennek következtében a jogalkotást részben államhatalmi (szervek által végzett), részben államigazgatási (szervek által végzett) tevékenységnek tekinteni.³² Több mint tarthatatlan ennek a rendszernek a fenntartása a hatalommegosztás gondolatára épülő közjogi dogmatikánkban.

4. Végrehajtás – kormányzás – közigazgatás – jogalkotás európai uniós kontextusban

4.1. A javasolt elhatárolás alkalmazhatósága az európai jogirodalom tükrében

Az előzőekben bemutatott kormányzás / közigazgatás elhatárolás az európai közjogi irodalom tükrében is fenntartható. A hagyományos felfogás szerint a „*végrehajtó hatalom a kormányzat hatalma*”³³ – melynek összetevői a stratégiai kormányzati döntések, a törvények végrehajtása – a kormányzati döntések közigazgatási döntésekké konvertálása –, valamint az ország – ha úgy tesszük, a függetlenséget is magában foglaló alkotmányos rend – tényleges fizikai védelme. A viszonylag egyszerű megfogalmazás ellenére a végrehajtó hatalom definiálása egyáltalán nem egyszerű feladat, és lehet, hogy soha nem is volt az.

Egyrészt a XXI. századra a végrehajtó hatalom hatóköre nagyon kiterjedt. Már nem egyszerűen a klasszikus feladatait, vagyis a népszuverenitást rendszerint gyakorló parlament szuverenitásából származó döntések – a törvények – végrehajtását látja el, hanem alapvetően befolyásolja, lényegében meghatározza a teljes politikai döntéshozatalt.³⁴ Működését ugyanakkor egyre jobban kötik a jogi előírások.³⁵

³¹ Ld. KOVÁCS i. m. 291–292.

³² Ld. SCHMIDT i. m. 191–200.

³³ CRAIG–TOMKINS i. m. 1.

³⁴ Uo. 10.

³⁵ BAMFORTH–LEYLAND i. m. 4–8., Martin LOUGHLIN: Constitutional law: the third order of the political. In: BAMFORTH–LEYLAND i. m. 46.

Ebből a szerepváltozásból következik az is, hogy a végrehajtó hatalom körülírása nehézkes. Mindenesetre ennek az egyre bonyolódó, ugyanakkor összességében növekvő kormányzati hatalomnak két következményét azonosítani lehet. Egyfelől azt, hogy a végrehajtó hatalom egyre kevésbé képes kormányzati hatalmát a hagyományos közigazgatás útján érvényesíteni, azaz konkrét hatósági döntésekre konvertálni. Ehelyett tevékenysége egyre inkább a privát szféra által végzendő szolgáltatások szabályozására koncentrál.³⁶ A másik következmény ennek a folyamán: a végrehajtó hatalom működésében egyre inkább áttolódik a hangsúly a konkrét döntéseken nyugvó közigazgatásról az absztrakt szabályozással járó kormányzati döntésekre. Másfelől pedig a végrehajtó hatalom egyre inkább eluralja a kormányzást.³⁷ A végrehajtó hatalom tevékenységi formáinak ez a világos szétválása lényegében ugyanazt a mintát követi, mint amit korábban leírtunk.

(Másik kérdés, és nem is tartozik szorosan a tárgyunkhoz, mégsem hagyható szó nélkül, hogy a végrehajtó hatalomnak ezt a kormányzati térnyerését nem minden közjogász tekinti pozitív folyamatnak, mivel az alkotmányosság hagyományos értékeit látják veszélyeztetve. Ennek oka az, hogy a változások következtében a végrehajtó hatalom ténylegesen sokkal több hatalmat gyakorol, mint ami az alkotmányos szövegekből látszik. A hatalom ugyan formálisan a kormányzás intézményein nyugszik, forrása mégis az intézményi struktúra és a nép közötti kapcsolatban keresendő. A politikai rend tehát megelőzi a szövegbe öntött (törvénybe foglalt) alkotmányos rendet. Az alkotmányjog válasza erre az lehet, hogy sokkal több jogi előírás kell a korlátozására.³⁸)

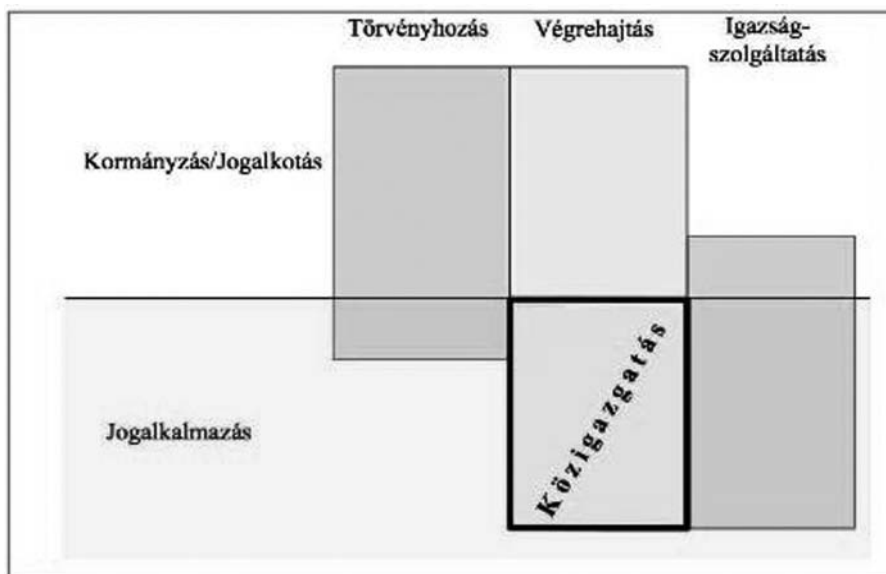
4.2. Az elhatárolás alkalmazhatósága az Európai Unió intézményi struktúrájában

Azt láttuk tehát, hogy az állami intézmények tevékenységi köre a hatalommegosztás elvére építve lebontható a kormányzás / jogalkalmazás (előbbi része a jogalkotás, utóbbié a közigazgatás) elhatárolással. Egyszerű képi szemléltetéssel:

³⁶ John MORISON: Modernising government and the e-government revolution: technologies of government and technologies of democracy. In: BAMFORTH–LEYLAND i. m. 188.

³⁷ Carol HARLOW: European governance and accountability. In: BAMFORTH–LEYLAND i. m. 79–81.

³⁸ LOUGHLIN i. m. 46.; ROSS i. m.



Azt is láttuk ugyanakkor, hogy ez az elhatárolás nem látható át könnyen, ezért nem is egyöntetűen elfogadott. Az EU intézményi struktúrájában mindez még bonyolultabb. Tény ugyanis, hogy az állami hatalommegosztásból ismert törvényhozás / végrehajtás / igazságszolgáltatás triász felismerhető az EU intézményrendszerében is, de a megfeleltetés nem teljes, vagyis a két triász aszimmetrikus.

Hatalmi ág	Állami hordozó	EU hordozó
<i>Törvényhozás</i>	Parlament/Önkormányzatok	(Bizottság/)Tanács/Parlament (/tagállami jogalkotók)
<i>Végrehajtás</i>	Kormány/Önkormányzatok/ Közigazgatási szervek	Bizottság/Közigazgatási szervek(/tagállami közigazgatás)
<i>Igazságszolgáltatás</i>	Bíróságok/Alkotmánybíróság	ECJ(/tagállami bíróságok)

Az aszimmetria oka nem kizárólag a szereplők számának tulajdonítható, hanem a „rendeltetés” (vagy hatáskör) jogszabályi megfogalmazásának, és az egyes hatalmak hordozóinak természete. Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) 14. cikke szerint „(1) Az Európai Parlament, a Tanáccsal közösen, ellátja a jogalkotási [...] feladatokat.” A 16. cikk szerint „(1) A Tanács, az Európai Parlamenttel közösen, ellátja a jogalkotási [...] feladatokat [...] (2) A Tanács a tagállamok egy-egy olyan, miniszteri szintű képviselőjéből áll, aki az általa képviselt tagállam kormánya nevében kötelezettséget vállalhat és szavazhat.” A 17. cikk szerint pedig „(1) A Bizottság előmozdítja az Unió általános érdekeit [...] (2) Ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, az Unió jogalkotá-

si aktusait kizárólag a Bizottság javaslata alapján lehet elfogadni.” Azt pedig, hogy melyek ezek a jogalkotási aktusok, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSs) szabályozza. A 288. cikke szerint „[a]z Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az intézmények rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket fogadnak el. A rendelet általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. Az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. A határozat teljes egészében kötelező. Amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl. Az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.” A 289. cikk szerint pedig „(1) A rendes jogalkotási eljárás rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament és a Tanács által történő közös elfogadásából áll.”

Az EUSz és az EUMSsz alapján azt látjuk tehát, hogy

- szemben a tagállami parlamentekkel az uniós jogszabályalkotásban a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament, irányelv esetén pedig a tagállami parlament és/vagy tagállami kormány is részt vesz (együttműködik),
- a Bizottság tehát nem egyszerűen az Unió végrehajtó intézménye (az EUSz és az EUMSsz nem is így nevezi), hanem több annál, ráadásul működése során nem utasítható,
- a Tanács az unió szintjén a jogalkotás meghatározó szereplője, ugyanakkor tagjai a saját tagállami szintjükön a végrehajtó hatalom részesei,
- az uniós közigazgatás (*administration*) meghatározó szereplője a Bizottság, de tevékenysége nem kizárólagos, abban más uniós és tagállami intézmények is részt vesznek,
- az Unió kötelező jogi (jogalkotási) aktusai a rendeletek, irányelvek, határozatok (ezek idegen nyelvű elnevezései: legal acts – regulations, directives, decisions; actes juridiques – règlements, directives, décisions; Rechtsakte – Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse),
- az Uniós intézmények tevékenységi körében világosan elkülönül a jogalkotás és az adminisztráció.³⁹

Hosszan lehetne értekezni az aszimmetria részleteiről és következményeiről, témánk szempontjából azonban megelégszünk néhány következtetéssel. Mindenekelőtt azt kell belátnunk, hogy a kormányzás (mint absztrakt döntéshozatal) és az igazgatás (mint egyedi döntéshozatal) az EU intézményi struktúrájában is elválik egymástól. A klasszikus egyedi döntéshozatal, amely az intéz-

³⁹ Az EUSZ és EUMSZ magyarázatáról, különösen a jogalkotás és adminisztráció elkülönüléséről ld. KECSKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció* (bővített, negyedik kiadás). Budapest, HVG-Orac, 2011. 477–486.

ményrendszeren kívüli jogalanyok (magánszemélyek és szervezeteik) tekintetében állapít meg jogot vagy kötelezettséget, pillanatnyilag kevésbé hangsúlyos, mivel ezt jellemzően a tagállami közigazgatás látja el (még ha nem is feltétlenül tagállami irányítás vagy felügyelet mellett⁴⁰). Az EU kormányzás szereplői és az állami kormányzás szereplői között ugyan nem lehet kizárólagos szimmetriát (nagyjából egy hatalmi ág – egy intézmény) kimutatni, ugyanakkor a jogalkotás (a kötelező jogszabályok kiadása) kormányzati feladat az Unió szintjén is. Kérdés ezek után, hogy mit kellene értenünk a közigazgatási jogalkotáson (vagy szabályozáson), amelyre a modell-törvények hatály várhatóan kiterjed majd?

5. Közigazgatási jogalkotás a modell-törvények értelmében

Mivel a jogalkotás az EU intézményi struktúrájában sem közigazgatási tevékenység, a jogszabályok (legal acts, actes juridiques, Rechtsakte) megalkotása bizonyosan nem tartozik majd a közigazgatási eljárási modell-törvény hatálya alá. Azoknak a szabályozó eszközöknek a körére, amelyek közigazgatási jellegűnek tekinthetők, az EUMSZ utal (még ha nem is nevesíti azokat). A 290. cikke szerint „(1) A jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják [...] (2) A jogalkotási aktusban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás gyakorlásának feltételeit, amelyek a következők lehetnek: a) az Európai Parlament vagy a Tanács úgy határozhat, hogy a felhatalmazást visszavonja; b) a felhatalmazáson alapuló jogi aktus csak akkor léphet hatályba, ha az Európai Parlament vagy a Tanács a jogalkotási aktusban előírt határidőn belül nem emel ellene kifogást.” A 290. cikk hasonló rendelkezést tartalmaz: „(1) A tagállamok nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket. (2) Ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve különleges és kellően indokolt esetekben, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 24. és 26. cikkében előírt esetekben a Tanácsra.”

Ha a fenti szabályokat figyelmesen olvassuk, akkor óhatatlanul arra a következtetésre kell jutnunk, hogy az EUMSZ itt végrehajtási szabályokról rendelke-

⁴⁰ Véleményünk szerint éppen ez az a körülmény, amely a tagállami közigazgatásokon belül az autonóm, azaz a tagállami kormányok irányításától mentes közigazgatási szervek elterjedését okozza. Ezek ugyanis könnyebben (az EU Bizottsága szempontjából biztonságosabban) hajtják végre az EU jogát, mintha a tagállami kormányok befolyásolhatnák a döntéshozatalukat. Ez lehet az oka a szabályalkotó (ld. Magyarországon a MNB-t és az önálló szabályozó szervezet) hatáskörrel felruházásuknak is.

zik. A fogalom az állami (így a hazai) jogban is ismert, csakhogy az EUMSZ ezeket *nem* jogi (jogalkotási) aktusoknak nevezi (szemben a magyar jogban ismert végrehajtási rendeletekkel, amelyek viszont kétséget kizáróan – már csak az Alaptörvény T cikké folytán is – jogszabályok). Ez pedig újabb fogalmi bizonytalanságokhoz vezet:

- ha az uniós jogalkotási aktust a Bizottság hajtja végre, akkor az az EUSz–EUMSZ alapján *nem* jogalkotási aktus útján történik,
- ha az uniós jogalkotási aktust a tagállam hajtja végre, akkor azt az EUSz–EUMSZ fogalmi rendszere nem tartalmazza, de a tagállami (legalábbis a magyar) szabályok szerint lehet jogszabály,
- ha az uniós jogalkotási aktust a tagállam helyett – az egységes megoldás érdekében – kivételesen a Bizottság vagy a Tanács hajtja végre, az az EUSz–EUMSZ alapján *nem* jogalkotási aktus útján történik.

Ennek a bizonytalanságnak a következménye akkor válik világossá, ha feltételezzük – márpedig a nyilvánosságra hozott Executive Summary alapján erre minden okunk megvan –, hogy a modelltörvények hatálya ki fog terjedni azokra a végrehajtási aktusokra is, amelyeket a tagállam ad ki *az EUMSZ szerint nem jogalkotási aktusként* valamely uniós jogalkotási aktus végrehajtására. Ez ugyanis azt jelentené, hogy a tagállami (például magyar kormány- vagy miniszteri-) rendelet az EUMSZ értelmében nem minősülne jogalkotási aktusnak, hanem közigazgatási aktus lenne. Ez persze szükségessé teszi, hogy a „jogalkotás nem közigazgatási tevékenység” tételünket újragondoljuk. A megoldás pedig meglepő lesz: mivel a végrehajtási rendelet *nem* jogalkotási termék az EUMSZ szerint, tulajdonképpen csak azt mondhatjuk, hogy az EU jogát végrehajtó hazai rendelet nehezen lesz jogszabálynak minősíthető. Hogy az ellentmondás mennyire jelentős, az egy további következtetéssel világítható meg: ugyan az EUMSZ szerint végrehajtási aktus lényegi kérdéseket nem érinthet, végső soron nem kizárt, hogy a hazai jogban törvényi formát igényel. Ez pedig oda vezetne, hogy bizonyos hazai törvények az EU joga szempontjából nem minősülnének jogalkotási aktusnak.

Mindez tehát oda vezet, hogy a jog / jogszabály / jogforrás / jogalkotás / szabályozás fogalmak újragondolása előbb-utóbb elkerülhetetlen lesz. Emellett el-törpül a modelltörvények hatálya alá tartozó más aktusok (mint a hazai önálló szabályozó szervek rendeleteinek, más aktusainak vagy az EU intézményi szabályozóinak – például EASA – European Aviation Safety Agency, vagy ESMA – European Securities and Markets Authority szabályzatainak) sajátossága. Miként az is másodlagos jelentőségű kérdés, hogy a modelltörvények hatálya alá tartozó jogforrások kapnak-e valamilyen összefoglaló elnevezést (például *regulatory act*), vagy csak felsorolást fog tartalmazni a majdani elfogadandó szabály.

A dilemmák megoldásra várnak a modelltörvények sorsától függetlenül.