

MC  
110.637

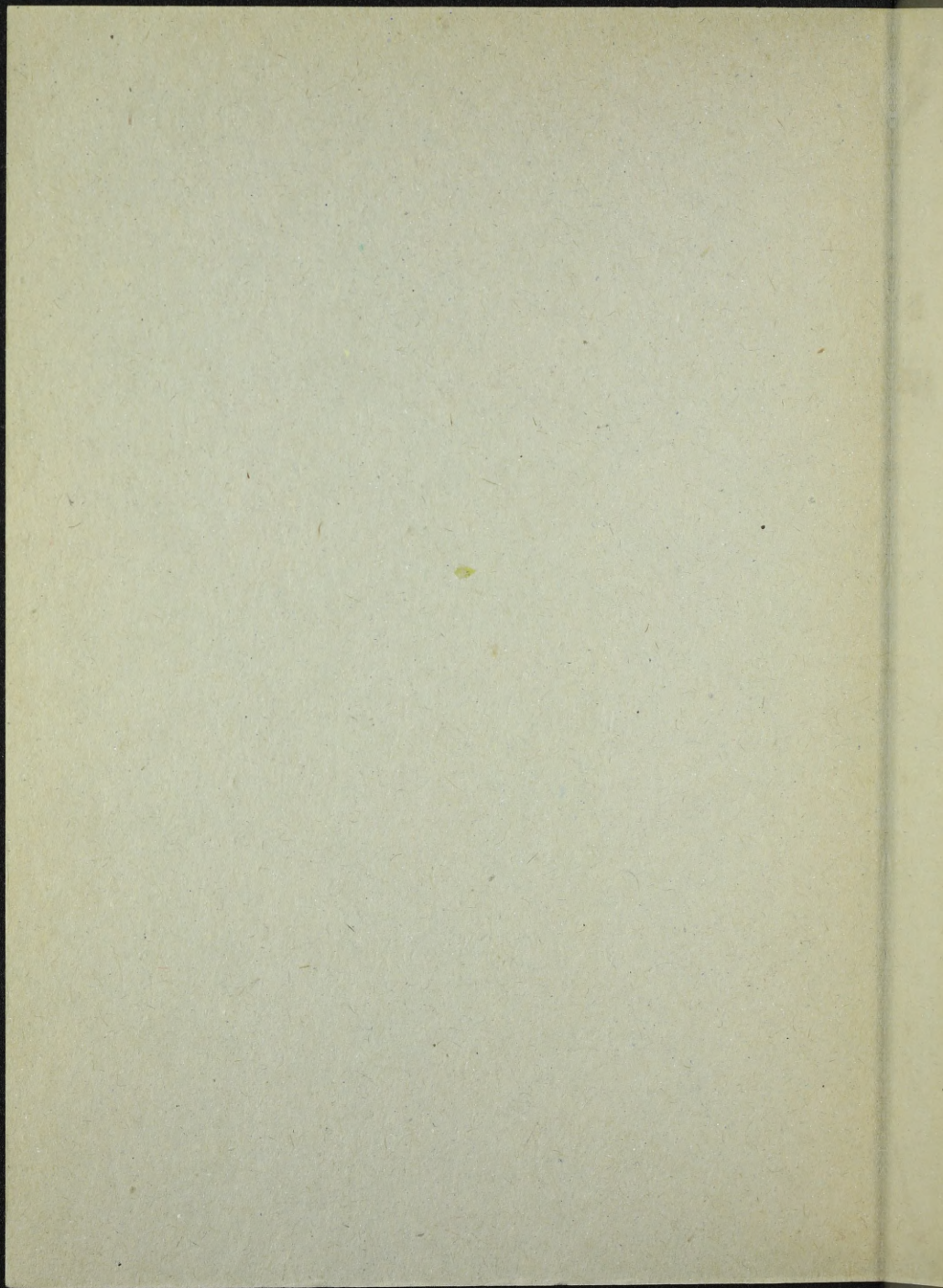
ELTE ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR  
ELTE JOGI TOVÁBBKÉPZŐ INTÉZET

MADARÁSZ TIBOR

A magyar államigazgatási jog alapjai

KÉZIRAT

TANKÖNYVKIADÓ, BUDAPEST, 1990



ELTE ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR  
ELTE JOGI TOVÁBBKÉPZŐ INTÉZET

MADARÁSZ TIBOR

A magyar államigazgatási jog alapjai

KÉZIRAT

változatlan kiadása

TANKÖNYVKIADÓ, BUDAPEST, 1990

Lezárva 1989. április 15-én

ISBN 963. 7462 414

MC NO. 637



1990

TARTALOM

ELŐSZÓ	5. o.
<u>ELSŐ RÉSZ: AZ ÁLLAMIGAZGATÁS FOGALMA, FUNKCIÓI ÉS TEVÉKENYSÉGFAJTÁI</u>	7. o.
I. fejezet: Az államigazgatás fogalma, szerepe az államszervezetben és a politikai rendszerben	9. o.
II. fejezet: Az államigazgatás funkciói	33. o.
III. fejezet: Az államigazgatási tevékenység fajtái	49. o.
<u>MÁSODIK RÉSZ: AZ ÁLLAMIGAZGATÁS SZERVEZETE</u>	67. o.
IV. fejezet: Az államigazgatási szervezet felépítése	69. o.
V. fejezet: Az államigazgatás legfelsőbb szerve (a minisztertanács)	93. o.
VI. fejezet: Az államigazgatás központi szakigazgatási szervei	111. o.
VII. fejezet: Az államigazgatás területi és helyi szervei	139. o.
<u>HARMADIK RÉSZ: AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI JOGSZABÁLYTAN ALAPJAI</u>	171. o.
VIII. fejezet: Az államigazgatási jog általános jellemzése	173. o.
IX. fejezet: Az államigazgatási jog forrásai	191. o.
X. fejezet: Az államigazgatási jogi norma	205. o.
XI. fejezet: Az államigazgatási jogi normák csoportjai (a szabályozási egységek)	225. o.
XII. fejezet: A szabályozási módok az államigazgatási jogban	237. o.

<u>NEGYEDIK RÉSZ: AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI JOG ÉRVÉNYESÜLÉSE</u>	257. o.
XIII. fejezet: A jogérvényesítés és a jogalkalmazás	259. o.
XIV. fejezet: Az államigazgatási jogi szankció	271. o.
XV. fejezet: Az államigazgatási cselekmények (aktusok) fajtái	301. o.
XVI. fejezet: Az aktusok jogi kötöttsége, a mérlegelés és a diszkréció	329. o.
XVII. fejezet: Az aktusokkal szembeni követelmények és a hibás aktusok	351. o.
<u>ÖTÖDIK RÉSZ: AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI JOGVISZONYTAN ALAPJAI</u>	365. o.
XVIII. fejezet: Az államigazgatási jogviszony	367. o.
XIX. fejezet: A hierarchikus igazgatás (az irányítás)	383. o.
XX. fejezet: A hatósági jogalkalmazó, jogérvényesítő tevékenység	415. o.
<u>HATODIK RÉSZ: AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG ALAPJAI</u>	443. o.
XXI. fejezet: Az államigazgatási eljárásjog elméleti alapjai	445. o.
XXII. fejezet: Az eljárásjog főbb jogintézményei	461. o.

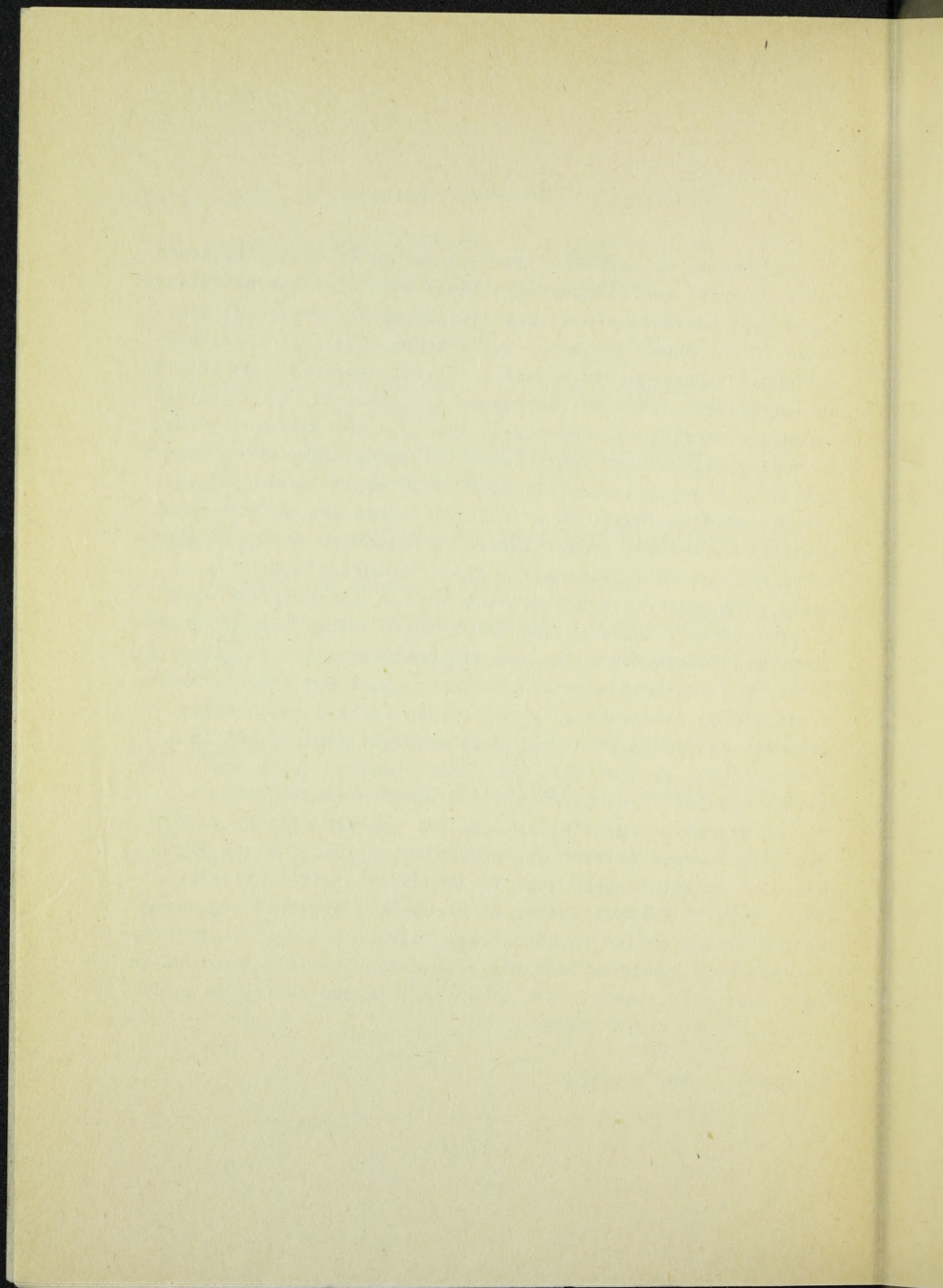
## ELŐSZÓ

E jegyzet az egyetemi jogászképzésben és továbbképzésben azt a funkciót van hivatva betölteni, amit az Államigazgatási jog általános része címmel kiadott eddigi tankönyvek és jegyzetek. A hazánkban az utolsó évtizedekben kialakított általános részi tananyagokhoz képest e jegyzet tematikája az oktatás korszerűsítése jegyében lényegesen megváltozott. Új a jegyzet anyagának szerkezete, beosztása, több új téma szerepel benne, és néhány hagyományos téma kimaradt (jórészt terjedelmi okok folytán). A jegyzet szemléletében és a közölt ismeretanyagban tükrözi az újabb hazai és a külföldi tudományos eredményeket. A szerző igyekezett lépést tartani a hazánkban végbemenő politikai és jogi változásokkal, s olyan tananyagot kívánt írni, amely a tanulni vágyó hallgatóság jogász ismereteinek elsősorban elméleti megalapozásához járulhat hozzá. Részben didaktikai megfontolásból e jegyzet materiájának csak kis része vállalkozik a tételesjog interpretálására s főként ismertetésére. A készülő új alkotmányra, a tételesjog várható változására, jelentős új törvények közeli megalkotására tekintettel is a szerző főként az elméleti, történeti alapozásra és a jogi, igazgatási megoldások nemzetközi áttekintésére törekedett.

A szerző e jegyzetet az egyetemi jogászképzés és az ELTE Jogi Továbbképző Intézete szervezésében a közgazdászok jogi képzése, valamint egyéb jogi továbbképzési formák céljaira írta. A jegyzet elkészítéséhez és kiadásához nyújtott segítségükért a szerző ezúton is köszönetét fejezi ki a Jogi Továbbképző Intézet és a Tankönyvkiadó Vállalat e munkában résztvevő dolgozóinak és mindazoknak, akik az anyagot legépelték és az egyéb munkálatokban részt vettek.

Budapest, 1989. április

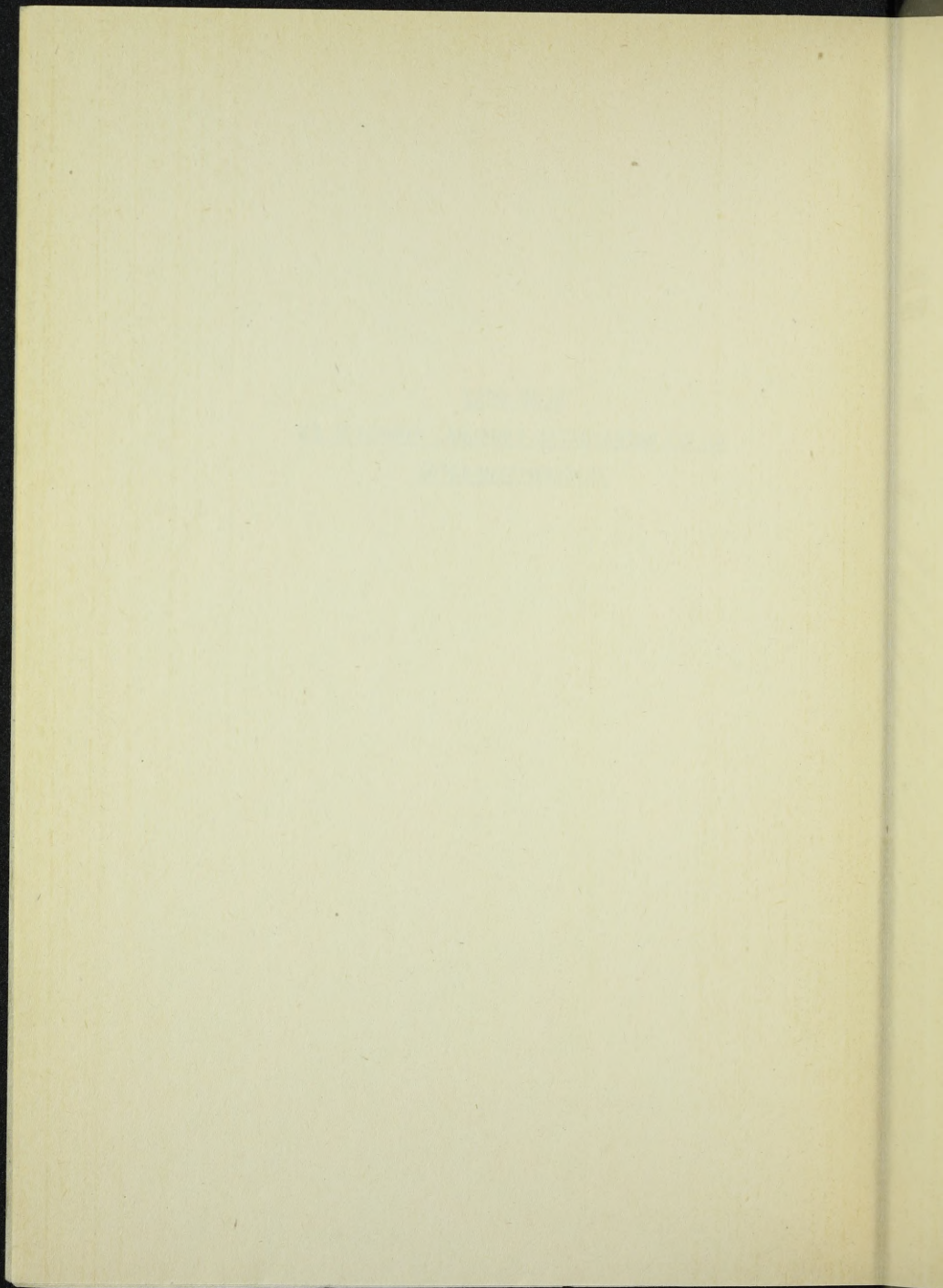
A szerző



ELSŐ RÉSZ

AZ ÁLLAMIGAZGATÁS FOGALMA, FUNKCIÓI ÉS

TEVÉKENYSÉGFAJTÁI



## I. FEJEZET

### AZ ÁLLAMIGAZGATÁS FOGALMA, SZEREPE AZ ÁLLAMSZERVEZETBEN ÉS A POLITIKAI RENDSZERBEN

#### 1. §. Az államigazgatás fogalma

##### Az államigazgatás és a közigazgatás

A magyar publicisztikában és egyre inkább a szaknyelvben is egyaránt lehet olvasni és hallani a közigazgatást és az államigazgatást. Vajon melyik használata helyesebb, egyet jelentenek-e vagy különböző tartalmúak ezek a fogalmak? Ma hazánkban az államigazgatás és a közigazgatás mint elnevezések között nincs különbség. 1949. előtt, tehát a magyar alkotmány megalkotását megelőző időszakban azonban a közigazgatás összefoglaló elnevezése volt. Két nagy igazgatási területnek, nevezetesen az állami igazgatásnak és az önkormányzati igazgatásnak az együttes jelölésére használták. Az 1949-es alkotmány azonban az önkormányzati igazgatás és az államigazgatás kettősségét megszüntette, ezekből egységes igazgatást alkotott. Az egész államigazgatási szervezet és működése jelölésére ekkor vezették be a közigazgatás elnevezés helyett az államigazgatás kifejezést. (A most készülő alkotmány előkészítése során vitatéma, hogy az önkormányzati igazgatást elkülönítsék-e az állami igazgatástól, tehát elméletileg és gyakorlatilag megszűnjön-e az egységes államigazgatási szervezetrendszer.) Elképzelhető tehát, hogy majd ismét lesz jelentősége a két fogalom használatának, jelenleg azonban szinonimákként kezeljük őket.

##### Az állami tevékenység osztályozása

Az elmélet-történeti áttekintést kezdjük azzal, hogy vizs-

gáljuk meg az állami tevékenységek osztályozásának a múltját! A közjogtudományban (az alkotmányjog és a közigazgatási jog tudományának együttes elnevezése) nagyon sokféle elméletet lehet megkülönböztetni. Ez bizonyos fokig tükrözi a különböző államok és államtípusok eltérő állami berendezkedését is. Valamennyi állami tevékenység-osztályozás azonban alapvetően visszavezethető egyre, nevezetesen a montesquieu-i államszervezeti modellre, nevezetesen az állami hatalom megosztásának az elvére, az államhatalmi ágak elméletére. Közismert, hogy Montesquieu az államhatalmi ágak közül hármatot tartott fontosnak, a törvényhozást, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást. A montesquieu-i felfogást azután a legkülönbözőbb módon változtatták, bővítették. Erekly István pl. az 1939-ben kiadott Közigazgatás és önkormányzat című munkájában a következő állami tevékenység-fajtákat különböztette meg: A törvényhozás, az államfői hatalom, a kormányzás, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás. Vannak szerzők, akik a felsorolt állami tevékenységfajtákat még eggyel kiegészítik, az önkormányzatok tevékenységével. Szerintük az alapvető montesquieu-i három államhatalmi ág kiegészül egy negyedik hatalmi ággal, s ez pedig az önkormányzat. (A területi önkormányzatokra, tehát a mi tanácsainkban megfelelő területi önkormányzati testületekre gondolnak.)

A szocialista állam- és jogtudományban az állami szervek rendszerét és az állami tevékenység osztályozását illetően hosszú időn át a szovjet felfogás volt az irányadó. A szovjet felfogás az 1936-os szovjet alkotmányra alapozódott. Ez az alkotmány nevesítette az állam különböző szervtípusait, és ennek megfelelően az állam tevékenységfajtáit is. Ezek a következők voltak: az eredeti elnevezés szerint az államhatalmi tevékenység, amely a választott képviselői szervek és azok prezidiumai tevékenységét jelentette, az államigazgatási, a bírói és az ügyész tevékenység. Mind a Szovjetunióban, mind Magyarországon és más szocialista országokban is ezt az állami tevékenységei osztályozást ismerték el általánosan. Ennek mindig

volt egy hibája, nevezetesen az, hogy az állami szervrendszernek nagyon fontos területét teljesen figyelmen kívül hagyta, a fegyveres erők, a fegyveres testületek és a rendészeti szervek, tulajdonképpen tehát az erőszakszervezetek tevékenységét. Ezek nem sorolhatók be egyik fenti szervtípusba sem. Egy ideig ugyan hibásan tartotta magát az a nézet, hogy a hadsereg szervei, a rendőrség szervei és az egyéb fegyveres testületek szervei államigazgatási szervek. (Ezeknek bizonyos belső szervezeti egységei, pl. a rendőrkapitányságok láttak és látnak el államigazgatási feladatokat, de attól az egész rendőrség mint testület nem vált államigazgatási szervvé.)

#### A közigazgatás fogalma a polgári jogtudományban

A különböző polgári és szocialista jogtudományi nézetek megegyeznek abban, hogy a közigazgatást (az államigazgatást) egyaránt az állami tevékenység egyik főfajtajának tekintik. A közigazgatás fogalmának meghatározásában azonban többféle irányzat verseng a jogtudományban. Először a polgári jogtudomány nézeteiről adunk áttekintést, elsősorban Ereký István már hivatkozott összefoglaló munkája alapján.

A polgári tudományban az első irányzat az ún. negatív meghatározás. A negatív meghatározás lényege, hogy nem a közigazgatási tevékenységet határozza meg, hanem a többi állami tevékenységfajtaét. Arra az álláspontra helyezkedik, hogy ami nem tartozik a többi tevékenységfajtaéhoz, az a közigazgatás. A közigazgatás és a törvényhozás viszonyát illetően az elhatárolás nehézsége abban áll, hogy a modern államban szükség van közigazgatási jogalkotásra is. Nem lehet tehát azt mondani elhatárolásként, negatívan, hogy ami jogalkotás, az nem tartozik a közigazgatás tevékenységi körébe, mert a közigazgatás is bőségesen lát el jogalkotási tevékenységet. Sőt azt lehet megfigyelni, hogy a közigazgatási jogalkotás mennyiségileg többségbe került, mert a rendeleti jogalkotás igen kiterjedt.

A bíróságtól való negatív elhatárolás azért nem egyszerű, mert egyrészt a közigazgatás is lát el igazságszolgáltatási tevékenységet (pl. a szabálysértési ügyek, régen a kihágási ügyek intézését), másrészt a bíróságoknak is vannak igazgatási jellegű teendőik (pl. régen a telekkönyvek vezetése).

Ezeket az elhatárolási nehézségeket a negatív meghatározással nem lehet kikerülni. Ennek a meghaladására alakult ki egy másik irányzat, a pozitív, ún. anyagi meghatározás irányzata, vagy másként tartalmi irányzat. Ennek az irányzatnak a művelői arra rendkívül nehéz feladatra vállalkoztak, hogy meghatározzák, milyen ügyek tartoznak a közigazgatás feladatkörébe és hatáskörébe. Ez egyidejűleg azt is megkívánta, hogy a törvényhozástól, az alkotmányjog szabályozási tárgyától elméletileg különböztessék meg a közigazgatási tevékenységet. A tipikus közigazgatási ügycsoportok fölvázolására ugyan lehet vállalkozni, de a teljes egzaktság igényével elhatárolni, hogy mi tartozik a törvényhozás körébe és mi tartozik a közigazgatási szervek hatáskörébe, ezt rendkívül nehéz megtenni.

Mint mindig, ha elméleti meghatározási nehézségek vannak, a tudománynak van olyan irányzata, amelyik pragmatista, gyakorlatias megoldásokat választ. Ilyen a harmadik irányzat, a pozitív alanyi meghatározás, vagy szervi meghatározás a közigazgatásról. Ennek követői azt az egyszerű megoldást választják, hogy megmondják, melyek a közigazgatás szervei, és mindazon tevékenységet, amelyet a közigazgatás alanyai látnak el, azt mind közigazgatásnak tekintik. A polgári jogtudomány kétségtelenül közigazgatási szervezetnek tekinti általában a kormányt, a minisztériumokat, az egyéb központi szerveket, ezenkívül az önkormányzati igazgatás szerveit, továbbá a központi szervek ún. dekoncentrált szerveit. A közigazgatás kategóriájába sorolják még a közüzemeket és a közintézményeket. (Ezek nem igazgatási tevékenységet, s nem is állami tevékenységet látnak el, mint-hogy azonban a köz érdekében végzik a feladataikat, elkülönítve a magánszervezetektől, az elmélet nem tudja másként besorolni őket a szervtipológiai rendszerébe, csak úgy, hogy ezek is a köz szervei. Ezért Ereknél is, de Magyary Zoltánnál is a közüzemi tevékenység és a közintézeti tevékenység közigazgatási tevékenységnek minősül.)

#### Az államigazgatás fogalma a szovjet jogtudományban

A szovjet szakirodalom és - hosszú időn át - a magyar irodalom szerint is az államigazgatás a népképviselői szervek végrehajtó-rendelkező tevékenysége, amelyet erre létrehozott hivatásos szervezet, impérium birtokában lát el. Az államigazgatási tevékenységet úgy definiálják tehát, mint a népképviselői szervek tevékenységét. Ez a koncepció az államhatalom egységének az elvén alapszik. A koncepció szerint minden hatalom a szovjeteké és minden egyéb állami szerv a szovjetek nevében jár el, a szovjetek irányítása alatt.

Az államigazgatási tevékenység lényegét azzal a rendkívül rövid, jelzős szerkezettel ismertetik, határozzák meg, hogy ti. az végrehajtó-rendelkező tevékenység. Mit jelent ez a fogalom? Az államigazgatási szervek a népképviselői szervek végrehajtó szervei, funkciójuk a végrehajtás, a népképviselői szervek által hozott törvények végrehajtása. A rendelkező tevékenység és a végrehajtó tevékenység együttesen a jogi megoldási módot is jelzik. Azt ti., hogy az államigazgatás is jogosult jogszabályalkotásra. (Ezt jelzi a rendelkező tevékenység.) A rendelkező tevékenység mellett az államigazgatásnak egyéb végrehajtási eszközök is állnak a rendelkezésére. Jogalkalmazó tevékenységet végeznek, és egyéb operatív végrehajtó tevékenységet látnak el. (Ezt az operatív tevékenységet szervező tevékenységnek is nevezték.)

Ez a definíció tulajdonképpen pozitív meghatározás kíván lenni. Választ kíván ti. adni arra, hogy mi az államigazgatás. Ez a pozitív válasz azonban meglehetősen formális, és rendkívül absztrakt.

#### Az államigazgatás igazgatástudományi felfogása

Az államigazgatás felfogásában hazánkban az 1930-as években teljesen új utat tört Magyary Zoltán, az igazgatástudományi irányzat legjelesebb hazai képviselője. Később, az 1960-as években ez az irányzat reneszánszát élte, Szamel Lajos a munkáiban ismét igazgatástudományi nézőpontból jellemezte az államigazgatást.

A Magyary-koncepció lényege, hogy a közigazgatás is igazgatás, s ebből következően a közigazgatást mint az igazgatás sajátos fajtáját kell meghatározni, mégpedig alapvetően a fayoli elmélet alapján. Fayol a vállalatban belüli igazgatást vizsgálta, a fayoli igazgatás-elmélet a belső igazgatás törvényszerűségeit tárta föl. Ő maga is ezeket alkalmazta már az 1920-as évek elején a közigazgatásra, majd utána az amerikai szervezés-

tudományi irodalom végezte el a fayoli tételeknek egyrészt a továbbfejlesztését, másrészt pedig a közigazgatásra való alkalmazását is. Magyary Zoltán a maga közigazgatás-tudományát erre a fayoli elméletre alapozta. Fayol azt mondotta, hogy az igazgatás nem más, mint az adminisztráció funkcióinak az ellátása. Így Magyary a közigazgatás lényegét is eme funkciók ellátásában határozta meg. (Ezek az előrelátás, a parancsolás, az összhang biztosítása, a szervezés és az ellenőrzés.) Magyary szerint e funkciók társadalmi méretekben való ellátását a közigazgatásra mint igazgatási szervezetre bízták, az a társadalom tekintetében végzi az előrelátást, a parancsolást, az összhang biztosítását, a szervezést és az ellenőrzést.

Az igazgatástudományi irányzat az elmúlt évtizedekben a Szovjetunióban is az egyik uralkodó irányzattá vált. A 60-as évektől kezdve - erősen kapcsolódva a szervezéstudomány kibernetikai irányzatához - a szovjet irodalomban is rendkívül elszaporodtak az igazgatástudományi munkák.

## 2.§. Az államigazgatás funkciója az államszervezetben és a politikai rendszerben

A továbbiakban az államigazgatás lényegéről funkcionális jellemzést kísérelünk meg. Az államigazgatás szerepét, rendeltetését igyekszünk meghatározni, méghozzá az államszervezetben betöltött funkcióját. Az államigazgatás szerepének reális értékeléséhez azonban túl kell tekintenünk az államszervezet határain, s az államigazgatást - a politológia eredményeire is támaszkodva - a politikai rendszer egészében kell elhelyeznünk. Ehhez előbb az államszervezetet, majd a politikai rendszert kell definiálnunk, s az államigazgatás szerepét a politikai folyamatban kell vizsgálnunk. Minthogy hazánkban a politikai rendszer átalakulásának időszakában élünk, az államigazgatás szerepét tanulmányoznunk kell mind az egypárt-rendszerű, mind a politikai pluralizmust megvalósító politikai rendszer körülményei között.

## Az államszervezet

Az államszervezet fogalma a közismert állami szervtípusok együttesét jelenti. E szervtípusok: a képviseleti szervek, vagyis az Országgyűlés, jelenleg még az Elnöki Tanács is, valamint a területi és a helyi tanácsok (maguk a tanácstestületek); a kormánnyal az élén az államigazgatási szervezet, a bíróságok és az ügyészségek. Az államszervezethez még egy szervezetcategória tartozik, ez összefoglaló elnevezéssel az erőszakos szervezetek, a fegyveres erők, a fegyveres testületek és a rendészeti szervek (a Néphadseregétől kezdve a Vám- és Pénzügyőrséig, sőt az Állami Tűzoltósáig). Nem tartoznak az államapparátus szervei közé az egyéb állami szervek, főként nem az állami vállalatok, az állami intézetek és az egyéb állami munka-szervtípusok sem.

Melyek az államapparátus (az államszervezet, államgépezet) jellemzői? Ezek a szervek állami közhatalmat, impériumot gyakorolnak. Az állam közhatalmi jogosítvánnyal, vagy röviden állami közhatalommal felruházott állami szerv, hatásköre korlátai között, működési területén (vagy másként illetékességi területén) minden természetes személyre és minden szervezetre kötelező aktusokat (jogi hatású cselekményeket) bocsáthat ki, és szükség esetén ezek érvényesítésére állami kényszert vehet igénybe.

A definíció egészéből a lényegét az a két szó fejezi ki, hogy kötelező aktus és állami kényszer. A kötelező aktusok közé tartoznak a jogszabályok, a különböző bírósági ítéletek, a különböző államigazgatási határozatok, utasítások, sokféle állami aktus. Minden állami szerv azonban a hatásköri szabályok keretei között szigorúan csak olyan aktust adhat ki, amire a jogszabály feljogosítja. A másik magyarázatra szoruló definícióelem az állami kényszer fogalma. Mi az állami kényszer specialitása? Minden egyéb kényszerhez képest a legfontosabb specialitása a személyes szabadság törvényes korlátozásának és az emberélet törvényes kioltásának a lehetősége (csak mint végső eszköz természetesen). Ez nem azt jelenti, hogy mindegyféle állami kényszer esetén a személyes szabadság korlátozására és különösen nem, hogy az élet kioltására kerülne sor. Az egész ál-

lami kényszereszköz-rendszer (a pénzbírsággal sújtástól kezdve) egységes rendszert alkot, olyan rendszert, amelyben a különböző, kisebb hatású, alacsonyabb fokozatú kényszereszközök mögött mind erősebb, súlyosabb kényszereszközök állnak, és mindezek mögött ott áll legsúlyosabb eszközként a személyes szabadság korlátozása és végső soron az emberélet kioltása.

Az impériumot az is jellemzi, hogy nem tud tőle törvényesen szabadulni az állampolgár, de nemcsak az állampolgár, hanem bármely természetes személy.

### A politikai rendszer

A politikai rendszer az állami szervezetnél szélesebb fogalom. Az államszervezet része a politikai rendszernek, de a politikai rendszer ennél lényegesen több. A politikai rendszer fogalmát különbözőképpen lehet meghatározni (pl. a szociológia, a politológia oldaláról). Mi itt egy aspektusból adunk definíciót, szervezeti szempontból, tehát abból a szempontból, hogy mely szervezetek alkotják a politikai rendszert.

A politikai rendszert a politikai folyamatban résztvevő szervezetek, intézmények alkotják. Az egypárt-rendszerű szocialista államok politikai rendszere három szervrendszert foglal magában, három alrendszerből áll. Az első, a leglényegesebb a marxista-leninista párt mint a társadalom egyetlen politikai pártja. A második alrendszer az állami szervek rendszere (az az állami szervezet, amiről az előbb szó volt). A harmadik alrendszer az ún. társadalmi szervek alrendszere, amely a klasszikus tömegszervezetekből áll (szakszervezet, ifjúsági szervezet, nőszövetség és még néhány egyéb). Ez a tipikus, az Afanaszjev által is jellemzett "egypártrendszeres" modell.

Hazánkban az utolsó tíz-tizenöt évben lényegét tekintve a politikai rendszer ugyan megmaradt a monolitikus, az egyközpontú hatalomgyakorlásra épülő politikai rendszer, mégis sok tekintetben módosult, árnyaltabbá vált. Új elemek jelentek meg a politikai rendszerben. Ilyenek a különféle érdekcsoportok, a

"lobbik" (a "nagyipari lobbi" meg az "agrárlobbi" stb.). További ilyen erő a magyar politikai küzdőtéren a sajtó, a politikai rendszer tényezőjévé vált a tudomány, sőt azzá váltak a művészek is.

Milyen lesz a politikai rendszer a jövőben? Milyen lesz egy többpárt-rendszeres jogállamnak a politikai rendszere? Ennek feltehetően csak két nagy alrendszere lesz. Az egyik alrendszer lesz az államszervezet (akárhogyan is fogják tagolni az alkotmányban az állami tevékenységet), a másikat pedig a "civil társadalom" szervezetei, mégpedig politikai szervezetei adják majd. A civil társadalomnak ez a politikai szervezetrendszere áll majd a pártokból, a különböző érdekvédelmi szervezetekből, az egyéb politikai tömegszervezetekből, tömegmozgalmakból és az esetenként létrejövő politikai csoportosulásokból. Ennek a politikai rendszernek a csírái már ma is megvannak a mai magyar társadalomban. A két alrendszer nyilvánvalóan szoros összefüggésben lesz egymással, mégpedig olyan formában, hogy a társadalom politikai erői hatást fognak gyakorolni az állam szerveire.

#### A politikai folyamat

A politikai folyamat a társadalom életére, jövőjére hatást gyakorló döntések, a döntések meghozatala, ezek előkészítése és végrehajtása, és a döntési folyamat mindhárom szakaszában a különböző érdekek, nézetek kifejeződése, ütközése és az érdekek, nézetek hordozóinak, a politikai élet különféle szereplőinek egymással való harca, bizonyos érdekek és nézetek győzelme, mások veresége, illetve ezek kompromisszuma. A politikai folyamatot tehát egyrészt mint döntési folyamatot fogjuk föl, amelynek a középponti művelete természetesen maga a döntés. (Itt persze nem egyetlen döntésről, hanem a döntések hatalmas rendszeréről van szó.) Ezt megelőzi a döntést előkészítő szakasz, és utána következik a döntés végrehajtása. Mind e döntések közben (cáfolhatatlanul bizonyította a szociológia tudománya) érdekek fejeződnek ki, ütköznek egymással. Minden döntés valamiféle érde-

ket preferál, másokat elnyom. Emellett nemcsak érdekek, hanem a döntés tárgyát képező ügyekre nézve különböző nézetek is harcolnak egymással. (Nemcsak érdekcsoportok, tehát különböző társadalmi rétegek, különböző szempontból vett társadalmi együttesek érdekeit kifejezők ütköznek a politika mezején a döntésekben, a döntés-előkészítésben, meg a végrehajtásban is, hanem különböző nézetek is, különböző elméleti rendszerek például.) Ennek megfelelően a politikai folyamatot nem csak szimplán döntési folyamatra foghatjuk fel, hanem mint döntési folyamatot a politikai harc szférájában.

#### Az államigazgatás eddigi szerepe a döntésekben

Az államigazgatás a politikai folyamatban igen nagy szerepet játszik, s ha meghatározzuk ezt a szerepét, akkor egyidejűleg meg tudjuk határozni a különbséget a politikai folyamatban résztvevő egyéb szervekétől, beleértve az állami szerveket is. Nézzük meg a döntés három mozzanatát, három szakaszát abból a szempontból, hogy mi is az államigazgatás szerepe! Elsőként azt vizsgáljuk, van-e szerepe az államigazgatásnak magában a döntésben. Ha történelmileg szemléljük a legkülönbözőbb államokban a társadalom életére kiható döntések folyamatát, azt lehet megállapítani, hogy ezeket általában az állam szervei hozzák. Attól függően, hogy milyen államtípusról van szó, s milyen politikai rendszerről, a döntéshozás tekintetében az állam különböző szervtípusai között más és más a részvételi arány. Van olyan kor, amelyben a legfontosabb döntéseket az uralkodó hozza, máskor pedig a kormány. (Magyar Zoltánnak a fő elve pl. az "erős egzekutíva" volt. Az amerikai igazgatástudományi irodalom nyomán úgy képzelte el, hogy minden modern államban a kormánynak kell a legerőteljesebb állami szervezetnek lennie.) Természetes, hogy az államok igen jelentős részében a legfontosabb állami döntések a népképviselői szerv hatáskörébe tartoznak.

Speciális helyzet alakul ki az egypárt-rendszerű politikai rendszerben, az egypárt-rendszerű szocialista államokban. A döntési hatásköröket az jellemezte és jellemzi, hogy más a helyzet de iure és de facto. Mi a helyzet de iure? De iure, a népképviselői szervek azok, amelyek a döntéshozatalra jogosultak. Az alkotmányon alapuló jogi szabályozás azonban nem "igazolja vissza" ezt az alkotmányos elvet. A jog ui. a legtöbb döntési hatáskört a kormánynak és az egyéb államigazgatási szerveknek adja. (Jellemző, hogy Magyarországon 1987-ig nem sikerült megvalósítani, hogy legyen az Országgyűlésnek kizárólagos törvényalkotási jogköre. Ez azt jelentette, hogy a társadalom legfontosabb kérdéseiben rendeleti típusú jogi szabályozás történt.)

De iure sem valósult meg tehát a népképviselőlet primátusának elve az állami döntések tekintetében. De facto, a valóságban még kevésbé, mert ebben a politikai rendszerben a társadalmat érintő legfontosabb állami döntéseket is pártiszervek hozták meg. Egyfajta párhuzamosság alakult ki a párt szervei és az állami szervek között. A tényleges döntést a pártiszervek hozták meg, és utána az állami szervek csak a jogi formát adták meg, az "állami pecsétet" tették rá a döntésre. Ennek volt megnyilvánulása az Országgyűlés formális működése, és az is, hogy a kormánynak sem volt tényleges hatalma.

Ez azonban egyidejűleg azt is jelentette, hogy az államigazgatási szervek (minisztériumok, országos hatáskörű szervek) rendkívül sok olyan kisebb jelentőségű döntést hoztak, amelyek a jogi szabályozás szerint sem tartoztak az Országgyűlés vagy az Elnöki Tanács hatáskörébe. Ezt a politikai rendszert tehát ténylegesen a pártiszervek döntési jogköre jellemezte, és az államigazgatás igen erőteljes részvétele magukban a döntésekben.

Az államigazgatás szerepe a döntésekben a jövőben

Mi jellemzi az államigazgatás szerepét a döntésekben s egyáltalán a döntési rendszert egy demokratikus, pluralista politikai rendszerben, s várhatóan a jövő Magyarországn?

Egyértelműen megfogalmazhatjuk, hogy a pluralista rendszerben a döntést az állami szervek hozzák. Magyarországon is a most megcélzott változás feltehetően azt eredményezi, hogy a pártszervek és az állami szervek közötti kettőség megszűnik, és a legfontosabb döntéseket - az egyéb pluralista berendezkedésű államokkal megegyezően - ismét az állami szervek hozzák meg. A primátus nyilvánvalóan a népképviselői szerveké, elsősorban az Országgyűlésé, amely visszatükrözi a társadalom politikai struktúráját, a szó szoros értelmében politikai képviselő, és ilyen formában tényleges népképviselő. A társadalom jelenére és jövőjére kiható legfontosabb döntéseket az Országgyűlésnek kell meghoznia. Ezért tehát e politikai rendszer legfontosabb döntési formája a törvény lesz.

Ezzel együtt a kormány szintén ténylegesen önálló döntési hatáskört kap, a jelenlegihez képest - mind a pártszervektől függetlenül, mind pedig az Országgyűléshez képest - megnövelt döntési hatalommal. A kormány és az Országgyűlés viszonyát az új alkotmány koncepciója teljesen új alapokra helyezi, amelynek az alapvető koncepciója a politikai bizalom. A politikai bizalom megléte esetén (ha ezt a kormány megkapja az Országgyűléstől) a kormány önálló politikájának az alakítására és megvalósítására felhatalmazást kap. (Amennyiben ez a politikai bizalom megszűnik, ennek nem az önállóság korlátozása, a döntési jogkör elvonása a jogi formája, hanem a bizalmatlanság, s a kormány bukása.) A kormánynak is lesz tehát széles döntési jogköre. Az új struktúrában a központi államigazgatási szerveknek a döntési jogköre viszont korlátozódik a maihoz képest (de iure is és főleg de facto). A társadalomra ható állami döntések országgyűlési és kormányhatáskörbe tartoznak majd.

Összefoglalva tehát a leglényegesebb változás várhatóan az lesz, hogy az egypárt-rendszerre jellemző párt-állam összeolvadás, a pártszerveknek a hatalmi pozíciója megszűnik, és ennek következtében a pártok az állami döntésekre csak mint politikai erők tudnak hatni. Az, hogy miként tudnak hatni a törvényhozásra, tehát az állami döntésekre, ez a politikai erőviszonyok függvénye lesz.

#### Az államigazgatás szerepe a döntésselőkészítésben

Az eddigi szocialista modellben a döntésselőkészítés főszereplője, évtizedeken keresztül szinte egyetlen szereplője az államigazgatási apparátus és a pártapparátus volt. Ha visszagon-  
dolunk a politikai folyamat definíciójára, akkor abból két elem rajzolódik ki előttünk. Az egyik a szakmai döntésselőkészítés, döntés és döntésvégrehajtás, és a másik pedig egy politikai vonulat a döntési folyamat mentén, amelyben az érdekek és nézetek ütköznek egymással. A kérdés az, hogy ha az egypárt-rendszeres államban a döntésselőkészítésben a főszereplő az államigazgatási apparátus és a pártapparátus (szinte egységes döntést előkészítő apparátussá összeolvadva), akkor vajon ez a politikai harc, az érdekek és nézetek ütközése hiányzik-e. A válaszunk az lehet, hogy a döntésselőkészítésnek e szisztémában is megvan a politikai jellege is, csak jellegzetes módon, az érdekütközések ui. nem nyíltan jelentkeznek. Nem nyíltan, hanem az apparátus különböző csatornáin "észrevétlenül" szövődtek be a döntési folyamatba. Ennek a folyamatnak a föltárásában a magyar szociológiának és politológiának rendkívül nagy szerepe van. Bihari Mihály tárta fel pl. ennek az egész folyamatnak a lényegét, ti., hogy ez a közigazgatási apparátus (szinte egybeolvadva a pártapparátussal) a "kijárásos döntésselőkészítésnek" az apparátusa. A kijárásos döntésselőkészítés a különböző érdekek érvényesítésének az informális módszere. Ennek a döntési folyamatnak tehát a jellemzője egyfajta titkosság, a nyilvánosság hiánya. Ez nyílt poli-

tikai viták és nyílt politikai harcok nélkül lezajlott döntési folyamat. Meg volt tehát egyfajta politikuma ennek a döntéselőkészítésnek is, hiszen a különböző érdekek személyeken keresztül jelentkeztek, s nem az érdekeket nyíltan képviselő szervezetek, intézmények útján. Nagy szerepük van pl. azoknak a "lobbiknak", amikről előbb szó volt. Ez a fajta döntéselőkészítési mód az egyik legsúlyosabb következménye a monolit hatalomgyakorlási rendszernek, mert nincs mód arra, hogy reálisan ütközzenek a különböző nézetek, és az érdekek és érvek harcából kerüljön ki az optimális döntés.

Az elmondottakból érzékelhető, hogy egy pluralista rendszerben a döntéselőkészítésnek egy egészen más modellje érvényesül. Az államigazgatásnak a döntéselőkészítésben változatlanul igen nagy szerepe marad. Az államigazgatás fő funkciója változatlanul a döntéselőkészítés, a parlamenti döntések, a kormánydöntések, esetleg államfői döntések, és az eddigiekhez képest összehasonlíthatatlanul kisebb mértékben a miniszteri szintű döntések előkészítése. Mi lesz a funkciója az államigazgatásnak? A "hivatásos" döntéselőkészítés, a szakmai előkészítés lesz az államigazgatás feladata. A hivatásos, a szakmai döntéselőkészítéssel párhuzamosan azonban folyik egy politikai előkészítés is. A politikai előkészítésnek a parlament az egyik színtere, ahol a különböző politikai erőket megjelenítő képviselői csoportok a szakmailag előkészített tervezetekről politikai véleményeket alkotnak. Ezeknek, az államigazgatási apparátus által szakmailag előkészített döntési tervezeteknek a politikai szűrése magában a törvényhozási folyamatban, tehát az országgyűlési bizottságok és az országgyűlés plenumának a vitáiban és végül a döntésben történik meg. A politikai döntéselőkészítés teljes jogú "partnere" lesz a szakmai, az államigazgatási döntéselőkészítésnek. A parlamenti viták előtt a különböző társadalmi csoportok érdekeit, a legkülönbözőbb nézeteket képviselő csoportosulások bekapcsolódnak a döntéselőkészítésnek az előző szakaszába is. Már most is pl. a kormány mellett különféle érdekegyeztető bizottságok alakulnak ki, amelyekben a különböző társadalmi rétegeket a szakszervezetek és egyéb szerveze-

tek képviselik, s véleményt mondanak az államigazgatási apparátus elképzeléseiről. Így a kormány elé kerülő tervezetek már most is átmennek egy politikai szűrőn. Elképzelhető, hogy már a különböző minisztériumok döntéselőkészítési tevékenységébe is bekapcsolódnak majd a különböző érdekvédelmi szervezetek.

A döntések előkészítése változatlanul a döntések legfontosabb szakasza lesz, mert hiszen a döntési alternatívák megfogalmazásában már benne vannak a döntések, de nem lesz annyira meghatározó a szakmai döntéselőkészítés, mint eddig. Eddig ui. a döntéseket szinte meghatározták azok, akik a döntést előkészítették.

#### Az államigazgatás szerepe a döntések végrehajtásában

A döntések végrehajtása egyértelműen állami feladat, nevezetesen államigazgatási feladat. A társadalom életére ható döntéseknek a túlnyomó többsége törvényben és rendeletben jelenik meg. Ezeknek a törvényeknek és rendeleteknek a végrehajtása az államigazgatási apparátus feladata. A törvények érvényesülése érdekében dolgoznak ugyan a bíróságok is (egészen más funkciók betöltésével), de a szó szoros értelmében vett végrehajtás az államigazgatási szervezet funkciója. Az államigazgatás szerepe részben a végrehajtási jogalkotás, az államigazgatási szervezetnek a fő funkciója azonban a jogérvényesítés, az arról való gondoskodás, hogy a jogszabályok hassanak a társadalmi gyakorlatra. Ennek a fő módja a jogalkalmazás, de ezen kívül az államigazgatási szerveknek sok minden egyéb tevékenységfajtája is van, ami nem jogalkotás és nem jogalkalmazás, sőt nem is jogérvényesítés, röviden azt mondhatjuk róluk, hogy a végrehajtás érdekében nem jogi eszközökkel végzett államigazgatási tevékenység. Az államigazgatási tevékenység lényegét, a politikai rendszerben játszott szerepét ugyan nagy vonalakban jellemezhetjük azzal, hogy összefoglaljuk az államigazgatás feladatait a politikai döntéshozatal folyamatában, annak különböző szakaszaiban. Ez a most elvégzett

rövid jellemzés azonban az államigazgatási tevékenységről csak nagyvonalakban ad tájékoztatást. A részletesebb ismertetést az államigazgatás funkcióinak és tevékenységfajtáinak a bemutatásával adjuk majd meg (a II. és III. Fejezetben).

### 3.§. Az államigazgatás elhatárolása az állami munkaszervezetektől

#### Az állami munkaszervezetek

Az államigazgatás meghatározásához az is hozzátartozik, hogy elhatároljuk az állami munkaszervezetektől, mindenekelőtt az állami vállalatoktól és az állami intézetektől. Ezek a szervezetek a szocialista országokban hagyományosan a termelő és a szolgáltató tevékenység szervezetei. Kezdetben a gazdaságban - a szövetkezetek és egy szűk magánszektor mellett - csak az állami vállalat volt a termelés, ellátás, szolgáltatás munkaszervezeti formája. Az elhatárolást régebben a szakirodalom az állami vállalat vitatott szervezettipológiai besorolása miatt tartotta fontosnak. (A Szovjetunióban sokan vallották ui. azt a nézetet egy régebbi korszakban, hogy az állami vállalat is államigazgatási szerv.) Hazánkban az elmúlt évtizedekben ilyen nézet ugyan egyáltalán nem kapott hangot, de az állami vállalat és intézet "állami" léte alkalmas arra, hogy e két szervtípust összekeverjék az államszervezetbe tartozó állami szervtípusokkal, elsősorban az államigazgatási szervekkel.

Mind az állami vállalatról, mind az állami intézetről a legfontosabb megállapításunk az, hogy ezek nem részei az államapparátusnak, hanem a gazdaság, az intézetek esetében pedig a kultúrális és az egészségügyi, szociális szféra szükségletki-elégítő munkaszervezetei. Hazánkban ugyan ma még e két munkaszervezet a legjelentősebb a munkaszervezetek között, főként a gazdaságban a gazdálkodó szervezetek számos új szervezeti, jogi formája alakult ki, s így a munkaszervezetek ma már a leg-

változatosabb szervezettípusokban jelenhetnek meg (a részvénytársaságtól kezdve a szövetkezeti vállalatig).

#### Az állami vállalat

Az állami vállalat (az 1977. évi VI. törvény meghatározása szerint) az állam gazdasági vállalkozása, a társadalom gazdasági szervezeti egysége. A vállalat eszközei az állam tulajdonában vannak, de a vállalat ezekkel feladatai ellátása érdekében önállóan gazdálkodik.

Állami jellegét elsősorban az adja, hogy az államapparátus szervei alapítják az állam vagyoni eszközeiből, s hogy eszközei nem csoporttulajdon, hanem az állami tulajdon tárgyai. Az állami vállalat hazánkban nagyfokú jogi és gazdasági önállóságot élvez. A gazdálkodás, a rábízott vagyon kezelése körében minden jog megilleti, amelyet tőle jogszabály kifejezetten nem von el. Önállósága kiterjed a beruházásra, a műszaki fejlesztésre, a gazdasági tevékenység körének, a termékszerkezetnek a meghatározására, a beszerzésre és az értékesítésre, a pénzügyi gazdálkodásra, a társulásra stb. Működési kiadásait saját bevételeikből, fejlesztésükről nyereségük terhére maguk gondoskodnak.

Az állami vállalatok önállóságának a tényleges megteremtése felé a legjelentősebb lépés Magyarországon 1968-ban, a tervutasításos rendszer megszüntetésével történt. Az alapító államigazgatási szervek igazgatási tevékenysége még ugyan hierarchikus igazgatás maradt, de az irányító szerv jogkörét a jog erősen korlátozta. Az elmúlt három évben az állami vállalatok többsége ún. önkormányzati típusú jogállást kapott azzal, hogy a vállalat általános vezetését a dolgozók közgyűlésére (küldöttgyűlésére) vagy vállalati tanácsra bízták. Az addig államigazgatási szervek által gyakorolt ún. "tulajdonosi jogok" többségének a gyakorlását (így pl. a vállalati igazgató megválasztását) a vállalaton belüli önkormányzati szervekre bízták. E vállalatok hierarchikus igazgatása megszűnt, és az államigazgatási szervek felettük csak törvényességi felügyeletet látnak el.

### Az állami intézet

Az intézet (vagy ahogy a jogszabályok gyakran használják intézmény) összefoglaló elnevezése egy sor olyan állami szervezetnek, amelynek a tevékenysége elsősorban szellemi szükségletek, másodsorban bizonyos fizikai szükségletek kielégítése általában szolgáltató tevékenység végzése útján. Ezek zömmel a szellemi tevékenység munkaszervezetei. Legfontosabb típusaik: a különböző oktatási intézetek (az óvodától az egyetemekig), a különböző művészeti intézetek, a közgyűjtemények (ez az elnevezés három intézettípust foglal össze: a múzeumokat, a könyvtárakat és levéltárakat), az állami intézetek körében igen fontos kategória a tudományos intézet is. A következő kategória az egészségügyi intézet (ebbe beleértendő minden kórház, rendelőintézet, gondozó intézet, a különböző országos egészségügyi intézetek, a klinikák is, amelyek részben az egyetemek részei, tehát oktatási intézetek és egyidejűleg az egészségügyi ellátás, meg a tudományos kutatás intézetei is). Végül az intézetek közé soroljuk még a különböző szociális célú intézetek kategóriáját is.

Az utolsó évek fejleményei közé tartozik, hogy számos intézeti típusú tevékenységet ellátó szervezetünk lassan átalakul vállalattá. (Pl. a kutatóintézeteknek egy jelentős része olyan tevékenységet végez, amelyet áruként értékesít.) Sok ún. szervezési intézetre is jellemző ez az átalakulási folyamat.

Az intézeteket elsősorban a tevékenységük alapján lehet megkülönböztetni más szervezetektől, elsősorban a vállalatoktól. A másik megkülönböztető sajátosság a finanszírozás rendszere, tehát a működési költségek biztosítása és a fejlesztésről való gondoskodás. Ezekre az intézetekre az jellemző, hogy működési feltételeiket az állami költségvetésből biztosítják. (Nincs akkora saját bevételük, amely alkalmas lenne arra, hogy a működési költségeket fedezze.) Az intézetek fejlesztése is állami pénzeszközökből történik.

Az államigazgatás és a munkaszervezetek különbségei

Az államigazgatás és a munkaszervezetek közötti különbségeket vizsgálva mindenekelőtt megállapítható, hogy a termelő, ellátó és szolgáltató tevékenység semmiképpen sem minősíthető igazgatási tevékenységnek. (Természetes, hogy pl. a tanítás, a gyógyítás, a kutatás nem igazgatási tevékenység.) Másodsorban a vállalatok és az intézetek belső igazgatását ellátó szervek tevékenysége sem államigazgatás. Harmadszor: A vállalatok és az intézetek sem gyakorolnak impériumot, állami közhatalmat. Az intézeteknél elvileg felmerülhet az impérium-gyakorlásnak a lehetősége. Az intézeti szolgáltatást igénybevevők ui. bizonyos intézettípusoknál tartós, folyamatos jogviszonyba kerülnek az intézettel (ld. pl. az egyetemeket). A szolgáltatást igénybevevők és az intézetek közötti viszony nem vitásan egyfajta hatalmi viszony. Ez azonban nem állami közhatalom, hanem egyfajta intézeti hatalom, szervezeti hatalom (amelynek a legsúlyosabb szankciója, mint minden szervezeti hatalomnál a szervezet kötelekéből való eltávolítás).

Az intézetek az államigazgatásnak éppúgy tárgyai, mint a vállalatok, sőt azzal a lényeges különbséggel, hogy az intézetek ma még Magyarországon az államigazgatással kivétel nélkül hierarchikus kapcsolatban vannak.

#### 4.§. Az államigazgatás elhatárolása a belső igazgatástól

##### A belső igazgatás fogalma

Az államigazgatás fogalma körében az utolsó téma az államigazgatás elhatárolása a belső igazgatástól. Mi a belső igazgatás? Minden szervezet, akármilyen társadalmi rendeltetése is legyen, belső igazgatással működik. Kis szervezetnél ezt a belső igazgatást a vezető látja el, minél nagyobb a szervezet, annál kiterjedtebb a belső igazgatása is. (Minden vállalatnál, minden intézetnél, minden szövetkezetnél, mindenféle társadalmi-politikai szervezetnél, tehát bármilyen szervezetnél létezik belső igazgatás.) Fayol és az igazgatástudomány szinte minden képviselője alapvetően ezt a belső igazgatást vizsgálta. Ezzel a belső igazgatással hasonlítjuk össze az államigazgatást, s kimutatjuk a különbségeket és a legfontosabb specialitásokat mind a belső igazgatás, mind az államigazgatás oldalán.

##### A két igazgatásfajta különmeműsége

Az összehasonlítás során az első feladat arra választ adni, hogy a két igazgatásfajta fogalmi viszonyát hogyan lehet meghatározni. Magyary Zoltán és Szamel Lajos is abból indultak ki, hogy van az igazgatásnak egy általános fogalma, s ehhez az általános fogalomhoz képest speciális fogalom a belső igazgatás is (pl. a vállalati igazgatás) és speciális fogalom az államigazgatás is. Ezt a nézetet osztják azok a szovjet szerzők is, akik az államigazgatást igazgatástudományi szempontból vizsgálták és írták le. Amikor Fayol elméletét (s követőinek nézeteit) a közigazgatásra alkalmazzák, akkor nem tesznek mást, mint azt, hogy a közigazgatást és a belső igazgatást egynemű igazgatási tevékenységként kezelik. Ezzel a felfogással szemben van egy

másik nézet, amely a közigazgatást és a belső igazgatást külön-  
nemű hatalomgyakorlásként definiálja. Eszerint az államigazga-  
tásra elsősorban az állami jelleg a jellemző, és nagyon kevés  
sajátosság köti össze a belső igazgatással. Az államigazgatást  
elsősorban mint állami-politikai jelenséget lehet leírni. Az ál-  
lamigazgatási szervezetnek belső törvényszerűségei tekintetében  
vannak ugyan sajátosságai, amelyek hasonlítanak, részben meg is  
egyeznek a belső igazgatásával, de az államigazgatás és a társa-  
dalom viszonyáról nem lehet leírni azt, amit a belső igazgatást  
végző szervek és az igazgatás tárgyát jelentő szervezet közötti  
kapcsolatról lehet leírni. Semmiképpen sem lehet azt bizonyíta-  
ni, hogy az államigazgatás egyik alfajtája a belső igazgatásnak.  
Ez két önálló igazgatási fajta.

#### A két igazgatásfajta rendeltetése

Mi a rendeltetése a belső igazgatásnak? A belső igazgatás  
rendeltetése szorosan a szervezet működéséhez kapcsolódik. A  
belső igazgatás rendeltetése, hogy gondoskodjék a szervezet op-  
timális működéséről, a leghatékonyabb, a legeredményesebb műkö-  
déséről, mégpedig úgy, hogy ehhez biztosítsa az eredményes mű-  
ködés minden feltételét. (Akkor lehet jó igazgatásról beszélni  
a MÁV-nál, hogyha a MÁV tökéletesen működik. Akkor beszélhetünk  
arról, hogy a BKV belső igazgatása jó, hogyha a BKV is kifogás-  
talanul ellátja a vele szemben fölmerülő igényeket, jól látja  
el a szolgáltató tevékenységeket.) Az államigazgatás esetében  
viszont ilyen rendeltetésről nem beszélhetünk. Ennek a rendel-  
tetés-meghatározásnak az átviteléről az államigazgatás rendel-  
tetésére nincs módunk, mert az államigazgatás az állami politi-  
ka céljait szolgálja, és ennek megfelelően speciálisak a funk-  
ciói. Ezek nem a "szervezet" működési feltételeivel összefüggő  
funkciók.

Az igazgatás alanya és tárgya a két igazgatásban

Az igazgatás alanya az, aki az igazgatást végzi, a tárgya, akit igazgat. A belső igazgatásnál az igazgatás alanya része az igazgatás tárgyának. (A vállalat belső igazgatása a vállalat egyik belső szervezeti egysége.) Az igazgatási szerv által igazgatottak kizárólag a szervezeten belül helyezkednek el. (Az OTP belső igazgatási szerveinek az igazgatási tárgyai pl. a különböző OTP fiókokban működő OTP dolgozók. A belső igazgatás hat az állampolgárra, de csak úgy, hogy az igazgatás befolyásolja az OTP működését, és az OTP működésétől függ, hogy a lakosság megvan-e tevékenységével elégedve.)

Az államigazgatás esetében viszont arról van szó, hogy az államigazgatási szervezet és az igazgatottak egymástól elkülönülnek. Az államigazgatás önálló szervezetrendszer, az államigazgatási szerv kizárólag az igazgatásra létrejött hivatásos szervezet, amely ún. külső igazgatást végez. A külső igazgatás annyit jelent, hogy a szervezeten kívül elhelyezkedő egyéb szervezeteket és természetes személyeket igazgat. Az államigazgatásnak az egyik legfontosabb sajátossága ez a külső igazgatás.

Különbségek az igazgatási hatalom jellegében

A következő összehasonlítási lehetőségünk az igazgatási hatalom típusa, jellege. Minden igazgatást végző szerv vagy személy természetesen hatalmat gyakorol. (Módja van arra, hogy átvigye az akaratát az igazgatottakra, és ki is kényszerítse az akaratát, ez a hatalomnak a lényege.) Mi jellemzi a belső igazgatást? A belső igazgatás csak szervezeti, vezetői hatalmat gyakorolhat, ami annyit jelent, hogy a szankciórendszerében a leg súlyosabb szankció a szervezeten belüli eltávolítás. (Ez a szervezeti hatalomnak a leg súlyosabb eszköze.) Ezzel szemben az államigazgatás mint az államszervezet része impériumot, állami közhatalmat gyakorol.

### A jog szerepe a kétféle igazgatásban

Az államigazgatásban a jognak kiemelkedő szerepe van. Egyrészt az államigazgatás jogilag részletesen szabályozott szervezet és tevékenység. Az államigazgatás tevékenységét, működését szigorúan a jogszabályok keretei között végzi, hiszen éppen a jogi szabályozottság az államigazgatási önkény korlátja. A jognak kiemelkedő a szerepe azáltal is, hogy az államigazgatás a maga feladatait jórészt jogi eszközökkel látja el, aktusokat bocsát ki.

Ezzel szemben a belső igazgatás jogilag lényegesen kevésbé szabályozott szervezet és tevékenység. A belső igazgatást végzőknek, mindenekelőtt a vezetőknek szabad kezet kell kapniuk ahhoz, hogy a szervezeten belül mindent megtegyenek az eredményes működés érdekében. Nem lehet jogszabállyal előírni azt, hogyan lehet jól vezetni. Nem lehet a belső igazgatást jogilag részletesen szabályozni, és ennek következtében benne a jogi eszközök is sokkal kisebb jelentőségűek.

### Az államigazgatás definíciója

Az államigazgatás meghatározására vonatkozó fejtegetéseket egy definícióval zárhatjuk. Eszerint az államigazgatás a társadalom tagjainak és szervezeteinek az igazgatására (külső igazgatásra) szakosodott, elkülönült szervezet, amely hivatásos tisztviselőkiből áll. Feladatait az államszervezet részeként állami közhatalom (impérium) birtokában látja el. Az államigazgatás rendeltetése a társadalom életére, jövőjére ható állami döntések szakmai előkészítése, részvétel e döntésekben és főként e döntések végrehajtása jogalkotással, a jogszabályok érvényesítésével és egyéb igazgatási eszközökkel.

## II. FEJEZET

### AZ ÁLLAMIGAZGATÁS FUNKCIÓI

#### 1. § Az államigazgatási tevékenység összetétele

##### Az államigazgatási feladatok és feladatcsoportok

Az államigazgatási tevékenység alapegysége a konkrét feladat elvégzése. A konkrét feladatban meghatározott a cselekvő, az államigazgatási szerv, a feladattal érintett, vagyis az igazgatott és az "ügy", az igazgatási cselekmény.

Példák a konkrét feladatra: Csizmadia Gábor kinevezése gimnáziumi igazgatónak; Importengedély adása a Vörös Csillag Mgtsz.-nek; Nagy János családi házának kisajátítása az Esztergomi Városi Tanács Vb. Igazgatási Osztálya által.

Az államigazgatási tevékenységnek ezekből az alapegységeiből, a konkrét feladatokból, (amelyeket millió számra látnak el naponta az államigazgatási szervek), bizonyos absztrakció útján további fogalmakhoz juthatunk el. Az első ilyen absztrakció cselekménye a feladatfajta. A feladatfajta valamely konkrét feladattípus rendszeres ellátását jelenti. (Az építési engedélyek kiadása, a gimnáziumi igazgató kinevezése már feladatfajta.) A feladatfajták maguk is azonban különböző alapon csoportosíthatók, a feladatfajtákból létrejönnek különböző feladatintegrációk, feladatcsoportok. Sőt, a különböző feladatcsoportokból további integráció összevonás útján megalkothatjuk a feladatok főcsoportjait.

A gépjárművezető-engedély kiadása pl. államigazgatási feladatfajta. A gépjárművezetői engedéllyel rendelkezők hatósági ellenőrzése egy másik feladatfajta. Az érvénytelen gépjárművezetői engedély bevonása egy harmadik államigazgatási feladatfajta. Szabálysértési eljárás lefolytatása a gépjárművezetői engedély nélkül gépjárművet vezető személlyel szemben újabb államigazgatási feladatfajta. Ezeket a feladatfajtákat összevonhatom egy feladatcsoporttá, mégpedig a gépjárművek vezetőjével összefüggő hatósági engedé-

lyek feladatcsoporttá. Vannak ilyen feladatfajták is, mint a gépjárművek műszaki vizsgáztatása, másik hatósági feladatfajta a forgalmi engedélyek kiadása, újabb feladatfajta a gépjárművek hatósági engedélyezése. Ezekből is összevonhatunk, alkothatunk egy feladatcsoportot, a gépjárművekre vonatkozó, a gépjárművekkel kapcsolatos hatósági feladatok. Alkothatok egy harmadik feladatcsoportot is a különböző forgalomszervezési feladatfajtákból, (ilyen pl. a közlekedési jelzőlámpák felszerelésének elrendelése).

Ha a forgalomszervezési feladatcsoportot összerakom az előző kettővel, akkor ebből kialakul a közúti közlekedésrendészeti feladatok főcsoportja. Ehhez hozzávehetjük az ügyi feladatoknak főcsoportját (amelyben ilyen feladatfajták jelentkeznek, mint az utak építésének megterveztetése, az utak építtetése mint államigazgatási feladatok.)

Ekkor kialakul egy igen nagy feladat főcsoport, a közúti közlekedéssel kapcsolatos feladatok főcsoportja. További ilyen főcsoportot adnak a vízi közlekedéssel kapcsolatos államigazgatási feladatok, a légi közlekedéssel, a vasúti közlekedéssel kapcsolatos feladatcsoportok. Mindez, négy vagy öt ilyen nagy feladatcsoport együtt adja a közlekedési igazgatás feladatcsoportjait.

#### Az államigazgatási feladatok ágazati osztályozása

Az államigazgatási feladatfajták hatalmas tömegében az eligazodás érdekében valamiféle elméleti rendet célszerű kialakítani. Erre szolgál a feladatok osztályozása. Könnyen átlátható, hogy egy ilyen bonyolult jelenséghez sokféle alapon lehet osztályozni, csoportosítani. Most csak kétféle osztályozást emelünk ki. Az első az ágazati osztályozás. Ennek révén azokat a feladatfajtákat és feladatcsoportokat gyűjtjük egybe, amelyek a társadalmi tevékenység azonos szférájára vonatkoznak, tehát pl. a légi közlekedésre, a tűzrendészetre, a birtokvédelemre, és így tovább. Az ágazati osztályozás lényege nem a szervenkénti osztályozás, hanem a társadalmi tevékenységek különböző területei szerint osztjuk szét a feladatokat. Az államigazgatási

feladatokat a tudomány nemzetközileg három fő ágazatba sorolja. A három fő ágazat a következő: Első a gazdasági igazgatás fő ágazata. (A főágazat azt jelzi, hogy több ágazat tartozik ide.) A második főágazat a művelődésügyi, egészségügyi, szociális igazgatás főágazata, a harmadik főágazat pedig az ország belső rendjének és külső védelmének az ellátását biztosító főágazat. E három főágazat mindegyikére az jellemző, hogy több ágazatból áll. A gazdasági igazgatás főágazata igazodik a gazdaság ágazati rendszeréhez. (Ilyen ágazatnak tekintik az ipart, a mezőgazdaságot, újabban az élelmiszergazdaságot, a kereskedelmet, a közlekedést, a kommunális ágazatot, stb. és újabban ilyennek szokták tekinteni az idegenforgalmat is.)

Az ágazatokon belül további tagolásként alágazatok léteznek. (Az iparon belül pl. a bányászat, a nehézipar, a könnyűipar stb.)

A másik főágazat az oktatási, a művészeti igazgatás, a tudományos igazgatás, a közgyűjteményi igazgatás, a testnevelés és sportigazgatás, az egészségügyi és a szociális igazgatás ágazataiból áll. (Az egészségügyi is pl. alágazatokra oszlik, a gyógyító-megelőző ellátástól kezdődően a járványügyiig). A harmadik főágazatnak a legfontosabb ágazatai a rendészet (ez főként a rendőrségi igazgatást jelenti), a másik a honvédelmi igazgatás. Ezen kívül ebbe a körbe tartoznak még a tűzrendészet, a határvédelem, és ide sorolják az igazságügyi igazgatást és a külügyi igazgatást is. Végezetül önálló ágazatként jelentkeznek itt a különböző állampolgári nyilvántartásokkal összefüggő államigazgatási feladatok (az anyakönyvtől kezdve a népszámlálástól). Ez az államigazgatási feladatok áttekintésének az ágazati rendszere.

## 2. § Az államigazgatási funkciók fajtái

### Az államigazgatási funkció fogalma

Az államigazgatási feladatok osztályozásának egy másik módja (az ágazati osztályozás mellett) a funkcionális osztályozás. Ez az olyan feladatfajták, majd feladatcsoportok összerendezését jelenti, amelyeknek azonos a rendeltetése az igazgatási folyamatban, vagyis az államigazgatásnak a társadalomra gyakorolt hatásában. Ennek az osztályozásnak az eredményeként jutunk el az államigazgatás funkcióihoz.

Az államigazgatás funkcióján az államigazgatási szervek tevékenységének a rendeltetését, a fő irányát értjük. A rendeltetést az állam és a társadalom viszonyában vizsgáljuk, azt vizsgáljuk tehát, hogy egy-egy tevékenységgyűttes, a feladatok egy-egy csoportja milyen szerepet játszik, milyen funkciót gyakorol az államigazgatási befolyás gyakorlásában. Mindenfajta funkció abban megegyezik, hogy valamiféle hatást kíván gyakorolni az igazgatottakra, a társadalom tagjaira, a társadalom szervezeteire. Az aztán már más kérdés, hogy miben áll ez a hatás, hogy mit kíván elérni, milyen befolyást kíván gyakorolni a társadalom különböző területeire, egyéneire és szervezeteire. Ebben különböznek egymástól a funkciók. Az államigazgatási funkció gyakorlása bizonyos feladatfajták rendszeres ellátását jelenti. Azokat a feladatfajtákat, amelyek azonos rendeltetésűek, vagyis azonos funkciót szolgálnak, szoktuk egy funkció gyakorlásának is nevezni. (Ilyen pl. a közegészségvédelem. Számos olyan feladatfajtát látnak el a különböző államigazgatási szervek, tehát nemcsak az egészségügyi ágazatba sorolt államigazgatási szervek, amelyeknek rendeltetése egyértelműen a társadalom nagyobb csoportjainak vagy a társadalom egészének az egészségvédelme.) Látni fogjuk, hogy a különböző funkciójú feladatfajták azután még nagyobb integrációkat alkotnak, így a funkciók mellé felsorakoztathatjuk ezt a két fogalmat is, hogy a funkciók csoportjai, illetőleg az államigazgatás fő funkciói. Ez a funkció szerinti áttekintése.

Az államigazgatási feladatoknak ez a funkció szerinti áttekintése lehetőséget ad arra, hogy végülis az államigazgatási tevékenység értelmét vizsgáljuk, a társadalmi eredményesség szempontjából és politikai szempontból is. Segítségével az igazgatási feladatokat abból a szempontból vizsgálhatjuk, hogy van-e értelme, értelmes rendeltetése egy-egy feladatcsoport ellátásának. Ha megállapítjuk, hogy valamilyen funkciót szolgáló feladategyüttesnek megszűnt a társadalmi rendeltetése, ebből szükségszerűen a politika számára az a konzekvencia adódik, hogy az egész funkciót meg kell szüntetni.

### Állami funkció - államigazgatási funkció

Az állami funkciók hagyományos osztályozása szerint külső és belső funkciókat szoktak megkülönböztetni, s négy funkciót nevesítenek. Ezek: a külső védelmi funkció, a belső elnyomó funkció, a gazdasági szervező és a kulturális nevelő funkció. Más szakírók ezek mellett még megkülönböztetik a társadalomszervező (vagy organizatórius) funkciót is. Az állam- és jogelmélet irodalma hosszú időn keresztül csak ezzel a négy (illetőleg öt) funkcióval vagy főfunkcióval jelölte az állami tevékenység legfontosabb irányait, az állam rendeltetését, és ezekkel a meglehetősen absztrakt módon jelzett funkciókkal magyarázta meg az állami tevékenység minden részterületének a rendeltetését. Ezzel hozták összefüggésbe a különböző állami szerveknek a feladatkörét is. Az újabb kutatások természetesen túlhaladták ezt a fajta állami funkció felfogást és ma már az állami funkcióknak is egy sokkal árnyaltabb rendszerét bontották ki. Az államigazgatási funkciók és az állami funkciók egymáshoz való viszonya tekintetében a következőket lehet megállapítani. Az államigazgatási funkciók mindig részei az állami funkcióknak. Sajnos, az elmúlt évtizedekben a szocialista államokban léteztek olyan funkciók, amelyeket az állam részéről kizárólag csak az államigazgatás látott el, tehát a népképviselői szervek és a bíróságok nem vettek részt e funkciók gyakorlásában. Ez annak a következménye volt, hogy az államigazgatásnak a társadalomban, a politikai rendszerben betöltött szerepe eltúlzott volt. Bizonyos funkciók gyakorlásában tehát a népképviselői szerveknek semmi szerepük nem volt. A jövő ideálisnak tekinthető modelljét körvonalazva azt lehet mondani, hogy nem lehet olyan államigazgatási funkció, amely nem része több állami szerv által gyakorolt állami funkciónak. Minden államigazgatási funkciónak összefüggésben kell lennie legalább a népképviselői szervek által gyakorolt funkcióval. (Az állami bevételek biztosítása és annak keretében az adóztatás olyan állami funkció, amelyet együtt tölt be a népképviselői szerv, az országgyűlés és az államigazgatási szervezet, hiszen az adóztatás legfontosabb témáiban a döntés ma már országgyűlési hatáskörbe tartozik.)

A legtöbb államigazgatási funkcióról kimutatható, hogy az Országgyűlés által és az államigazgatás által közösen ellátott funkció. Az állami tevékenységnek olyan egysége bontakozik ki tehát, amelyben a képviselői szervek

és az államigazgatási szerveknek a funkciói egymással érintkeznek, ölelkeznek, ezek a szervtípusok együtt látják el ezeket.

#### Általános funkciók - speciális funkciók

Az államigazgatási funkciók tanában a következő téma a funkciók több szempont szerinti kategorizálása. Ez módot ad arra, hogy a sokrétű funkciórendszert alaposabban megismerhessük.

Az első osztályozást a funkciók általánossága szerint végezhetjük el. Ebből a szempontból az első, a nagyobbik csoport olyan funkciókból, funkció-csoportokból áll, amelyek minden államban ellátandó államigazgatási funkciók. (Természetesen azonos korban, és nagyjából a történelmi fejlődés azonos szakaszában lévő államok mindegyikében ellátandó funkciókról van szó.)

(A társadalomban pl. a motorizáció előrehalad, akkor megjelennek azok a funkciók, amelyek a közlekedés veszélyei ellen védenek, illetőleg azok a funkciók, amelyek a motorizált közlekedést feltételeinek az állami biztosítására irányulnak.) Az általános funkciókkal szemben vannak ún. speciális funkciók, amelyek egy-egy államra vagy inkább államtípusra jellemzőek. A mi szempontunkból a legfontosabbak azok a speciális funkciók, amelyek a szocialista államokra általában jellemzőek, amelyek ennek a politikai, állami berendezkedésnek és ennek a gazdasági mechanizmusnak megfelelő speciális funkciók. Egyre inkább kialakulnak azonban a mostmár csak egyetlen államra jellemző speciális államigazgatási funkciók is. (1968 után pl. azzal, hogy Magyarországon megszűnt a tervutasításos rendszer, a szocialista államokra általában jellemző funkciók egyike, ti. a termelés utasításokkal történő irányítása megszűnt, és helyette egy másik funkciócsoport lépett be, nevezetesen a gazdaságfejlesztés stratégiai tervezésének a funkciója és a gazdaság szabályozásának a funkciója, amit az ún. gazdasági szabályozókkal végeznek. Ezek 1968-tól kezdve speciálisan csak a magyar államigazgatásra jellemző funkciók voltak.) Amikor tehát meg akarjuk egy-egy államnak az államigazgatási funkciórendszerét vizsgálni, először azokat a funkciókat kell áttekintenünk, amelyek minden modern államra jellemzőek, utána azokat, amelyek az azonos államtípusra általában jellemzőek, és végül azokat, amelyek az államtípusra általában jellemzőek, és végül azokat, amelyek az államtípuson belül egy-egy államra jellemzőek.

### A társadalomszervező és a politikai funkciók

A második funkció osztályozási szempontunk az államigazgatási funkciók politikussága az, hogy mennyiben jelentkezik a funkciókban direkt vagy indirekt módon az állami politika? Ebből a szempontból két csoportot különböztethetünk meg. Az egyik az ún. társadalomszervező funkció, a másik pedig a politikai funkció(a programfunkció). A társadalomszervezési funkciók a társadalom létének az elemi feltételei biztosítására irányulnak. Vannak olyan közösségi feladatok, a társadalomnak olyan szükségletei, amelyekről csak közösségi módon lehet gondoskodni. Ezeket a közösségi szükséglet-kielégítési feladatokat a legcélszerűbben általában az államigazgatási szervezet látja el. A társadalomszervezési funkciók nélkül nem létezhet társadalom. Ugyanakkor azonban minden államban vannak olyan funkciók, amelyek közvetlenül az állam bizonyos politikai céljait, egyfajta politikai program végrehajtását szolgálják. (A szocialista államok fejlődésének az első szakaszában pl. minden szocialista államban az államigazgatás egyik legfontosabb funkciócsoportja volt - mint egy állami funkciónak a része - az ún. szocialista társadalmi viszonyok kialakítása. Ennek keretében pl. minden államban átmenetileg, egy bizonyos történelmi időszakban elláttak olyan funkciókat, mint az államosítások és a mezőgazdaság kollektivizálásának a funkcióját.) Ezek a programfunkciók vagy politikai funkciók a legdirektebb módon meghatározottak azáltal a politika által, amelyet az állam szolgál.

Két példát ennek a két funkciótípusnak az érzékeltetésére: Az egyik az árvízvédelem, az árvíz és belvíz elleni védekezés. Ez nem minden társadalomban volt még államigazgatási feladat, egy idő után, amikor már az árvíz elleni védekezésnek a technikai feltételei megteremtődtek, a társadalom egésze által felvállalt és az államigazgatás által megvalósított államigazgatási funkcióvá vált. Ez társadalomszervező funkció, a társadalmi lét feltételeinek biztosítására szolgál. Ugyanakkor a gazdálkodó szervezetek rendszerének az alakítása tipikusan politikai funkció, programfunkció. Ez azt jelenti, hogy az államigazgatás határozza meg, egyáltalán milyen formában létezhetnek gazdálkodó szervezetek az adott államban. Ennek a jegyében szolgált pl. számos államigazgatási feladattal olyan rendeltetést, hogy primátust biztosítson az állami vállalatnak, sőt hosszú éveken keresztül az állami politika arra irányult, hogy ez a gazdálkodó-szervezet alakító funkció a nagyvállalatokat szolgálja. Ennek a következménye pl. Magyarországon a vállalati struktúra jelenlegi állapota.

Ebből az következik-e, hogy ezeknek a bizonyos társadalomszervező funkcióknak nincs semmiféle politikai tartalma, politikai jellege? Erről szó sincs. Nyilvánvaló, eleve abban már politikum van, hogy egy-egy ilyen társadalomszervező funkciót az államigazgatás hol helyez el a funkciók rangsorában (hogy pl. egy-egy funkció ellátására a nemzeti jövedelemnek milyen hányadát fordítják).

Másrészt pedig bizonyos funkciókat alá lehet rendelni a társadalom különböző rétegei, csoportjai vagy osztályai érdekeinek is. Bizonyos társadalomszervezési funkciókat lehet egyik vagy másik társadalmi réteg javára vagy kárára, terhére is gyakorolni.

#### Állandó és időszakos funkciók

A következő osztályozás a funkciók állandósága szerint történhet. Vannak minden államban olyan államigazgatási funkciók, amelyek relatíve stabilak. Ez a viszonylagos állandóság annyit jelent, hogy hosszabb történelmi szakaszban állandóan, folyamatosan el kell látni ezeket. (Ilyen államigazgatási funkció pl. az állampolgárok nyilvántartása.) A relatíve stabil funkciókkal szemben vannak ún. időszakos funkciók, amelyek csak egy bizonyos történelmi időszakra, általában rövidebb időszakra vonatkoznak. (A szocialista tulajdonviszonyok kialakítására irányuló államigazgatási funkció csak egy bizonyos időszakra vonatkozott, később átalakult egy másik funkcióvá).

#### Az állampolgári és a szervezetigazgatás funkciói

Az utolsó osztályozási szempont, az igazgatottak szerinti funkciószabályozás révén két alapvető funkciócsoportot lehet megkülönböztetni. Az egyik funkciócsoport csak az állampolgárokat, csak a természetes személyeket érinti, ezek az állampolgári igazgatás funkciói. Vannak olyan igazgatási feladatok, amelyek az igazgatási tevékenység természetéből következően nem érinthetnek mást, csak természetes személyeket. Ugyanakkor vannak a másik csoportba tartozó funkciók, amelyek viszont csak szervezeteket érinthetnek, amelyek tehát éppen az igazgatási tevékenység jellege, célja, tartalma folytán az állampolgárokat nem érinthetik. Szükségképpen kell számolnunk olyan funkciókkal is, amelyek mind állampolgárokat, mind

a szervezeteket érinthetik. (Az építési igazgatás körében ellátott funkciók pl. ilyenek.)

#### Az államigazgatási funkciók és az állami politika

Az állami politika az állami tevékenység céljainak és e célok elérésére szolgáló legfőbb módoknak a meghatározása és e célok megvalósítása. Az állami politika az állami tevékenységben nyilvánul meg, közvetítik a jogszabályok és az államigazgatási szerveknek az egyedi aktusai, egyedi cselekményei, amelyek az igazgatottakat érintik. (Az engedélyező tevékenységtől kezdve a nyilvántartó tevékenységig.) Hogyan viszonyulnak az államigazgatási funkciók és az állami politika? Az első megállapításunk az lehet, hogy a funkciók a tevékenység rendeltetését hosszú távon határozzák meg. Ehhez a viszonylagos tartóssághoz képest (amely még azoknál a funkcióknál is kimutatható, amelyek időlegesek) az állami politika lényegesen gyorsabban, dinamikusabban változó célokat jelent. A második megállapításunk az lehet, hogy ugyanazt az államigazgatási funkciót különböző állami-politikai célokra lehet felhasználni, (mégpedig különböző időszakokban és ugyanazt a funkciót egyidejűleg különböző államokban eltérően. (A lakosság adóztatása pl. államigazgatási funkció, tartósan ellátandó, stabil állami-gazgatási funkció. Az állami politika azonban a lakosság adóztatását különböző célokra használhatja, attól függően, hogy az állami érdek mit kíván. Felhasználhatja csupán arra, hogy biztosítsák az állami bevételt, vagy felhasználják a fogyasztás visszafogására is. Volt olyan időszak pl. Magyarországon, amelyben a mezőgazdasági népesség adóztatását a szövetkezesítés érdekében használták fel.

Az állami politika vizsgálatakor és az államigazgatás megszervezésénél mindig nagy dilemma, vajon változtatni kell-e az államigazgatás valamely funkcióján, vagy elegendő a funkció változtatása nélkül a politikán változtatni? Vizsgálandó az is, hogy vajon az államigazgatási funkciórendszer részét képező államigazgatási feladatfajták mennyire képesek még egy adott politikának megfelelni, és mikor kell változtatni rajtuk.

Most pl. hazánkban olyan történelmi időszakban vagyunk, amikor az államigazgatási funkcióknak egy egész rendszerét kell felülvizsgáljunk, abból a

szempontból, hogy van-e rá szükség vagy nincs. Feltehetően sok államigazgatási funkció tekintetében az lesz a vizsgálat eredménye, hogy már nem az állami politika, és nem is a funkció összetételét jelentő feladatfajták változtatása a megoldás, hanem bizonyos funkcióknak a radikális megszüntetése, másoknak a radikális egyszerűsítése, a társadalomra gyakorolt befolyásnak a csökkentése.

### 3. § A magyar államigazgatás funkciórendszere

#### A minden államban ellátott funkciók csoportjai

A magyar államigazgatás funkciórendszerében is természetesen megtalálhatók azok a funkciók, amelyeket a közigazgatás minden államban gyakorol. Először ezeket tekintjük át.

A minden államra jellemző funkciók első nagy csoportját az ún. társadalomvédelmi funkciók adják. Vannak olyan társadalomvédelmi funkciók, amelyek a természet erői elleni szervezett társadalmi közösségi védekezést jelentik. Ilyen az árvíz- és belvízvédelem, amelyről már volt szó, ilyen a tűzvédelem, aztán a járványok elleni védelem, a közegészségvédelem. A különböző társadalmi hatások veszélyeit van hivatva elhárítani a következő néhány funkció: a közrend védelme, a bűnözés elleni harc, a büntetésvégrehajtási szervezet működtetése, a polgári védelem, és végül a társadalomkáros hatásai elleni védelem egyik legfontosabb államigazgatási, sőt állami funkciója a környezetvédelem.

A minden államra jellemző funkcióknak a második nagy csoportja az ún. biztonsági funkciók csoportja. Ezek olyan államigazgatási funkciók, amelyek az élet, a testi épség védelmét, az embert, s az emberi csoportokat vannak hivatva védeni. Ilyenek a munkavédelem (a munkás védelme), az élelmiszerek közegészségügyének (az élelmiszer higiénia) biztosítása, a veszélyes anyagtól, a veszélyes tárgyaktól, a veszélyes berendezésektől való védelem funkciója, a mérgek, kábítószer elleni védelem. Igen kiterjedt, újabb államigazgatási funkció a közlekedési veszélyek elleni védelem funkciója. Végül a biztonsági funkciók közé soroljuk a műszaki berendezések biztonságáról való gondoskodást, (a vasút, a repülőgép, villamosvezetékek stb. által okozható veszélyektől való védekezést).

A harmadik funkciócsoportot az állam védelmét szolgáló funkciók adják. Ide tartozik a honvédelem, a határvédelem, az állambiztonság védelme és ide tartozik a külügyi funkciók csoportja is.

A következő nagy funkciócsoport az állam anyagi alapjainak a biztosítására irányuló funkcióknak a csoportja. Ide tartozik az adóztatási funkció, ún. illetékszedési funkció, és a vámszedési funkció. (Ezen kívül természetesen államoként különböző egyéb források is léteznek, de ez a három funkció minden államban létezik.)

A következő funkciócsoportba tartoznak az állam működését biztosító funkciók. Vannak olyan államigazgatási tevékenységek, amelyek azért szükségesek, hogy egyáltalán az állam mint szervezetrendszer működni tudjon. (Bár nem kizárólag csak állami célokat, hanem bizonyos, ezen túlmenő társadalmi célokat is szolgál ez a funkciócsoport, de alapvetően az állam működésével van összefüggésben.) Az első nyilvántartási funkció, amely elsősorban a személyekre terjed ki. (Már többször volt szó az anyakönyvezésről és a népszámlálásról az újabb, korszerű számítógépes formáiról.) Természetesen minden államban alapvető jelentősége van az ingatlan-nyilvántartásoknak, ami egyben a tulajdon nyilvántartása is. A nyilvántartási funkció mellett minden államban szüksége van az ún. információs funkcióra. Ezért tehát minden államban megszervezik a statisztikai szolgálatot és a nyilvántartás alapjául is szolgáló népszámlálást (közismert nevén a népszámlálást) is. Végül ebben a körben kell megemlítenünk a választások lebonyolítását is. Azzal együtt, hogy a választások törvényességéről, a különböző politikai érdekek érvényesítésének a lehetőségéről nyilván független választási szervek gondoskodnak, de a vállalkozások lebonyolításában a közigazgatási szervezetnek mindig nagy szerepe van.

#### A régebbi szocialista korszakban gyakorolt funkciók

Az államigazgatás funkcióinak második csoportjaként a szocialista állam első korszakában gyakorolt funkciókat vesszük sorra, amelyeket - csakúgy, mint más államokban - az államigazgatás egy történelmi szakaszban nálunk is ellátott. Az iménti funkció osztályozásokra utalva megállapíthatjuk, hogy a most tárgyalásra kerülő funkciók kivétel nélkül politikai (program-)

funkciók, s mindegyik csak meghatározott korra volt jellemző. E funkciókat, a magyar államigazgatás ma már nem látja el. E funkciókra a nagy változékonyság is jellemző volt.

Az első ilyen, a szocialista államokra jellemző funkciócsoport a szocialista tulajdonviszonyok kialakítása, majd később alakítása. Milyen funkciók tartoznak bele ebbe a funkciócsoportba? Ide tartozik mindenekelőtt az államosítási funkció. A fejlődés első szakaszában ez volt a kialakulóban lévő szocialista közigazgatásnak az első számú nagy funkciója, a termelőeszközök zömének a társadalmi, pontosabban állami tulajdonba vétele meghatározott módon. Egy második ilyen funkció, amely a mezőgazdaságot és a kisipart érintette elsősorban, a szövetkezetiítés (ahogy "nemzetközi" nyelven mondják, a kollektivizálás). A következő a magántulajdon és a személyi tulajdon korlátozása.

A szocialista államokra jellemző második nagy funkciócsoport az elnyomó, korlátozó funkciók csoportja. Miről van itt szó? Az állam az államigazgatás útján adminisztratív korlátozó funkciókat látott el a személyek ellen. Ez Magyarországon jelentette éveken keresztül az internálás közbiztonsági őrizet intézményének a működtetését. (A közbiztonsági őrizet ítélet nélküli, rendőri bíraskodás a személyes szabadság elvonásával) ide tartoztak olyan akciók, mint a kitelepítések. Az elnyomó funkciók körében kell megemlítenünk, a szervezetrendszer átalakítását is. (1948 és az 50-es évek eleje között a magyar társadalom szervezetrendszerét tökéletesen átalakították, mégpedig zömmel államigazgatási intézkedésekkel, úgy hogy akkor működő szervezeteknek a többségét megszüntették.) Ebben a körben kell megemlíteni az állampolgári jogok korlátozását is.

A korai korszak magyar államigazgatásának harmadik nagy funkciócsoportját a gazdaságigazgatási funkciók adták. A szocialista állam fejlődésének az első szakaszában a legfontosabb gazdasági funkció volt a termelés állami tervezése és irányítása. (Állami funkció, államigazgatási funkció volt az összes termelőszervezetben belül annak a meghatározása, hogy mikor, miből mennyit, mennyiért termeljenek, azt hol értékesítsék, pontosabban hová

juttassák el. Ez volt a tervutasításos rendszer).

A gazdasági funkciók körében egy második nagy funkciócsoport a szükségletkielégítés vagy másként az elosztás állami irányítása. Ez a legszorosabban összefüggött azzal a paternalista államfunkció felfogással, amely a társadalom tagjainak a legkülönbözőbb szükségleteiről állami eszközökkel kívánt gondoskodni. (E körbe tartozott pl. az 50-es évektől kezdve a lakásszükséglet kielégítése. Egy időben a hiánygazdálkodással párosulva természetesen az élelmiszerek, és egyéb fogyasztási cikkek elosztása is mint államigazgatási funkció.

A következő funkció, - amely részben ma is létezik -, a gazdaság fejlesztésének a tervezése és irányítása. (Azzal a különbséggel azonban, hogy e funkcióvállalás körében az állam ma már nem sajátítja ki a gazdaság fejlesztésének egészét.)

#### A ma is ellátott államigazgatási funkciók

A társadalom jelene és jövője szempontjából ma is a legfontosabb funkciócsoport a gazdaságigazgatási funkciók csoportja. A gazdasági funkciók körében nagyon fontos, ma is létező funkciócsoport: az állami vagyon hasznosítása. Annak ellenére, hogy a fejlesztésről ma már a gazdálkodó szervezeteknek kell gondoskodniuk, tehát a vállalatok a legfőbb beruházók, vannak ma is állami beruházások. Az állami beruházások igazgatása ma is az egyik legfontosabb államigazgatási funkció. (Az állami beruházás tárgyában való döntés, annak a finanszírozása, a beruházási tevékenység megvalósulásának az ellenőrzése.)

Az állami vagyon hasznosításának számos egyéb módja is van (a vállalatalapítástól az egyéb tőkebefektetésig.) Bár ez az államigazgatási funkció gyengül és átalakul, de a jövőben is számolnunk kell vele. A következő gazdasági funkció az állam gazdaságpolitikájának az érvényesítése a gazdálkodó szerveknél. Az állam gazdaságpolitikájának a célkitűzéseit az államigazgatási szervek különböző módon közvetítik a vállalatok, szövetkezetek, egyéb gazdálkodó szervezetek számára. Milyen funkciók tartoznak az állami gazdaságpolitika érvényesítésének a funkciója körébe? Ilyen funkció a gazdálkodó szervtípusok jogi intézményesítése, statuuálása. A gazdaságpolitika átvitele, érvényesítése ma elsősorban a gazdasági szabályozás útján tör-

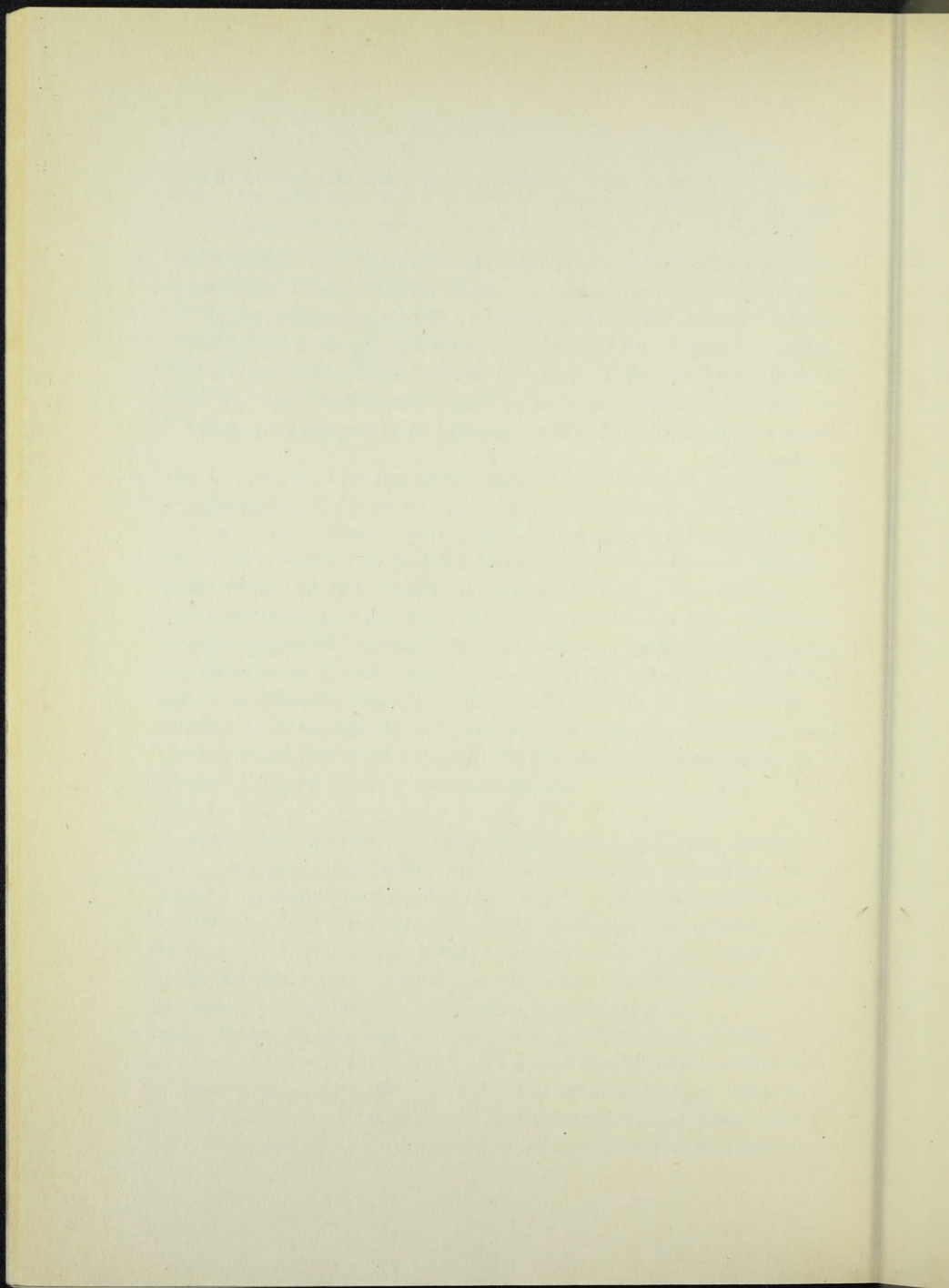
ténik. (Magyarországon mind a mai napig a gazdasági szabályozórendszer jó-részt államigazgatási szervek jogalkotásában jelenik meg.) A gazdaság-politika érvényesítésének van egy harmadik funkciója is, ez pedig a gazdálko-dó szervezetekben a törvényes működés biztosítása. (Ennek az eszköze a tör-vényességi felügyelet. Szó lesz majd a továbbiakban arról, hogy a törvé-nyességi felügyelet 1988 végéig majdnem kizárólag államigazgatási feladat volt, most viszont bizonyos szervezetek tekintetében törvényességi felügye-let mint államigazgatási funkció megszűnt, s ezt a funkciót bíróságok vet-ték át.)

A ma is gyakorolt funkciócsoportok egyik legjelentősebbike a kulturális, az egészségügyi és a szociális szükségletkielégítés funkciócsoportja kö-vetkezik. A cím önmagában jelzi, hogy itt igen nagy funkciócsoportról van szó, a három nagyon nagy ágazat-együttes tekintetében nagyszámú államigaz-gatási funkció létezik. Ezekből az ágazatonként, sőt alágazatonként külön-böző funkciókból bizonyos horizontális, integrációval is lehet funkciócso-portokat összevonni. Az első ilyen nagy funkció az intézet-fenntartó funk-ció. Ma az állam az imént jelzett szükségletek kielégítéséről elsősorban azáltal gondoskodik, hogy egy óriási intézethálózatot tart fenn állami penzből. Az államigazgatás funkciója ezen intézeteknek a létesítése, fenn-tartása, ehhez elsősorban a pénzügyi feltételekről való gondoskodás, de a személyi feltételekről való gondoskodás is.

A második funkciócsoport a szükséglet-kielégítés fejlesztése, ami elsősor-ban intézetfejlesztést jelent. Végül ebben a körben is funkcióként vehetjük számba a társadalmi tevékenységek most jelzett nagy területein az állami politika érvényesítését. Ebben a szférában különösen nagy vitatéma, hogy mi legyen az állam szerepe, az állam funkciója, hogy mi az, amiből az ál-lamnak teljesen ki kell vonulnia, és teljes egészében át kell adni a tere-pet ezeken a területeken is a társadalmi automatizmusoknak. Nagy vitatéma továbbá, hogy mi lehet itt áru, milyen szerepük lehet a piaci viszonyoknak a kultúrától kezdve a szociális ellátásig. E területen is várható egyes funkciók megszűnése. A sajtóigazgatásban pl. évtizede-ken keresztül az államigazgatási funkció a szó szoros értelmében sajtói-rányítási funkcióként jelentkezett. Ha a sajtószabadságot alkotmányba

iktatják, és azt meg kívánják valósítani, ez az irányítási funkció tökéletesen meg fog szűnni.

A funkciórendszer szemléltetését azzal zárhatjuk, hogy a mai ~~megyei~~ állam és államigazgatás sem nélkülözhet egy nagyon fontos, a nemzet jövője szempontjából alapvető jelentőségű funkciót. Ez pedig a népesedéspolitikai funkció. A népesedéspolitikai funkció a demográfiailag hátrányos folyamatok visszafordítását jelenti egyrészt, másrészt pedig a népesedés fejlődése, fejlesztése, egyáltalán a nép, a nemzet megmaradása, megtartása érdekében a család segítésétől kezdve a gyermek- és ifjúságvédelemig számos feladatot jelent.



### III. FEJEZET

#### AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI TEVÉKENYSÉG FAJTÁI

##### 1.§. Tevékenységosztályozások

###### A tevékenységfajtákra vonatkozó ismeretek fejlődése

A funkciók után a tevékenységfajták megismerése most már az államigazgatásnak a részleteibe való behatolást jelenti, abból kiindulva, hogy az államigazgatás a legnagyobb absztrakció szintjén nem írható le, mert nem egységes tevékenység. Ha azt mondjuk az államigazgatásról, hogy az végrehajtó rendelkező tevékenység, (amit évtizedeken keresztül tanítottunk), akkor azzal még igen keveset mondunk az államigazgatásról. Az államigazgatás működése nagyon sokféle feladat ellátását jelenti, s ezek különböznek egymástól az igazgatási tevékenység cselekményösszetételében, jogi szabályozottságuk mértékében, jogi hatásukban, a feladatmegoldás módjában, stb. A magyar államigazgatási jogtudomány ezért már évtizedekkel ezelőtt szakított az államigazgatási tevékenység egységes, differenciálatlan kezelésével, s igyekezett feltárni e tevékenység részterületeinek sajátosságait. Azóta már a tevékenységfajták tudományos jellemzésének terebélyesedő ismeretanyaga gyűlt össze.

Kezdetben pl. csak az államigazgatás kétféle tevékenységéről írtak (jogi és szervezési tevékenység). Később különböző szerzők más és más kategóriarendszereket állítottak fel. (Egyesek 5-6, mások pl. 10 féle államigazgatási tevékenységfajtát különböztettek meg. A korai osztályozásokra egyfajta abszolutizálási törekvés volt jellemző. Voltak szerzők, akik szerint az államigazgatási tevékenységnek csak egyetlen osztályozása, s csak az általuk nevesített fajtái léteznek. Az első osztá-

lyozási kísérletek többségében megfigyelhető egy tudományos módszerbeli hiba. Az ti., hogy a tevékenységet többféle alapon osztályozták, s mégis ezek eredményét egyetlen, egységes tevékenységrendszerben foglalták össze. (Az egyik tevékenységfajta alanya, egy másikat a tárgya, egy harmadikat pedig pl. a cselekvés módja szerinti sajátossága szerint különböztették meg.) Az osztályozásnak pedig alapvető szabálya, hogy egyszerre csak egy szempont szerint szabad rendezni a jelenségeket. Olyan bonyolult jelenséghalmazt, mint az államigazgatási tevékenységek rendszere, különösen nem lehet csak egy szempont szerint osztályozni. Le kell mondanunk arról az igényről, hogy egyetlenegy osztályozással el tudjuk intézni, milyen tevékenységfajták vannak az államigazgatásban. Nyilván többféle tevékenységkategórizálásra van szükségünk, a továbbiakban ezekkel ismerkedünk meg.

#### Az államigazgatási tevékenység osztályozási lehetőségei

Az államigazgatási tevékenységfajta az azonos vagy hasonló feladatfajta ellátása. A kérdés az, hogy milyen tekintetben vizsgáljuk a feladatfajta azonosságát. Ahány szempont szerint egyesítjük egy csoportba az azonos vagy hasonló feladatfajtaikat, annyi alapon végezzük el az államigazgatási tevékenység osztályozását.

Milyen alapon lehet osztályozni az államigazgatási tevékenységfajtaikat? Legalább a következő szempontok szerint: Lehet osztályozni aszerint, hogy ki végzi az államigazgatási tevékenységet, ez szervi-alanyi osztályozás. Másodsor lehet aszerint, hogy kiket igazgatnak, tehát kikre vonatkozik az államigazgatási tevékenység, röviden az igazgatottak szerint. Harmadsor megkülönböztethetjük a tevékenységfajtaikat a tevékenység módja szerint. (Másképp úgy is mondhatjuk, aszerint, hogy milyen eszközzel végzik az államigazgatási tevékenységet.) Végül különbséget lehet tenni az államigazgatás tevé-



kenységfajtái között aszerint is, hogy az államigazgatási szerv milyen erős hatalmat gyakorol, tehát a hatalom erőssége szerint is. Minthogy az államigazgatási szervek által gyakorolt hatalom különbözősége folytán különböző államigazgatási jogviszony-típusok is jönnek létre, (a különböző hatalomgyakorlási módok különböző államigazgatási jogviszonyfajtákat igényelnek) ezt egyben a jogviszonyok fajtái szerinti tevékenység-osztályozásnak is tekinthetjük.

### Az alanyi (szervi) osztályozás

Nézzük mindenekelőtt a szervi, az alanyi osztályozást! Nem fogunk most kizárólagos, inkább csak példálózó felsorolást adni arról, hogy az államigazgatási szervek (az alanyok) szerint milyen tevékenységfajták jelennek meg a tételes jogban és a tudományban is. Az állami vállalatokról szóló törvény pl. a következő államigazgatási tevékenységfajtákat különbözteti meg: az alapítószervi igazgatás, az ágazati igazgatás és a funkcionális igazgatás. A gazdaság igazgatásában szerepük van az alapító szervezetnek ez az alapító szervi igazgatás. Ez zömmel a minisztériumokat, országos hatáskörű szervezeteket és a tanácsi szervezeteket jelenti. Másodsor szerepe van az ágazati igazgatásnak, ezt az ún. ágazati szervek végzik, harmadszor a funkcionális igazgatásnak, ezt meg az ún. funkcionális központi államigazgatási szervek végzik. Az elnevezés is mutatja, hogy a tevékenységfajtát a cselekvő, az igazgatást végző államigazgatási szerv szerint különböztették meg. Sárközy Tamás pl. a következő tevékenységfajtákat különböztette meg: Kormányzati gazdaságirányítás, ezt nyilvánvalóan a kormány és a kormánybizottságok végezték, nála is megjelenik az ágazati irányítás, a funkcionális irányítás, azután a vállalatfelügyelet és a regionális gazdasági irányítás. (Úgy tűnik, hogy a vállalatfelügyelet ebből a felsorolásból egy kicsit "kilóg", mert itt az osztályozása átcsap az igazgatott szerinti osztályozásba.) A regionális igazgatás nála a tanácsi igazgatást

jelenti, tehát a területi igazgatást a központi igazgatással szemben. Sárközy osztályozása is zömében (de nem következetesen) szervei, alanyi osztályozás. Mi jellemző ezekre a tevékenységfajtákra? Az alapítószervei igazgatás az állami vállalatok igazgatásának egyik fajtája, amelyet tulajdonosi igazgatásnak is szoktak nevezni. Bizonyos elméleti felfogások szerint az állami vállalatokat az állam kettős minőségében igazgatja. Egyrészt igazgatja, mint a közhatalmat birtokló állam, másrészt igazgatja mint tulajdonos, mint a termelőeszközök tulajdonosa. Az alapító szervek, amelyek minisztérium, országos hatáskörű szerv, tanács és a tanács nevében különböző tanácsi szervek lehetnek, az ún. tulajdonosi jogosítványokat gyakorolják. (A vállalat alapítása, átszervezése, megszüntetése azután bizonyos személyzeti jog, az alapító szerv joga, hogy felügyeletet gyakoroljon a vállalat fölött, ha az önkormányzati vállalat vagy hierarchikus irányítást végezzen.) Ez a tevékenység a tárgyat tekintve csak az állami vállalatokat érinti.

A következő igazgatási tevékenységfajta az ágazati igazgatás. Itt is a központi államigazgatás szervei, nevezetesen az ágazati minisztériumok és az ágazati feladatot ellátó országos hatáskörű szervek végzik az igazgatást. Ez az igazgatás minden olyan szervezetet és személyt érint, amely az adott ágazatba tartozó tevékenységet végzi. (A Közlekedési Minisztérium, amikor még önálló minisztérium volt, ágazati igazgatást látott el minden olyan szervezet és minden olyan személy tekintetében, aki, amely valamilyen gépjárművel rendelkezett. Az ágazati igazgatás feladata az ágazati, szakmai tevékenységnek a szabályozása elsősorban.

A funkcionális igazgatás minden gazdálkodó szervezetre kiterjed s a központi funkcionális szervek végzik. Ezek készítik elő a gazdasági szabályozókat, és jórészt ezeknek a jogszabályaiban jelennek meg a gazdasági szabályozók. Másrészt minden gazdálkodó szervezet működésében vannak bizonyos azonos

gazdálkodási mozzanatok, műveletek (pl. anyagbeszerzés, termékkértékesítés, ármegállapítás, bérezés, stb.). Ezeknek a mindenütt jelentkező gazdasági műveleteknek a szabályozását látja el a funkcionális igazgatás.

#### Az igazgatottak szerinti tevékenységfajták

Az államigazgatási tevékenység újabb osztályozását aszerint végezzük el, hogy az igazgatottak milyen típusát érinti a tevékenység. Most, amikor az igazgatottak szerint osztályozunk, egy tevékenységfajtába kerül minden olyan feladat, amely ugyanazt az igazgatott-típust érinti. Melyek a fő fajtái? Mindenekelőtt az állampolgári igazgatás. Az állampolgári igazgatást azon az alapon különítjük el, hogy itt csak olyan államigazgatási feladatfajták gyakorlásáról van szó, amelynek címzettje az állampolgár. Az állampolgári igazgatáson belül is két nagy területet lehet megkülönböztetni. Az igazgatási feladatoknak a nagyobbik része olyan, amely közönséges állampolgári minőségében érinti a személyt, tehát gyakorlatilag minden állampolgárra vonatkozik. (Minden állampolgárra vonatkozik az, hogy anyakönyvezni kell, hogy személyi igazolványt kell neki adni, hogyha vagyona vagy jövedelme van, azután adóznia kell, stb.) Az állampolgári igazgatásnak a másik része már csak bizonyos állampolgári csoportokat érint. Állampolgári kategóriákat a legkülönbözőbb szempontok szerint lehet képezni. A leggyakrabban ezeket a foglalkozás szerint különítik el.

Az igazgatottak szerinti államigazgatási tevékenységfajtáknak a másik nagy területe a szervezetek igazgatása. Azt lehet mondani, hogy a szocialista társadalmak a szervezetek társadalma, minthogy itt a szükségletek zöméről valamiféle szervezet gondoskodik. Ebből következően a mi államainknak az igazgatása elsősorban a szervezetek igazgatása, és másodsorban az állampolgároké.

A szervezetek igazgatásán belül az első nagy fajta az állami szervezetek igazgatása. Az állami szervezetek igazgatására az a jellemző, hogy itt szerepe van az igen erős államigazgatási befolyás gyakorlására módot adó hierarchikus igazgatásnak és ezen kívül a hierarchián kívüli igazgatásnak is. Az állami szervezetek igazgatásának főbb alfajtái az állami vállalatok igazgatása, az állami intézetek igazgatása és az alsófokú államigazgatási szervek igazgatása. Idetartozik a fegyveres erők, a fegyveres testületek, a rendészeti szervek és az egyéb állami szervek igazgatása is.

A következő nagy kategóriacsoport a nem állami szervezetek igazgatása. Idetartozik a társadalmi szervek, a szövetkezetek, a vegyes vállalatok, a magánvállalatok és a legkülönbözőbb társulási tulajdont reprezentáló szervezetek és sok egyéb szervezetfajta igazgatása. Mi jellemzi összefoglalóan a nem állami szervezetek igazgatását? Mindenekelőtt az, hogy hierarchikus igazgatás alatt ezek a szervezetek nem állnak, és Magyarországon nem is állottak. Tehát csak olyan államigazgatási tevékenységfajta érinti ezeket, amely az állami befolyásolásnak csak egy gyengébb változatát képes megvalósítani. A nem állami szervezetek közül kiemeljük a szövetkezeteket, mert a gazdasági jelentőségük rendkívül nagy, és mert az erre vonatkozó államigazgatási tevékenységfajta speciális. Jelenleg a szövetkezeteket érintő legfontosabb államigazgatási tevékenység a törvényességi felügyelet, és ezt ma még államigazgatási szervek látják el. (Már szó volt róla, hogy az új egyesülési törvény és az új társasági törvény hatálya alá tartozó szervezetek feletti törvényességi felügyeletet az Országgyűlés kiemelte az államigazgatási szervek hatásköréből, s bíróságokra bízta.) A nem állami szervezetek igazgatásában - a hierarchián kívüli igazgatás részeként - a jogi szabályozásnak és az ún. hatósági tevékenységnek van szerepe.

Az igazgatás módja szerinti tevékenységfajták

A következő osztályozási szempontunk az államigazgatási tevékenység módja szerinti kategóriák képzése. Itt az osztályozás alapja, hogy milyen eszközökkel, másként megfogalmazva milyen cselekményekkel végzi az államigazgatási szerv az igazgatást. Ezek a cselekmények a jog szempontjából kétfélék, az egyik részük jogi hatású cselekmény, (ezt nevezi a jogtudomány aktusnak) a másik részük nem jogi hatású cselekmény. (Lásd ezekről a XV. Fejezetet!) (Egy mondatot arról, hogy mit értünk a jogi hatáson; jogi hatás a jogalany jogi helyzetében bekövetkezett változás. A jogi helyzet pedig a jogalany jogai és kötelességeinek az állománya.) Vannak olyan tevékenységfajták - az államigazgatási tevékenység módja szerinti osztályozásban -, amelyekben a jogi eszközök vagyis az aktusok dominálnak. Melyek ezek? Szó volt arról, hogy az államigazgatási szervek funkciója az állami szervezetrendszerben a végrehajtás, és a végrehajtás keretében nagy számú jogszabályt alkotnak. Az erre irányuló tevékenység a jogalkotás. Ez az államigazgatási szervek közül elsősorban a központi szervekre, minisztériumokra, országos hatáskörű szervekre, és természetesen magára a Minisztertanácsra vonatkozik. A tevékenység módja szerinti másik nagy kategória a jogérvényesítés. A jogérvényesítés az államigazgatási szerveknek az a tevékenysége, amelylyel elősegítik, hogy a jogszabályok a valóságban gyakorolják a társadalomra azt a hatást, amiért létrehozták őket. A jogérvényesítésének fő módja a jogalkalmazás. Ezért tehát azt mondhatjuk, hogy ha az államigazgatás módja szerint tekintjük át az államigazgatási tevékenységet, az egyik nagy tevékenységfajta a jogszabályok megalkotása, a másik tevékenység a jogalkalmazás. (A bíróságok tevékenységében egy tevékenységfajta van a tevékenység módja szerint, a jogalkalmazás, a bíróság arra jött létre, hogy jogot alkalmazzon. Az államigazgatási szerveknél is van jogalkalmazás, de az államigazgatás ebből a szempontból sokkal bonyolultabb, mert a jogalkalmazás mellett van jogalkotás, és majd látni fogjuk, hogy még mennyi minden, nem is jogi eszközzel vívott tevékenység. Még a jogér-

vényesítésnek sem egyetlen módja a jogalkalmazás, mert amikor pl. az államigazgatási szerv ellenőrzést végez, az is a jogérvényesítésnek az eszköze.)

A nem jogi eszközökkel végzett tevékenységfajták közül a legfontosabb a döntésselőkészítés. (Itt most csak ezzel foglalkozunk, az egyéb nem jogi tevékenységekkel a XV. fejezetben.) A döntésselőkészítő tevékenységet szokták elvi-politikai tevékenységnek is nevezni. Ez közvetlenül az igazgatottakra hatást nem gyakorol, a társadalom egészére vagy nagyobb társadalmi csoportra vonatkozó politikai jelentőségű döntések előkészítését jelenti. Ez az igazgatási tevékenység alapvetően különbözik mind a jogalkotástól, mind a jogérvényesítéstől. Nincsenek benne jogi eszközök. Külsőleg ez "hivatalnoki" tevékenység, valójában magas szintű szellemi tevékenység.

A döntésselőkészítő tevékenység információszerző cselekményeket jelent a legszélesebb körben, elemzést, értékelést, majd döntési alternatívák, javaslatok, tervezetek elkészítését. Ezek a mozzanatok nem jogi hatású cselekmények, nem aktusok. Az elmondottakból szükségszerűen következik, hogy a döntésselőkészítő tevékenység nem jogtudományi téma. A jognak van ugyan bizonyos szerepe, pl. a hatáskörök rendezésében, vagy bizonyos eljárási szabályok megadásában. De ennek a tevékenységnek a tartalmát illetően, hogy ti. hogyan kell jó döntést előkészíteni, erre a jog nem tud választ adni. Ez egyrészt a szaktudományoknak a kutatási témája, (a közgazdaságtudománytól a településtudományig, a döntés tárgyától függően), másrészt tudományos segítségül még a döntésselmélet eredményeinek a hasznosítására lehet számítani.

## 2. §. A hierarchián kívüli és a hierarchikus igazgatás

Az igazgatási hatalomgyakorlás kétféle jogi megoldása

Az utolsó osztályozási alapunk maradt hátra, nevezetesen az államigazgatási hatalom erőssége szerinti osztályozás. Ez a tevékenység-osztályozás, ahogy látni fogjuk, a további tematika szempontjából alapvető jelentőségű. Ennek az osztályozásnak az eredményeként ui. két tevékenységfajttával foglalkozunk, nevezetesen a hierarchikus igazgatással és a hierarchián kívüli igazgatással. Ezt a két tevékenységfajta-t aszerint különböztetjük meg egymástól, hogy az egyikben lényegesen nagyobb az államigazgatási hatalom, lényegesen erősebb az igazgatottra gyakorolt államigazgatási befolyás, mint a másikban. Az erős államigazgatási befolyás jogi, igazgatási megoldása a hierarchikus igazgatás, amelyet másként irányításnak nevezünk. A másik tevékenységfajta a hierarchián kívüli igazgatás, amely más megfogalmazás szerint az alá-fölérendeltség nélküli igazgatás, vagy még rövidebben és egyszerűbben államigazgatás alárendeltség nélkül.

Bevezetésként, a téma exponálásaként hadd mondjuk el azt, hogy a klasszikus közigazgatási, jogi forma a hierarchián kívüli igazgatás. Attól kezdve, hogy egyáltalán a közigazgatás jogi szabályozásáról szó lehet, tehát a polgári forradalmakat követően, a polgári közigazgatás, egyáltalán a polgári államszervezet és politikai berendezkedés kialakulásától kezdve az igazgatás jogilag korlátozott igazgatás, vagyis hierarchián kívüli, alá-fölérendeltség nélküli igazgatás lett. Az, hogy mi mégis foglalkozunk a hierarchikus igazgatással, ez annak a következménye, hogy a szocialista államokban (kivételek nélkül mindegyikben) az igazgatásnak szinte a fő ágává vált. A Szovjetunióban mindjárt a huszas évektől kezdve, a többi szocialista államban pedig a 40-es évek végétől kezdve a hierarchikus igazgatás lett az uralkodó forma. Azzal együtt, hogy bizonyos igazgatott-típusok esetében változatlanul megmaradt a hierarchián kívüli igazgatás is. Ha a magyar közigazgatás történetét tekintjük át, s ez nemcsak közigazgatástörténet, hanem nyugodtan mondhatjuk, hogy az állam és a társadalom vi-

szonyának a története is, akkor pontosan ennek a két igazgatási tevékenységfajtának, tehát a hierarchikus igazgatásnak és a hierarchián kívüli igazgatásnak egymáshoz való viszonyában lehet megfigyelni erőteljes változást. Most azt a történelmi időszakot éljük, amikor a hierarchikus igazgatás helyett a magyar társadalom állami befolyásolásában, államigazgatásában ismét a hierarchián kívüli igazgatás válik uralkodóvá. Egy ív felrajzolása tehát a feladatunk a következőkben, amely indul onnan, hogy a társadalomban alárendelt jelentőségű volt a hierarchikus igazgatás. Ez aztán primátusra tett szert, a társadalom leglényegesebb igazgatottai tekintetében a hierarchikus igazgatás lett az uralkodó típus. Most a lefelé hajló ágában viszont közelítünk afelé, hogy a hierarchikus igazgatás a helyére kerül, tehát a társadalom igazgatottainak a nagyobbik részénél elveszti azt a jelentőséget, ami fénykorában, a tervutasításos rendszerben Magyarországon és a többi szocialista országban is jellemezte.

#### Az államigazgatási hatalomgyakorlás (befolyás) fogalma

Ennek a témának az első altémája bevezető. Mit is értünk az államigazgatási hatalomgyakorláson, az államigazgatási befolyáson? Ha ezt a fogalmat meghatároztuk, utána azt vizsgálhatjuk, hogy az igazgatás milyen módon képes ennek a befolyásnak a gyakorlására, és milyen erőssége lehet az ilyen befolyásnak?

Az államigazgatási befolyás (egyáltalán az állami befolyás) megszünteti az igazgatott akaratának a szabad érvényesítésének a lehetőségét, mégpedig a saját magatartásának, a saját cselekvésének az alakításában. Az államigazgatási befolyás megszünteti vagy legalábbis korlátozza az igazgatotti autonómiát, az igazgatott szuverenitását, a szabad cselekvés lehetőségét.

Miben áll ez a befolyás? Hogyan hathat tehát az állami-gazgatás és az államigazgatás útján az állam az igazgatottra, (legyen az természetes személy, vagy bármiféle szervezet)? Az első ilyen hatásgyakorlási lehetőség, hogy az igazgatottnak olyat kell tennie, amit egyébként a saját elhatározásából nem tenne, vagyis az államigazgatás előír bizonyos magatartásokat, elsősorban pozitív magatartást, cselekvést, tevékenységet. (A tevékenység az ismételt, a rendszeres cselekvés, tehát bizonyos cselekmények ismételt, folyamatos végzése.) A második befolyásolási mód, hogy a szabad akaratot, a cselekvés szabadságát pont azáltal korlátozza az államigazgatás, hogy megtilt bizonyos magatartásokat. (Ez a magatartás lehet pozitív cselekvés, és éppen a cselekvéstől való tartózkodás.) Tehát az igazgatott nem teheti azt, amit egyébként a saját elhatározása alapján tenni kívánna. Végül a befolyásolásnak van egy harmadik módja, és ez a leggyakoribb, ez a harmadik befolyásolási mód a cselekvés, a tevékenység korlátozása. A cselekvés korlátozása a két befolyásolási módhoz képest kevésbé drasztikus hatalomgyakorlás. A korlátozott cselekvés, a korlátozott tevékenység esetében megvan az igazgatott szabad akaratának elhatározására, hogy cselekszik-e. Tehát az állam nem vonja meg a cselekvés tekintetében való döntési jogot, viszont a cselekvés módját valamilyen módon befolyásolja, előírja azt, hogy csak hogyan lehet cselekedni. Ez a korlátozásnak a lényege.

Az államigazgatási hatalomgyakorlás szempontjából érdemes megvizsgálni az igazgatottak viszonyait, az igazgatott tevékenységét. Vannak olyan tevékenységek, amelyet az igazgatott azért végez, mert azokat előírták számára. Van az életviszonyainak, működési viszonyainak egy olyan területe, amely tilos számára. Nagyon sok az olyan tevékenységfajta, sok az olyan viszony, amelyben nem a saját elképzelései szerint cselekszik, bár ő döntött a cselekvésről. És végül van egy szféra, amelyben a cselekvés szabad, ez a szabad cselekvés terepuma, az embernek vagy a szervezetnek (az a szférája,) amelybe az állam

nem szól bele, tehát ahol a cselekvés teljes egészében az igazgatott autonómiájába tartozik, az ő szuverenitása alatt áll.

#### Az államigazgatási befolyás erőssége

Mitől függ most már az államigazgatási befolyás erőssége? Az államigazgatási befolyás, az államigazgatási hatalomgyakorlás erőssége két tényezőtől függ. Az első, hogy milyen arányban áll egymással az igazgatott "magánszférája", tehát az a szféra, amibe nem szól bele az állam, (a szabad szféra, a szabad cselekvés területe), és az államilag befolyásolt viszonyok, az államilag befolyásolt tevékenységeknek a területe. Szervezet esetében, (legyen az állami vállalat, szövetkezet vagy egyesület) az államigazgatási befolyás mértékét, az államigazgatási hatalomgyakorlásnak a mértékét azon lehet lemérni, hogy a szervezet működési viszonyai közül milyen szélességű az a terület, amibe nem szól bele az állam, és milyen szélességű az, ahol az állami akarat érvényesül kisebb vagy nagyobb mértékben, annak drasztikusabb vagy enyhébb változatában. Az állam és az igazgatott viszonyát nyilvánvalóan a befolyásolt szféráknak a nagysága határozza meg elsősorban. Minél több tevékenységbe szól bele az állam, (akár a természetes személy életébe, akár a szervezet mint igazgatott működésébe,) minél több tevékenységfajtát befolyásol, von állami akarat alá, annál nagyobb az állami hatalomgyakorlás, annak következtében annál kisebb az igazgatott önállósága, függetlensége, szuverenitása, autonómiája. Nem mindegy természetesen, hogy milyen viszonyokat befolyásol az állam. A befolyásolt szféra lehet periférikus szféra, állhat az ember vagy a szervezet nem jelentős, nem alapvető tevékenységeiből, magatartásaiból, viszonyaiból, és a befolyásolt szféra állhat természetesen a legalapvetőbb tevékenységekből is. A másik tényező, amitől az államigazgatási befolyás erőssége függ, az, hogy milyen mélyen befolyásolja a viszonyokat, milyen erős egy-egy viszonyban,

egy-egy tevékenységfajtában a hatalom gyakorlása.

A hierarchikus és a hierarchián kívüli igazgatás legfontosabb különbsége

Ezeknek az alapfogalmaknak, a befolyásolás módjának, a befolyásolás mértékének a megismerése után röviden jellemezhetjük a most tárgyalt igazgatási tevékenységfajtákat, a hierarchián kívüli igazgatást és a hierarchikus igazgatást is. Ha hierarchikus igazgatásról van szó, akkor az igazgatást végző államigazgatási szerv teljhatalmat gyakorol, (politikai és jogi értelemben egyaránt). Megvan tehát a módja arra, hogy az igazgatott minden viszonyába beleszóljon. Elvileg ez a hierarchikus igazgatás legfontosabb jellemzője, amit igazgatási "omnipotenciának" nevezhetünk (omnipotencia=mindenhatóság). Abban sincs korlátja, hogy milyen mélységig szóljon bele a viszonyokba, hogy milyen erős befolyást gyakoroljon. Ez csak elméleti lehetőség azonban, csak elvi lehetőség, most a legkeményebb centralizmus területeitől és időszakaitól eltekintve azért az államigazgatás gyakorlatilag mégsem valósítja meg ezt a teljes omnipotenciát, kisebb vagy nagyobb mértékű korlátozás mindig érvényesül a hierarchikus igazgatásban is.

Mi jellemzi a hierarchián kívüli igazgatást? A hierarchián kívüli igazgatást - a hierarchikus igazgatással ellentétben - az jellemzi, hogy egy adott államigazgatási szerv csak a hatáskörébe tartozó, a feladatkörébe tartozó tevékenységeket, igazgatott viszonyokat befolyásolhatja. Már a neve is elárulja, hogy az adott államigazgatási szerv tevékenysége milyen területeit érinti az igazgatottnak. (A tűzrendészeti hatóság pl. különböző igazgatott típusokra hatást gyakorolhat, de csak a feladatköri hatáskörén belül, tehát csak tűzrendészeti ügyekbe szólhat bele. Az építésügyi államigazgatási szervek csak az építésügyi szférában láthatják el a maguk igazgatási tevékenységét. A Mezőgazdasági- és Élelmezésügyi Minisztérium

csak olyan igazgatottakat és csak az igazgatottaknak olyan szféráit érinti, amelyek szorosan összefüggenek az élelmiszer gazdasággal, a mezőgazdasági tevékenységgel.) Ha nem egy igazgatott és nem egy államigazgatási szerv viszonyát, hanem egy igazgatott és az egész államigazgatás viszonyát vizsgáljuk, akkor megállapítható, hogy a hierarchián kívüli igazgatás útján is az államigazgatás egésze igen sok szférát érinthet, rendkívül sok tevékenységre gyakorolhat államigazgatási befolyást.

Ha a Vöröscsillag MGTSZ-t vizsgáljuk, és azt nézzük meg, hogy a megyei mezőgazdasági osztály milyen igazgatási hatást gyakorolhat erre a tsz-re, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy néhány nagyon fontos viszonyba beleszólhat, de más viszonyaiba nem. Ha azt nézzük meg, hogy a Pénzügyminisztérium a szövetkezetek milyen viszonyaiba szólhat bele jogszabály útján, akkor azt látjuk, hogy nagyon fontos viszonyokba szólhat bele, de szintén csak néhány viszonyba. Ha viszont megnézzük, hogy az államigazgatás teljes szervezetrendszerére mit tehet, akkor a modern társadalomban és főleg egy szocialista államban azt kell megállapítanunk, hogy pl. ennek a szövetkezetnek alig van olyan szférája, amelyikbe ne szólna bele az állam.

Ennek ellenére a beleszólás mégis jogilag korlátozott, mégpedig erőteljesen korlátozott. Itt van a minőségi különbség a hierarchikus és a hierarchián kívüli igazgatás között. Ma még hazánkban is jórészt a hierarchián kívüli igazgatás eszközeivel az állam túlzottan sok szervezeti viszonyba szól bele, túlzottan sok tevékenységet korlátoz, túlságosan sok szervezeti tevékenységet ír elő és tilt. Az államigazgatási befolyás - annak ellenére, hogy a szervezetek jórésztét illetően ma már nem a hierarchikus igazgatás, hanem a hierarchián kívüli igazgatás az eszköz - mégis eltúlzottan erős.

#### A hierarchián kívüli igazgatás sajátosságai

A hierarchián kívüli igazgatás a jogállam államigazgatási hatalomgyakorlási módja. A jogállamra alapvetően a hierarchián kívüli igazgatás mint jogilag korlátozott államigazgatás a

jellemző. Első sajátossága hogy a hierarchián kívüli igazgatást végző államigazgatási szerv az igazgatottnak mindig csak néhány szféráját, néhány viszonyát, (életviszonyát, működési viszonyát) érinti. A második sajátosság az, hogy az államigazgatás csak a törvényekben kapott felhatalmazás alapján avatkozhat be az igazgatottak valamilyen szférájába. A jogállam alapkövetelménye a törvénnyel korlátozott államigazgatás. Jelenleg az államigazgatás gyakran önmagát hatalmazza még fel, hogy beavatkozzék az igazgatottak viszonyaiba. A jogállamban követelmény, hogy - ha az államigazgatás minden részletét nem is törvény szabályozza - de a felhatalmazást a beavatkozásra törvényből kell kapnia. Ennek akkor van jelentősége, ha a népképviselőt politikai képviselőt, és ez politikai kontrollt tud gyakorolni az államigazgatás felett. Ez tehát feltételezi, hogy az államigazgatásnak adott felhatalmazás - bármely igazgatott típus bármelyik szférájába való beavatkozásra - egyfajta politikai harc következménye, amely tehát alapos társadalmi megmérést követően születik meg. Ami az ember, a természetes személy és az államigazgatás viszonyát illeti, a hierarchián kívüli igazgatás a magánszférának igen jelentős hányadát érintetlenül hagyja. Az ember életében szűkebb az a szféra, amibe beleszól az állam az államigazgatás eszközeivel, mint a szabad szféra. (Ez persze nem mondható el a jog egészére nézve, hiszen a jog különböző ágai közismerten az ember legkülönfélébb viszonyait - gyakran részletesen - szabályozzák.) Az államigazgatás föllépésének, az államigazgatási hatalomgyakorláshak korlátját képezik az állampolgári jogok. Ezeknek a védelme a hierarchián kívüli államigazgatási befolyásnak a legfőbb korlátja. Ez annyit jelent, hogy a jogrendszer egésze, de nemcsak a jogrendszer, hanem a politikai rendszer egésze szavatolja az állampolgári jogoknak a védelmét és egyben az államigazgatás korlátozott fellépését. A hierarchián kívüli igazgatásnak ma hazánkban már igen széles a terrénuma. Ennek alfajtajá a publikus jogalkotás és a hatósági jogalkalmazó, jogérvényesítő tevékenység. Hierarchián kívüli igazgatásként valósul meg ma

az ágazati és a funkcionális igazgatás, meg a szervezetek működése feletti törvényességi felügyelet is. A hierarchián kívüli igazgatás fajtái közül részletesen foglalkozunk a hatósági tevékenységgel (a XX. Fejezetben).

### A hierarchikus igazgatás sajátosságai

Ezek után rátérünk az alá-fölérendeltségre, az alá-fölérendeltségen alapuló igazgatásra, (a hierarchikus igazgatásra vagy másként az államigazgatási irányításra). Az alapfogalmaknál kezdjük ennek a témának az áttekintését is, azzal nevezetesen, hogy mit is jelez az alá-fölérendeltség mint fogalom. E fogalmat a személyek kapcsolatából lehet levezetni. Az alá-fölérendeltség első jelentésében két személy közötti kapcsolatot jelent, mégpedig olyan kapcsolatot, amelyikben az egyik egyén a másik fölött teljes hatalmat gyakorol. Talán az egyik legősibb formája ennek a katonai parancsnok és a beosztottja közötti viszony. Ez módot ad arra, hogy a parancsnok a beosztottjának a teljes szolgálati szférája fölött rendelkezék, minden cselekményét meghatározza, sőt, nemcsak a szolgálati szféráját, hanem még a magánszférájának is egy jelentős részét is. Hasonló típusú alá-fölérendeltségi kapcsolat személyek között, ami a munkavégzés során alakul ki, nevezetesen a munkaadó, a munkáltató és a munkavállaló közti viszony. Az alá-fölérendeltségi viszony harmadik típusa a hivatalnoki viszony (a beosztott és a főnök viszonya). Ez a hivatalnoki alá-fölérendeltség az, amely aztán az egyes személyek páros kapcsolatából szervezetek kapcsolatává fejlődik, amikor egymás fölé helyezett különböző hivatalok helyezkednek el egy rangsorban, ún. hierarchiát alkotva. A hierarchia mint görög szó elsősorban a rangsort jelenti, mégpedig az egymás fölé rendelt hivatalnokok szigorúan megállapított és betartott rangsorát. A hierarchia tehát olyan embereknek és olyan hivataloknak a láncolata, ahol két hivatal, illetve két személy kapcsolatát az alá-fölérendeltség jellemzi. Ez a láncolat, ez a hierarchia és az ilyen

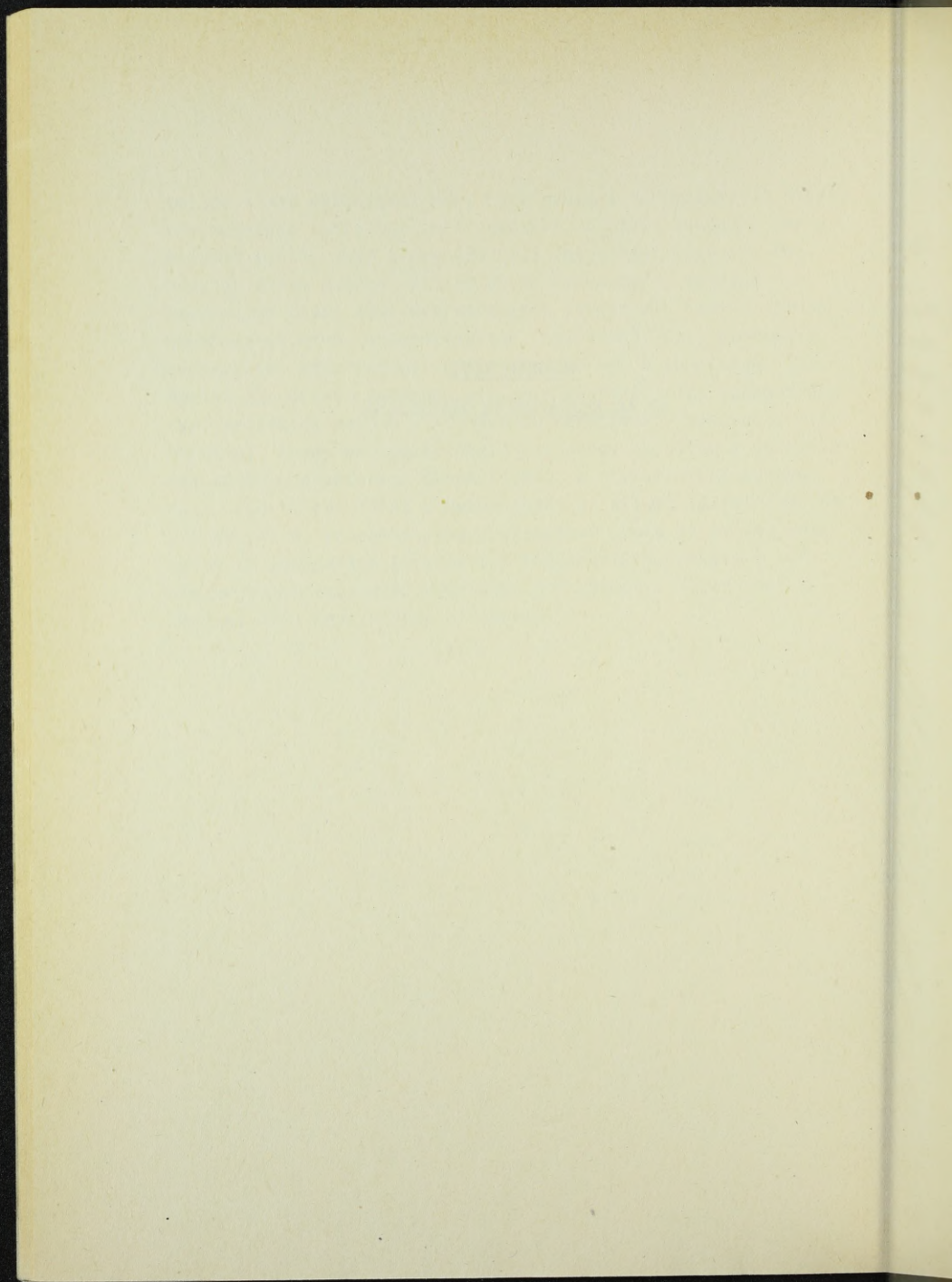
hierarchikus viszonyokban rendezett hivatalnoki rendszer a bürokrácia, a Max Wéber által jellemzett bürokrácia. A bürokrácia tehát eredeti, a Max Wéber-i értelmében nem pejoratív fogalom, hanem az igazgatásra rendelt, függetlenített hivatalnokoknak és hivataloknak a rendszere, amelyben a fő összekötő kapocs az alá-fölérendeltség.

Miként érvényesült a hierarchia a polgári államokban? A liberális jogállam idején is létezett természetesen hierarchia a társadalomban, mindenekelőtt a hadseregben és egyéb fegyveres erőknél, fegyveres testületeknél. Ezen kívül létezett hierarchia, tehát léteztek alá-fölérendeltségi viszonyok az államapparátuson belül is, nevezetesen az állami igazgatás szervei között. Az önkormányzati igazgatás és a központi államigazgatási szervek között nem volt hierarchikus viszony, viszont a központi szervek és a nekik dekoncentráltan alárendelt helyi vagy területi állami igazgatási szervek között hierarchikus viszony volt.

Hogyan lett a hierarchikus igazgatás a szocialista államokban szinte uralkodóvá a társadalomban? Ennek az alapvető politikai és ideológiai oka az, hogy a társadalom szervezésének és főleg a gazdaság irányításának a centralizált modellje alakult ki a Szovjetunióban és azt követően a többi szocialista államban is. Két alapvető, nagy változás történt az állam funkciójában. Az első: Államosították a termelőeszközöknek a zömét, s az állami tulajdonba került üzemek tízezreinek kellett megoldani az igazgatását. Hogyan oldották meg? Úgy, hogy a közigazgatási viszonyokból átültették a hierarchikus igazgatási megoldást a gazdaságba. Volt időszak, amikor a Szovjetunióban az állami vállalatot is államigazgatási szervnek minősítették, azután egy enyhébb alakzatban már csak az igazgatót minősítették államigazgatási szervnek. Ez a mentalitás azt jelezte, hogy a gazdaságban olyan igazgatási, jogi megoldást kellett választani, amely alkalmas arra, hogy onnipotenciát,

teljhatalmat valósítsa meg. Erre pedig a bürokráciától átvett hierarchikus igazgatás volt alkalmas. A másik tényező, ami a mellett szólt, hogy a hierarchikus igazgatást vezessék be, hogy az állam magára vállalt olyan funkciókat, amelyeket a forradalom előtt csak kis mértékben látott el, (sokkal inkább magánszervezetek, önkormányzatok, egyházak). Ez a szociális, kultúrális, egészségügyi szolgáltatásoknak a funkciója. Itt megint egy óriási intézeti szervezetrendszer várt igazgatásra (az iskoláktól kezdve a kórházakon keresztül a szociális otthonokig). Ennek az igazgatására is, ahogy az előbb a gazdaságnál láttuk, átvették a bürokráciától a hierarchikus igazgatást. Ezért lett tehát a gazdaságban az állami vállalatok, és a kultúrális, az egészségügyi szférában pedig az állami intézetek fő igazgatási formájává a hierarchikus igazgatás. (A hierarchikus igazgatás részletes jogtudományi jellemzése a Jegyzet XIX. Fejezetében olvasható.)

MÁSODIK RÉSZ  
AZ ÁLLAMIGAZGATÁS SZERVEZETE



#### IV. FEJEZET

### AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEZET FELÉPÍTÉSE

Az államigazgatásra vonatkozó ismereteket összefoglaló didaktikai munkáknak mindig fontos része az államigazgatási szervezet jellemzése, leírása. Érthető ez, hiszen az államigazgatás működését nem lehet ismertetni sem és még kevésbé megérteni annak a szervezetnek az ismerete nélkül, amely e működést kifejti. Ugyanígy nem lehet tájékozódni az államigazgatás működését meghatározó, illetőleg az államigazgatási tevékenység eszközeül szolgáló joganyagról (jogi normákról) a szervezetről való áttekintés ismeretanyaga nélkül.

#### Az államigazgatási szervezet fogalma

Az államigazgatási szervezet az államigazgatási szervekből álló rendszer. A szervezetrendszer megismertetésekor egyrészt arra kell választ adnunk, hogy mi jellemzi a rendszer elemeit, az államigazgatási szerveket, másrészt ez a rendszer milyen típusú államigazgatási szervekből áll, végül arra, hogy e szervek között milyen kapcsolatok érvényesülnek, e szervezeti rendszer miként szolgálja a rendszer közös céljait, miként irányul azonos funkciók betöltésére.

#### 1.§. Az államigazgatási szerv jellemzői

##### Az államigazgatási szerv meghatározása

Az államigazgatási szerv jellemzésekor abból indulhatunk ki, hogy egyrészt az államigazgatási szerv az államszervezet része, ezért magán hordja az állami szervek (az államgépezet, az állami mechanizmus egységeinek) a közös jellemzőit, ugyanakkor az államigazgatási szerv igazgatási szerv is, s ebből kö-

vetkezően jellemzők rá az igazgatási szervek általános tulajdonságai is.

Az államigazgatási szerv mint az államszervezet része állami közhatalmat (impériumot) gyakorol. Ennek folytán minden államigazgatási szervet jogszabály feljogosít arra, hogy az állam nevében kötelező aktusokat adjon ki, és ezen aktusok érvényesítése érdekében állami kényszert alkalmazzon vagy legalábbis állami kényszer alkalmazását kezdeményezze.

Az államigazgatási szervek rendeltetése az államszervezetben a döntésre jogosult képviseleti szervek számára a döntések előkészítése, és főként e döntések végrehajtása. Maga az államigazgatási tevékenység jelentős részben ez a végrehajtó tevékenység.

Az államigazgatási szervek olyan szervtípust alkotnak, amelyek társadalmi rendeltetése az igazgatási tevékenység, az igazgatottakkal szemben az állami befolyás érvényesítése, a hatalom gyakorlása. Az államigazgatási szervek által végzett igazgatási tevékenység külső, kifelé ható igazgatás. Az államigazgatási szervek tehát arra a feladatra jöttek létre, hogy a szervezetükön kívül elhelyezkedő személyeket és szervezeteket igazgassanak.

Az államigazgatási szerv erre az igazgatási tevékenységre szakosodott, ilyen tevékenységet hivatásosan ellátó szakemberekből álló szerv.

Az államigazgatási szervek önálló állami szervek. Ez azt jelenti, hogy a jogszabályok a társadalomra gyakorolt igazgatási hatásra nevesítetten e szerveket jogosítják, illetőleg kötelezik.

### Az államigazgatási szervek szervezeti jellemzői

Az államigazgatási szervek különböző méretűek. Hazánkban is léteznek több száz dolgozóval (zömmel érdemi ügyintézővel és vezetővel) működő, nagy államigazgatási szervek, és ugyanakkor néhány érdemi dolgozóból álló, kicsiny államigazgatási szervek is. A kicsiny államigazgatási szervek többségét a községi tanácsok szakigazgatási szervei és a városi, főként a kisebb városi tanácsi szakigazgatási szervei adják. A nagy államigazgatási szerveink a minisztériumok és egyes országos hatáskörű szerveink. Hazai viszonylatban közepes nagyságú államigazgatási szervek működnek a Fővárosi Tanács szakigazgatási szerveiként, illetőleg a megyei tanácsok szakigazgatási szerveiként.

A kisebb államigazgatási szervek belső struktúrája egyszerű. Ez annyit jelent, hogy az érdemi ügyintézőket nem csoportosítják belső szervezeti egységekbe, hanem minden ügyintéző (és egyéb dolgozó) az államigazgatási szerv vezetőjével közvetlenül (lineárisan) alárendelt hivatalnok. Minél nagyobb egy államigazgatási szerv, (általában valamely szervezet), annál tagoltabb a belső szervezete. A minisztériumokban pl. általában 3 vagy 4 szintű tagolás figyelhető meg. (A minisztérium első tagolásként főosztályokra, a főosztályok osztályokra, az osztályok általában csoportokra oszlanak. Ezzel együtt vannak olyan nagyobb minisztériumaink is, amelyekben a főosztályokat magasabb szintű integrációban egyesítik, pl. főcsoportokba.) A nagy és a közepes államigazgatási szerveken belül a szigorú hierarchikus rendszer érvényesül, ez azt jelenti, hogy a beosztott közvetlen főnökén keresztül alárendelt a magasabb szintű vezetőknek. Így minden vezető egyidejűleg része a hierarchikus rendszernek mint beosztott és mint vezető is. Minden hivatalnoknak (vezetőnek és beosztottnak egyaránt) egyetlen közvetlen felettese van.

Az államigazgatási szervek vezetését kétféleképpen oldják meg világszerte. Az egyik vezetési mód a testületi vezetés. Ek-

kor az államigazgatási szerv élén valamely szűkebb testület áll, a másik vezetési megoldás az egyszemélyi vezetés, amikor az államigazgatási szervnek (és a belső szervezeti egységeknek) az élén egyetlen vezető áll.

Az államigazgatási szervek személyi összetételét és működési formáikat tekintve is kétfélék. Az államigazgatási szerveknek a döntő többsége hivatali típusú szerv. Ez azt jelenti, hogy hivatásos államigazgatási dolgozók, (tisztviselők, hivatalnokok) látják el az államigazgatási szerv teendőit, és az államigazgatási szerv nevében a szerv egyszemélyi vezetője (vagy esetleg testületi vezetőszerve) hozza meg a döntéseket, és az intézkedéseket is ez teszi meg. A hivatali szervezeti forma az igazgatási szervek (a belső igazgatási szerveket is beleértve) munkaszervezeti formája, nagyon hasonlít a szellemi munka egyéb szervezeteinek (pl. a pénzintézeteknek) a szervezeti formájához. Az államigazgatási szervek másik szervezeti, működési formáját a testületi szervek adják. Ekkor az államigazgatási feladatokat rendszerint választott kollektívák látják el. (ilyenek pl. a minisztertanácsok, a tanácsi végrehajtó bizottságok, hazánkban a népi ellenőrzési bizottságok, vagy az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság.) A testületként működő államigazgatási szervek számára nyilván szükség van döntést előkészítő és a döntéseket végrehajtó hivatali apparátusra is. A jogszabályok által megszabott hatáskört azonban maga a testület gyakorolja.

Az államigazgatási szervek között a jogtudomány régen különbséget tett aszerint, hogy az államigazgatási szervnek van-e kifelé megnyilvánuló döntési, intézkedési, igazgatási joga, vagyis kifelé ható hatásköre. A régi jogtudományi művekben ilyen alapon megkülönböztették egymástól a hatóságokat és a hivatalokat. Hatóságnak nevezték az államigazgatási szerveket abban az esetben, ha volt kifelé gyakorolható (tehát a társadalom tagjaira, szervezeteire hatás gyakorlására jogosító) aktus kibocsátási joguk. Hivatalnak az olyan szervet nevezték,

amelynek nem volt (kifelé ható) aktuskibocsátási joga, hanem csak a döntéselőkészítés volt a funkciója.

#### Az államigazgatási szervek önállósága

Az államigazgatási szervezetrendszer tanulmányozásában nagy szerepe van annak, hogy valamely államigazgatási szerv önálló szervnek minősül-e. Ilyen szempontból az államigazgatási tevékenységet ellátó szervezeteknek két típusa különíthető el. Az egyik az önálló államigazgatási szerv, a másik az államigazgatási szerv belső szervezeti egysége. Az önállóság kritériumait a jogtudományban hagyományosan az önálló hatáskörben, az önálló szervezetben és a gazdasági önállóságban határozták meg. E három tényező közül azonban az önállóságnak a tényleges kritériuma a jogi önállóság, vagyis az, hogy önálló hatásköre legyen az államigazgatási szervnek.

Az önálló hatáskör jellemzője, hogy publikus jogszabály kihirdetett jogforrásban felhatalmazza az államigazgatási szervet valamely feladat ellátására, tehát a szervezeten kívül elhelyezkedő más szervezet vagy személyeket érintő cselekmények végzésére. (A feladatkör és a hatáskör összefüggése az, hogy a feladatkör az államigazgatási szerv rendszeresen ellátandó feladatait jelöli meg, tevékenységének az irányát, célját határozza meg. A hatáskör ezzel szemben a feladatok ellátására rendelkezésre bocsátott jogi eszközök, vagyis a jogszabályban az államigazgatási szerv számára adott jogosítványok és megszabott kötelezettségek összessége. Önálló államigazgatási szerv esetében az államigazgatási szerv cselekvési lehetőségét és kötelességét a jogszabály adja meg. Ez azt jelenti, hogy más államigazgatási szerv (felettes szerv) ezt a döntési intézkedési jog jogosultságot nem vonhatja el. (Ez a hatáskörelvonás tilalma.)

Az önálló államigazgatási szervvel szemben a belső szervezeti egységnek nincs jogszabályban meghatározott önálló hatás-

köre. A belső szervezeti egység önálló feladatkört kaphat, (a vezetőtől vagy a belső szabályzat alapján), ennek a feladatkörnek az ellátására a vezetőtől kaphat jogokat is, de ezeket a (döntési, intézkedési) jogokat nem a saját nevében, hanem a vezető helyett, a vezető nevében gyakorolhatja. Az államigazgatási szerv vezetője (vezető testülete) a nem önálló szervnek az ilyen "hatáskörét" bármikor visszavonhatja. (A nagyközségi tanács szakigazgatási szervének a vezetője, a vb.titkár hazánkban pl. felhatalmazhatja az egységes szakigazgatási szerv csoportvezetőjét valamely ügyfajtában a kiadmányozási jog gyakorlására, vagyis az ügyekben a döntésre, az aktus kiadására, az aktus, a határozat aláírására. A vb.titkár azonban bármely ügyben magához vonhatja ezen ügyfajtában is a döntési jogot.)

A szervezeti önállóságot azért nem helyes az államigazgatási szerv önállóságának kritériumává tenni, mert számos esetben az önálló államigazgatási szerv szinte beleilleszkedik egy nagyobb államigazgatási szervnek a struktúrájába. Szervezetileg tehát önálló, de minthogy jogszabály önálló hatáskört biztosít számára, a jog szempontjából (és a jogtudomány szempontjából) önálló államigazgatási szervnek minősül. (Erre az ún. ~~miniszter~~ irányítás alatt működő országos államigazgatási szerv vagy országos szakigazgatási szerv elnevezésű központi államigazgatási szervtípusok körében találunk példákat.)

## 2. §. Az államigazgatási szervezet tagolásának elvei

### Az államigazgatási szervezet tagolásának indokai

A modern államokban az államigazgatási tevékenységet nagy számú és sokféle államigazgatási szerv látja el. Ennek az az oka, hogy az államigazgatási tevékenységek mennyisége is igen nagy, és nagy a feladatok változatossága is. (Ha kevés állam-

igazgatási feladat lenne, és ezek egyműiek lennének, elméletileg egy országban egyetlen államigazgatási szerv is elég lenne. A modern korban ennek a gondolata azonban képtelenség). Az államigazgatás tagoltsága azt jelenti, hogy az államigazgatási szervezetben különböző típusu államigazgatási szervek működnek. Amikor az államigazgatási szervezet felépítésének, tagolásának elveit vizsgáljuk, akkor arra keressük a választ, hogy milyen alapokon képeznek államigazgatási szervtípusokat.

#### Az államigazgatási szervezetet alakító tényezők

Valamely állam államigazgatási szervezetrendszerét mindig a tételes, hâtályos jog szabályozza, ez állapítja meg és alakítja is. Az államigazgatással foglalkozó tudományok csak arra vállalkozhatnak, hogy leírják ezeket a szervrendszereket, megállapítsák ezek típusait, és egyfajta áttekintést adjanak az államigazgatási szervezetek különbözô rendszereiről. Az államigazgatással foglalkozó tudományok arra is vállalkoznak, hogy vizsgálják az államigazgatási szervezetre ható tényezőket, és ezek kapcsán igyekeznek feltárni azokat a törvényszerűségeket, amelyek a meghatározó tényezők és e szervezet alakítása között állapíthatók meg. Ezek az összefüggések, a tudomány által feltárt törvényszerűségek az államszervezet alakításánál alapul vagy legalábbis segítségül szolgálhatnak.

Kétségtelen, hogy az államszervezet, így az államigazgatási szervezet alakításában (mind a központi szervek, mind a területi, helyi szervek rendszerének az alakításánál) ajánlatos a tudomány által feltárt törvényszerűségekre figyelemmel lenni. A történelem tanúsága ugyanakkor azt is bizonyítja, hogy az államigazgatási szervezetrendszer alakításában a tudományos törvényszerűségeknél lényegesen nagyobb szerepet játszanak a politikai okok. Tehát az, hogy milyen szerveket hozzanak létre, vonjanak össze vagy szüntessenek meg, igen sok esetben a politikai helyzetnek, a politikai erőviszonyoknak a függvénye.

Igen gyakran érvényesülnek az államigazgatási szervezet alakításában szubjektív tényezők is, nem utolsósorban különféle személyi megfontolások. Végül számolnunk kell azzal is, hogy minden állami szervezetnek, így a közigazgatási szervezetének is vannak hagyományai, vagyis a történelmi tradíciók is meghatározzák e szervezetrendszer jelenét.

A jegyzet e fejezetében az államigazgatási szervezet felépítésének legáltalánosabb elveivel foglalkozunk és ez elvek figyelembevételével leírjuk a különböző szervezetrendszerek legfontosabb típusait.

Az államigazgatási szervezetben főként három elv alapján hoznak létre egymástól különböző szervezettípusokat, a szervezet tagolásának három elve érvényesül. Ezek:

- a) a területi tagolás,
- b) a szintenkénti tagolás,
- c) a szakmai tagolás.

A területi tagolás alapján olyan szervek és szervtípusok különülnek el egymástól, amelyeknek különböző a működési területük. A szintenkénti tagolástól függ, hogy valamely államban hány szintű az államigazgatás. A szakmai tagolás eredményeként különböző feladatkörű ("profilú") államigazgatási szervek jönnek létre.

#### A területi tagolás

Az államigazgatási szervtípusok különböznek egymástól mindenekelőtt abban, hogy mekkora működési területük van. Ilyen szempontból vannak olyan szervek, amelyek az ország egész területén fejtik ki igazgatási hatásukat, vagyis az ország egész területén élők, illetőleg működő természetes személyeket és szervezeteket érinthetnek az igazgatási tevékenységükkel. Ezeket nevezzük országos vagy másként központi államigazgatási szerveknek. Ezzel szemben a másik államigazgatási szervtípus-cso-

portot az jellemzi, hogy működésük csak az ország egy meghatározott területén érvényesülhet, vagyis nem országos szervek, hanem ehhez képest territóriális (területi, helyi) államigazgatási szervek. Az, hogy a territóriális szervek milyen típusait különböztetjük meg egy államban, két tényező függvénye. Az egyik tényező az, hogy milyen az állam állami területi beosztása, a másik tényező pedig az, hogy hány szintű a területi, helyi igazgatás.

Általános gyakorlat az, hogy az államigazgatás helyi, területi szerveinek a többsége az állam különböző nagyságú és elnevezésű területi egységeiben működik (vagyis a működési területte megegyezik valamelyik állami területi beosztási egységgel). Minthogy az államok területi beosztásának az alapegységeit általában a települések adják, ezért az államigazgatási szervek típusainak igen nagy része települési államigazgatási szerv. (A mi fogalmaink szerint tehát ezek a szervek a községi, városi államigazgatási szervek.) Ezek mellett a települési egységek mellett nagyobb területi egységként létezhetnek járások, megyék vagy régiók, s a települési államigazgatási szervek mellett járási, megyei régióbeli államigazgatási szervek is.

A most vázolt általános megoldás mellett azonban vannak olyan államigazgatási szervek (szinte a világ minden államában), amelyeknek a működési területe nem egyezik meg az általános állami területi beosztással. (Tehát a területi beosztási egységeknél kisebb vagy nagyobb a működési területük.) Az ilyen (az általános állami területi beosztási egységektől eltérő működési területű) államigazgatási szerveket a hazai államigazgatási jogtudományi irodalom területközi szerveknek nevezi. Olyan esetekben szerveznek államigazgatási szerveket ilyen "területközi" működési területtel, amikor az államigazgatási tevékenység nem szorosan a lakosság települési szerkezetéhez, hanem valami egyéb földrajzi vagy társadalmi tényezőhöz igazodik. (Pl. hagyományosan a vízügyi igazgatás szerveinek a működési területét a nagy folyók vízgyűjtő rendszereihez igazították.)

Az urbanizáció folytán létrehoztak a világ számos államában új típusú területi államigazgatási szerveket is, amelyeknek a területe eltér a hagyományos területi egységektől. (Ilyenek pl. a világvárosi területek, a nagyvárosi agglomerációk, a konurbációk, stb. államigazgatási szervei.)

#### A szintenkénti tagolás

A különböző működési területű államigazgatási szerveknek két fajtája van. Az egyik fajtára az jellemző, hogy a különböző működési területű államigazgatási szervek egymás mellett léteznek, vagyis ugyanazokat a feladatokat látják el, csak különböző területeken, de azonos "szinten". (A községi tanácsi államigazgatási szervek különböző működési területeken, különböző községekben működnek, de mindenütt azonos feladatkört látnak el, a hatáskörük is azonos.) A működési terület különbségét az illetékességi terület különbségével jelöli a jogtudomány. Ezek szerint az azonos szintű államigazgatási szervek olyan államigazgatási szervtípust alkotnak, amelynek a feladatköre, hatásköre azonos, de működési, illetékességi területe különböző. A területi munkamegosztás következtében azonban egymástól elkülöníthetők a másik típusú szervek, nevezetesen a különböző szintű államigazgatási szervek. Így elkülöníthetjük egymástól a községi, a városi, a járási, a megyei, a regionális, az országos államigazgatási szerveket.

Ha olyan államigazgatási feladatok ellátására hoznak létre szervtípust, amelyek az ország minden településén előfordulnak, abban az esetben a szervek községi vagy városi szervek. Abban az esetben azonban, ha valamely államigazgatási feladatfajtacsoport nem fordul elő gyakran és rendszeresen minden településen, abban az esetben nem szükséges, hogy az ilyen feladatok ellátására az ország minden települési egységében önálló államigazgatási szervet hozzanak létre. Attól függően, hogy mennyire gyakran és milyen számban fordulnak elő ilyen feladatok, az

ilyenek ellátására járási, megyei vagy országos szerveket illetőleg szervet hoznak létre. Így tehát vannak olyan államigazgatási szervek, amelyek csak a megyékben működnek, (kisebb területi egységben a létrehozásuk szükségtelen). A mai magyar államigazgatási szervezetrendszerben pl. ilyenek a honvédelmi igazgatás szervei vagy a statisztikai igazgatás szervei.

Ha valamely államigazgatási szervezettípusból az országban nagy számú szerv működik (pl. a községi vagy a városi szervekből), akkor minden államban államszervezési teendőként a nagy számban létező helyi államigazgatási szervek országos irányítását is szervezetileg meg kell oldani. Abban az esetben, ha valamely államigazgatási szervtípusból (pl. az előbb említett statisztikai igazgatási szervekből) (csak néhány tucatnyi működik egy állam területén, akkor ezeknek a centrális irányítását egy központból el lehet látni. Vagyis erre az adott államigazgatási feladatkört ellátó központi államigazgatási szerv, (rendszerint minisztérium vagy egyéb központi szerv) alkalmas. Abban az esetben viszont, ha valamely szervtípusból (pl. a községi államigazgatási szervekből) nagy számú államigazgatási szerv (több száz vagy több ezer) működik, akkor ezeknek az egy központból való irányításához szükség van különböző középfokú irányító szervekre is.

Attól függően, hogy a legalsóbb szintű helyi államigazgatási szerv (általában a községi államigazgatási szervek) és az országos szervek között hány középfokú irányító szerv működik (pontosabban hány szinten működik középfokú irányító szerv), attól függően beszélünk kétszintes, három szintes, (esetleg négy szintes) helyi, területi igazgatásról. Abban az esetben, ha a legalsóbb szintű államigazgatási szervek mellett csak egyetlen középfokú irányító szerv működik a központi szervek irányítása alatt, abban az esetben kétszintű igazgatásról, ha viszont a helyi szervek és az országos szervek közé két középfokú irányító szerv is beemelődik, akkor három szintes helyi, területi igazgatásról szoktunk beszélni.

Az európai államok területi beosztását általában az jellemezte, hogy a települések területét két szintű integrációba fogták össze. (Tehát a községek együttese járást, a járások együttese megyét alkotott, a megyékből állott az állam területe.) A hagyományos igazgatási struktúrára a háromszintű területi helyi igazgatás volt a jellemző. Európában (és a világ egyéb államaiban is) ezt azonban az utóbbi évtizedekben egyre több helyen váltják fel a két szintű területi, helyi igazgatással. Kiiktatják az egyik középfokú irányító szervet (általában a járási szintet), és az irányítást így egy középfokú irányító szerv látja el. (Ezt több államban összekötik azzal, hogy ilyenkor a két szintű területi integrációt egy "közepes" nagyságú területi integrációval váltják fel.) A két szintű igazgatás megteremtésének rendszerint velejárója, hogy a legalsóbb szintű államigazgatási szervek működési területét megnövelik. Ez általában nagyobb területű községi szervek létrehozását jelenti (pl. községösszevonásokkal).

Hazánkban 1988. december 31-éig a három szintes igazgatás érvényesült. Ez azt jelentette, hogy a községi szervek felett két középfokú irányító szerv szintje helyezkedett el, nevezetesen a járási és a megyei szervek szintje. A középfokú irányító szervekre, ezek hatáskörére az jellemző, hogy hatáskörük egyik része az alsóbb szintű államigazgatási szervekkel kapcsolatos irányítási tevékenység (vagy felügyelet). A hatáskörök másik része viszont olyan államigazgatási feladatok megoldására irányul, amelyeket nem kell (nem szükséges) alsóbb szinten ellátni. Az államigazgatás középfokú irányító szervei tehát ket-tős funkciójúak. (Megjegyzendő azonban, hogy a feladatok magasabb szintű szervekre bízása nem mindig vezethető vissza az imént jelzett racionális okokra. A centralizáció különböző mértékű lehet. A legerősebb centralizációról akkor lehet beszélni, ha a központi, országos szervek hatáskörébe gyűjtik az olyan feladatokat is, amelyeket az ország különböző területi egységeiben, helyben kellene ellátni. Mérsékeltabb a centralizáció ak-

kor, ha már nem az országos, hanem a megyei vagy esetleg a járási szervek hatáskörébe utalnak helyi ügyeket is.)

#### Az államigazgatási szervezet szakmai tagolása

A szervezetrendszerek tagolásának, vagyis a különböző szervezetek (szervtípusok) közötti munkamegosztás kialakításának általános elve a szakosítás. Ez azt jelenti, hogy azonos vagy nagyon hasonló, összetartozó feladatok ellátására hoznak létre egymástól elkülönített szervezeteket. Nincs ez másként az államigazgatási szervek rendszerében sem. Az államigazgatási szervtípusok abban is különböznek egymástól, hogy más és más típusú államigazgatási feladatokra szakosítottan alakítják ki azokat. (A szakosodásnak vagy szakosításnak óriási előnye, hogy így az igazgatási feladatok ellátására hivatott szakembereket a feladatok szerint lehet csoportosítani, és ezek az azonos feladatok ellátásában megfelelő gyakorlatot szerevezve azokat magasabb szinten tudják ellátni.

Az államigazgatási szervek közötti szakmai munkamegosztás a világ különböző államaiban rendkívül nagy hasonlatosságot mutat. Ez annak a következménye, hogy az államigazgatási feladatok kialakításában és annak megfelelően elsősorban a központi államigazgatási szervek rendszerének a megformálásában ugyanazok a törvényszerűségek hatnak a különböző országokban. Az államigazgatási szervek szakosodása többféle alapon megy végbe. A szakosodás egyik oka az, hogy az államigazgatásnak a társadalmi élet különböző szféráira kell hatnia a maga funkcióival az állami politika céljainak érvényesítése érdekében. Elsődleges munkamegosztás tehát aszerint alakul ki az államigazgatási szervek között, hogy milyen társadalmi tevékenységi területeket érint az igazgatási tevékenységük. Ennek megfelelően az államok központi államigazgatását általánosan jellemzi, hogy a gazdaság fő ágazatainak az igazgatására minden államban hoznak létre minisztériumokat vagy egyéb jogállású központi államigazgatási

szerveket. (Mindenütt létezik pl. az ipar, a mezőgazdaság, a közlekedés, a távközlés, a kereskedelem igazgatására minisztérium vagy egyéb szerv.) Az államok gazdasági sajátosságai természetesen messzemenő kihatással vannak arra, hogy milyen mértékű a szakosodás. (A tenger melletti államokban igen gyakran lehet találni pl. a halászati ügyek igazgatására minisztériumot. Ugyanígy a nagy erdő-területekkel bíró államokban az erdészet irányítására is van központi államigazgatási szerv.) A gazdaságon kívül minden államban működik központi államigazgatási szerv az oktatás, a kulturális ügyek, az egészségügyi és szociális szféra igazgatására, ezen kívül nagyon sok állam önálló központi államigazgatási szervet hozott létre a lakásügyek igazgatására. Előfordul olyan állam is, ahol a vallásügyekre is önálló központi államigazgatási szerv működik.

Az államigazgatási szervek közötti szakosításnak egy más elve az állam szükségletei szerinti feladattagolás. Hagyományosan kialakultak olyan állami szükségletek, amelyekkel kapcsolatos államigazgatási feladatokra önálló szerveket hoztak létre. Ilyenek mindenekelőtt a belügyminisztériumok, a honvédelmi minisztériumok, a külügyminisztériumok, az állami bevételekkel foglalkozó pénzügyminisztériumok, és az igazságügyi minisztériumok. Megjelennek az újabb veszélyek elleni védelem szervei is. (Erre a legjobb példa a környezetvédelmi minisztériumok vagy egyéb központi szervek világméretű elterjedése.)

A központi államigazgatási szervezet nemzetközi méretekben is megállapítható közös vonásai mellett természetesen államonkénti sajátosságok is vannak. A természeti, gazdasági adottságokon kívül igen nagy szerepe van a központi szervezet kialakításában annak is, hogy milyen államtípus államigazgatásáról van szó. Nevezetesen a szocialista államok államigazgatási szervezetének a tagolódására jellemző a gazdaság igazgatásának rendkívül erősen szakosított államigazgatási szervrendszere. (Ez a tervutasításos rendszert megvalósító szocialista államokra

jellemző.) Ez annak a következménye, hogy ezekben az államokban a gazdaság igazgatásában az államigazgatás központi szerveire lényegesen nagyobb feladatok hárulnak, lényegesen nagyobb mennyiségben, mint a piacgazdálkodású államok központi szerveire.

Államonként, sőt - egy-egy államban is - rövidebb korszakonként változó, hogy milyen ágazatok, alágazatok együttes igazgatására hoznak létre összevont szervezetet (rendszerint minisztériumokat). Ez a szakosodás mértékétől is függ, az állam specialitásától is, de igen jelentős mértékben függ a politikai okoktól, sokszor személyi vagy egyéb véletlen tényezőktől is.

Az államigazgatás területi és helyi szervei közötti szakosodás részben visszatükrözi a központi szervrendszer szakosítottságát, emellett azonban a helyi igazgatási szükségletekből adódóan megjelennek olyan államigazgatási szervek is, amelyek a központi szervrendszerből önálló szervként hiányoznak. Ezek a speciálisan helyi ügyek (a kommunális ügyek) igazgatására rendelt helyi államigazgatási szervek.

A helyi szervekre rendszerint nem jellemző az a mértékű szakosítotttság, amely a központi szervrendszerben megfigyelhető. A területi szervek szakosodása is függ természetesen a helyi adottságoktól, mindenekelőtt az igazgatás egyes területein jelentkező államigazgatási feladatok mennyiségétől. (Nyilvánvaló, hogy a nagyvárosok igazgatási szervezete vagy a megyei szintű államigazgatási szervezetrendszer szakosítottabb, tagoltabb, mint a kisvárosi, községi szervek rendszere.)

### 3. §. Az államigazgatási szervek közötti kapcsolatok

Akhoz, hogy az államigazgatás egy célra irányuló rendszerként működhessen, minden államban rendezni kell az irányítási (felügyeleti) viszonyokat. Ez két irányban kívánja meg a kapcsolatok kiépítését és szabályozását, ki kell alakítani egyrészt

a vertikális, másrészt a horizontális viszonyokat. A vertikális irányú kapcsolatrendezés a különböző szintű államigazgatási szervek egymáshoz való viszonyának a szabályozását jelenti, a horizontális kapcsolatépítés pedig az egy földrajzi területen működő államigazgatási szervek közötti koordinációt szolgálja. A szintek egymáshoz való viszonyát a szakirodalom a decentralizáció problémájaként, a horizontális koordináció témáját pedig mint a különböző szakigazgatási területek egységes irányításának megoldásait tárgyalja.

#### A decentralizáció megoldásai az államigazgatásban

Decentralizáción az államigazgatással foglalkozó tudományok az államigazgatási feladatok megosztását értik a központi államigazgatási szervek és a különböző szintű territóriális államigazgatási szervek között. A decentralizáció mértékének pedig azt nevezik, hogy milyen arányban látnak el államigazgatási feladatokat a központi szervek, illetőleg a különböző szintű területi szervek, és a területi szerveken belül milyen a részesedésük a települési (tehát a legalsóbb szintű) szerveknek és a magasabb szintű, középfokú irányító szerveknek.

A decentralizáció különböző módozatai alakultak ki a történelemben, mégpedig attól függően, hogy mi a viszony a központi államigazgatási szervek és a territóriális szervek között, illetőleg az államigazgatás helyi területi szervei, valamint a helyi képviseleti szervek (a mi tanácsainknak megfelelő típusú szervek) között. Ebből a szempontból a decentralizációnak két alapvető módja alakult ki már a szocialista államokat megelőző államtípusokban is. Az egyik modellre az volt jellemző, hogy a közigazgatás egésze a központi állami hatalmat megtestesítő uralkodó (államelnök), illetőleg a központi államigazgatási szervek hierarchikus irányítása alatt működtek. Ez a megoldás (a dekoncentráció) azt jelentette, hogy a helyi, területi szervek csak a központnak voltak felelősek, és a helyi képviseleti

szervek nem vagy csak nagyon csekély befolyást gyakorolhattak e szervekre. (Ez a megoldás volt jellemző a feudális abszolutizmus és a felvilágosult abszolutizmus államszervezetére.)

A másik alapvető megoldás a tradicionális önkormányzati igazgatás kialakítása. Ez olyan államokban alakult ki, ahol az alkotmányok, alkotmányos törvények elismerték a települések lakosságának jogát az önkormányzatra, jogát arra, hogy önkormányzati testületeket, (képviselői szerveket) hozzanak létre, és kialakítsák az önkormányzat végrehajtó szervezeteként az önkormányzati igazgatás szerveit. Ezek az önkormányzati igazgatási szervek elsősorban arra voltak hivatottak, hogy az önkormányzati testületek döntéseit előkészítsék, és az ezek által hozott döntéseket megvalósítsák, vagyis intézzék az önkormányzati ügyeket. Az önkormányzati igazgatás elvileg nagyfokú önállóságot élvezett a központi államigazgatástól, a tétélesjog az önkormányzati igazgatás szervei és a központi igazgatás szervei között hierarchikus igazgatási viszonyokat nem teremtett. Ehelyett az államok bizonyos szervei az önkormányzatok és az önkormányzati igazgatás felett törvényességi felügyeletet gyakoroltak.

A polgári államokban azonban az eddig említett kétféle igazgatásnak szinte mindenütt valamiféle kombinált változata alakult ki. A kombinált változat lényege abban fogalmazható meg, hogy az állam területi, helyi, közigazgatási feladatait egyrészt az önkormányzati igazgatás, más ágazatokban viszont dekoncentrált államigazgatási szervek látták el. (Ekkor volt létjogosultsága a közigazgatás megjelölésnek, mert a közigazgatás a központi szervek és a dekoncentrált szervek által ellátott állami igazgatásnak, és az önkormányzati igazgatás által ellátott önkormányzati igazgatásnak az együttesét jelentette.) A decentralizációnak mindenütt speciális módja volt az, hogy az önkormányzati szervek nemcsak a helyi igazgatási ügyeket vagyis az önkormányzati igazgatást látták el, hanem emellett több-kevesebb államigazgatási feladatot is, vagyis olyan feladatot, amelyet az állam

központi szervei róttak az önkormányzati igazgatás szerveire.

Az önkormányzati igazgatás és az állami igazgatás kettős-ségének a feloldására alakították ki a szocialista államokban az államigazgatás és ezzel együtt az állam helyi, területi szerveinek szervezeti, működési alapelveként a demokratikus centralizmust. A demokratikus centralizmus elve mindenekelőtt azt jelenti, hogy megszüntették az államigazgatási feladatok két területének, nevezetesen az önkormányzati igazgatásnak és az állami igazgatásnak az elkülönültségét, és helyette egységes államigazgatást, egységes államigazgatási szervezetet hoztak létre. Ebben a felfogásban megszüntették az államigazgatás és a helyi képviselői szervek különállását is, mert fő szabályként a tanácsszervezetbe építették be az államigazgatás legtöbb területi, helyi szervét. Ilyen formán az államigazgatás helyi, területi szervei egyidejűleg a tanácsok szakigazgatási szerveiként működtek, de ugyanakkor ellátták az állam központilag intézményesített feladatait is.

A demokratikus centralizmus elve a legszorosabban hozzátartozik az államhatalom egységének az elvéhez, az egész államszervezet legfelsőbb népképviselői szervhez való alárendeltsége elvéhez, és alkotmányos szabályozásához.

A demokratikus centralizmus elvének érvényesülése az államigazgatásban részletesebben a következőket jelenti.

a) Az államszervezet egésze, így az államigazgatás egésze is az alkotmány rendelkezése szerint alárendelt a legfelsőbb népképviselői szervnek, ez az alárendeltség van hivatva az államhatalom egységének a megteremtésére.

b) A Minisztertanács feltétlen alárendelt a legfelsőbb népképviselői szervnek.

c) Az egész államigazgatás közvetlenül vagy közvetve alá van rendelve a Minisztertanácsnak mint az államigazgatás legfelsőbb szervének.

d) Minden államigazgatási szervnek megvan a felettes államigazgatási szerve mégpedig függőleges irányban, vagyis a központi szervek irányában.

e) A helyi és a területi államigazgatási szerveknek a zöme ugyanakkor közvetlenül alárendelt az azonos szintű helyi területi népképviselői szervnek (a tanácsnak is). Ennek megfelelően az államigazgatás helyi és területi szerveire a kettős alárendeltség, kettős irányítás jellemző.

A demokratikus centralizmus fenti elvei nem tökéletesen valósultak meg egyik szocialista államban sem. Ennek az egyik megnyilvánulása az, hogy nem minden államigazgatási szervezetet építettek be a tanács szervezetbe, voltak tehát és annak olyan helyi és területi államigazgatási szervek, amelyek nem állnak tanácsi irányítás alatt. (Ilyenek általában a rendőrség, az állambiztonsági, a honvédelmi szervek és számos egyéb államigazgatási szerv.) Minthogy az ilyen szervek csak a központi irányba alárendelten működnek, ezért nevezik ezeket centrális alárendeltségű államigazgatási szerveknek. A szocialista államok történetét az jellemzi, hogy a központi szakigazgatási szervek időről-időre a maguk centrális alárendeltségű helyi szerveinek a kialakítására törekedtek. Ugyanakkor időről-időre fölélték minden államban az a törekvés, hogy ennek ellenétéként a centrális alárendeltségű szerveket bevigyék vagy visszavigyék a tanács szervezetbe.

A demokratikus centralizmus elvének a gyakorlati érvényesülését értékelve két fontos megállapítást lehet tenni. Az egyik abban fogalmazható meg, hogy a demokratikus centralizmuson belül elsősorban a centralizmus valósult meg a gyakorlatban, vagyis a tanácsok tényleges önállósága - minden erre irányuló, megújuló törekvés ellenére - nem lett valóságos önkormányzat, illetve csak erőteljesen korlátozott önállóságot jelentett.

Főként a fejlesztés és a működés költségeinek a biztosítása tekintetében voltak erősen centralizált hatáskörök, vagyis ezekben a döntési jog a központi szerveket, illetőleg a magasabb szintű (megyei) középfokú irányító szerveket illette meg. A másik értékelő megállapításunk az lehet, hogy az egypárt-rendszerű szocialista államok politikai berendezkedése már vázolt politikai sajátosságai folytán a népképviselői szervek hatalomgyakorlása formális volt. Az állami, politikai hatalmat a valóságban a párt különböző szintű szervei gyakorolták, illetőleg gyakorolják.

A szakigazgatási szervek horizontális koordinációjának, irán-  
nyításának megoldásai

Az államigazgatási szervek azon típusait, amelyek az ügyek, az államigazgatási feladatok elkülönítése folytán jönnek létre, szakigazgatási szerveknek nevezzük. A szakigazgatási szerv elnevezés arra utal, hogy az államigazgatásnak ezek a szakszervei, amelyek tehát meghatározott államigazgatási feladatfajtákat, a feladatfajták valamilyen alapon összefüggő rendszerét látják el. Az azonos feladatkörű központi szervek és területi helyi szervek között fennálló igazgatási kapcsolat, amint láttuk kétféle lehet. Ez vagy csak hierarchián kívüli igazgatást jelent, és ennek megfelelően a központi szervek az önkormányzati igazgatás tekintetében törvényességi felügyeletet gyakorolhatnak, vagy - a másik megoldásként a központi szervek és az azonos feladatkörű területi szervek között hierarchikus igazgatási, irányítási kapcsolatot hoznak létre. (Ez a dekoncentrált igazgatásra és a demokratikus centralizmus elve alapján felépülő helyi, területi államigazgatási szervezetrendszerre jellemző megoldás.) Annak folytán, hogy az országban különböző államigazgatási szervtípusok rendszerei alakulnak ki, egymás mellett működnek különböző szakigazgatási ágakatok. Felmerül annak az igénye, hogy ezek között az ágakatok között valamilyen megoldással összhangot kell biztosítani. A koordinációra a legalkalmasabb eszköz

valamely szervrendszernek az egy központból végzett, egységes irányítása. Kialakul tehát minden államigazgatási rendszerben a különböző szakigazgatási szervtípusok egy központból történő irányítása mind a központi szervek szintjén, mind a különböző területi szinteken. Mind a központi, mind a helyi szervek közti koordináció (irányítás) megoldásának kétféle modelljét lehet megfigyelni. Az egyik az azonos területen működő államigazgatási szervek egy személyi irányítása, a másik a területi irányítás.

A központi szervek, vagyis a minisztériumok s egyéb jogállású, egyéb elnevezésű központi államigazgatási szervek egyszemélyi irányítására a történelem ugyancsak további két megoldást termelt ki. Az egyik megoldás az, amelyben a központi szervezet egésze az államelnök illetőleg az uralkodó irányítása alatt. (Erre a legjobb példa a prezidenciális köztársaságokban alkalmazott megoldás. Pl. az USA államigazgatási szervezetében az egész államigazgatási szervezetrendszernek a feje az USA elnöke.)

A központi államigazgatás irányításának, koordinálásának másik szervezeti megoldása az, hogy a minisztériumok egy testület, nevezetesen a kormány (a minisztertanács) irányítása alatt működnek. A szocialista államokban ez általános megoldás. (Egyes államokban a minisztertanácsnak ez az irányító szerepe és a köztársaság elnökének egyfajta államigazgatásirányító szerepe kombináltan található meg.)

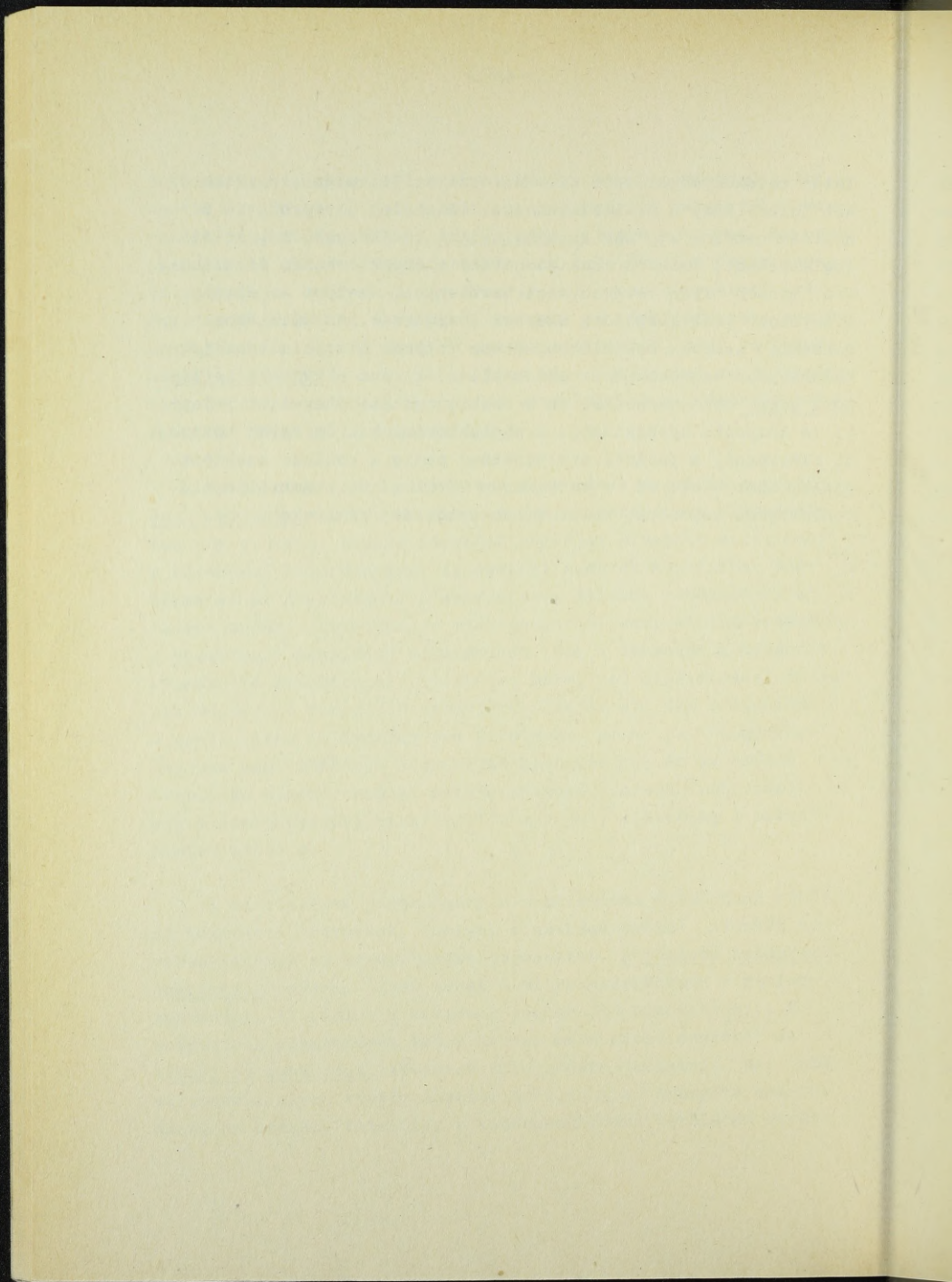
A területi igazgatás szintjein a különböző államigazgatási szervek helyi koordinációjára elsősorban az önkormányzati igazgatás körében kerül sor. A dekoncentrált igazgatás szerveire nagyon sok államban jellemző az, hogy azonos működési területen (pl. egy megyében vagy egy járásban) működnek, de egymástól szinte teljesen elszigetelten. (Az ezek közötti koordinációra különböző megoldásokat dolgoztak ki.) Az azonos működési területű

önkormányzati igazgatási szervek között azonban mindenütt létrehozták az irányítás (ezen belül a koordináció) valamiféle szervezeti megoldását. Itt is két fő modell figyelhető meg. Az egyik esetben az önkormányzati testületnek felelősen az önkormányzati igazgatási szerveket egy személy (pl. a polgármester) irányítja. Ő közvetíti e szervek irányába az önkormányzati testület akaratát, egyidejűleg ő gondoskodik arról, hogy az önkormányzati igazgatás szervei kellően közreműködjenek az önkormányzati döntések előkészítésében és végrehajtsák az önkormányzati testület döntéseit, jogszabályait is.

Az önkormányzati testületeknél a másik megoldás a testületi megoldás, amikor az önkormányzati testületnek alárendelten egy szűkebb, kisebb létszámú testület hivatott arra, hogy a különböző önkormányzati igazgatási szervek munkájában megteremtse az összhangot. A szocialista államok többségében a tanácsrendszer keretében a szakigazgatási szervek irányítására a testületi megoldást alkalmazzák. Ezt a funkciót a tanácsok végrehajtó bizottságai, illetőleg bármilyen elnevezéssel az ennek megfelelő funkciójú testületek látják el. (Ez a megoldás a szocialista államokban sem általános, mert pl. Lengyelországban nem működnek végrehajtó bizottságok, és az azonos területen működő tanácsai szakigazgatási szervek irányítását egy államigazgatási tisztviselő, a vajda, illetőleg a polgármester látja el.

A szocialista jogtudomány a szocialista államokban működő testületi szerveket, amelyek a szakigazgatási szervek tevékenységének az irányítására jogosultak, általános hatáskörű szerveknek nevezi. (Ezek tehát a mi rendszerünkben a minisztertanács, illetőleg a tanácsok végrehajtó bizottságai.) E szervtípus elnevezését azért kapta, mert ezzel egyrészt az irányítói funkcióját kívánták kifejezésre juttatni. Azt, hogy valamennyi olyan szakigazgatási ágazatnak az irányító szerve, amely az ország, illetőleg a tanács működési területén egyál-

talán tevékenységet fejt ki. Másrészt az "általános hatáskör" azt jelzi, hogy a minisztertanács, illetőleg a végrehajtó bizottság nemcsak egy-egy szakigazgatási tevékenységcsoporttal foglalkozhat, (mint a szakigazgatási szervek), hanem általánosan, minden olyan tevékenységi területtel, amelyet az általa irányított szakigazgatási szervek igazgatnak. Az általános hatáskörű szervek megkülönböztetése folytán a szocialista jogtudományban meghonosodott ennek ellentétéként a különös hatáskörű szerv elnevezése is. Ez a szakigazgatási szerveket jelenti (a központi apparátusban a minisztériumokat és egyéb központi szerveket, a tanácsi szervezetben pedig a tanácsi szakigazgatási szerveket, és e rendszeren kívül az ún. centrális alárendeltségű területi, helyi államigazgatási szerveket.



V. FEJEZET

AZ ÁLLAMIGAZGATÁS LEGFELSŐBB SZERVE  
(A MINISZTERTANÁCS)

Az államigazgatás legfelsőbb vezetésének megoldásai

Az államigazgatás központi és helyi szervei működésének az összehangolására és az egységes kormányzati politika megvalósítása érdekében minden államban törekszenek a közigazgatás egységes vezetésére. A közigazgatási szervezet legfelsőbb vezetésének szervezeti, jogi megoldásai a világ államaiban számos változatot mutatnak. Ezeket a megoldásokat befolyásolják a tradíciók, az adott állam belső politikai viszonyai és természetesen mindenekelőtt az, hogy milyen kormányformát választottak. A kormányforma adja meg azt, hogymi a kormányzati szervek körében az a szervezeti megoldás, amellyel az államigazgatás legfelsőbb vezetését biztosítják.

A két fő megoldás közül az egyik az, hogy az államigazgatás legfelsőbb vezetését egyetlen személy látja el. Erre a legjobb példa a prezidenciális köztársaságban alkalmazott megoldás, amely szerint közigazgatás legfelsőbb vezetője az államelnök. A másik szervezeti megoldás szerint az államigazgatási szervezet csúcán testület helyezkedik el. (Ez általában a kormány.) A két alapvető változatnak számos kombinációja figyelhető meg, főként attól függően, hogy milyen mértékben oszlik meg az államigazgatás legfelsőbb vezetése a kormány, a kormányfő, illetőleg az államfő között.

A szocialista államokban eddig rendszeresített szervezeti megoldás az, hogy az államigazgatás legfelsőbb vezetését a minisztertanács (a kormány) látja el. A szocialista államokban a kormány szervezeti, jogi megoldása, alkotmányjogi helyzete némileg hasonlít a kormánynak a parlamentáris köztársaságban intézményesített jogi státuszához. Mégis az a fontos különbség, hogy a parlamentáris köztársaságban a kormányban elsősorban a minisztereknek van hatáskörük (amelyet a minisztériumok útján, azok közreműködésével gyakorolnak), a kormánynak mint testületnek az önálló hatásköre lényegesen kisebb szerepet játszik. Ezzel szemben a szocialista államokban a kormány igen fontos állami szerv, amelynek mint testületnek az alkotmány és egyéb jogszabályok rendkívül fontos hatásköröket adnak. Ezt a hatáskört a miniszterekből (és egyéb magas beosztású államférfiakból) álló minisztertanács együttesen gyakorolja.

A szocialista államokban a kormány jogállására az a jogi konstrukció jellemző, hogy teljes mértékben alá van rendelve a legfelsőbb képviseleti szervnek (egyes államokban ezen kívül a legfelsőbb képviseleti szerv prezidiumának is).

Ez abban is megnyilvánul, hogy a kormány tagjait a legfelsőbb képviseleti szerv (vagy az azt helyettesítő prezídium) választja és hívhatja vissza. A szocialista államokban a kormányt mint általános hatáskörű szervet és mint a legfelsőbb képviseleti szerv végrehajtó-rendelkező szervét szokták definiálni. Az általános hatáskörű szerv megjelölés azt van hivatva kifejezni, hogy a kormánynak az államigazgatás minden szerve (közvetlenül vagy közvetve alárendelt), nincs tehát az államigazgatásnak olyan ágazata, amelyet a kormány irányítása alól a jog kiemelne.

A készülő új alkotmány Magyarországon a minisztertanácsot változatlanul a közigazgatást irányító szerveként kívánja definiálni. (Emellett természetesen a minisztertanács az egész ál-

lami politika megvalósításának is az irányítója lesz. Ez tehát az államigazgatás legfelsőbb vezetésén kívül a kormányzati tevékenységben való részvételt is jelenteni fogja.) A legfelsőbb népképviselői szerv és a kormány viszonya várhatóan változni fog. A jelenlegi teljes jogi alárendeltséget feltehetően a kormány relatív önállóságának a növelése jegyében módosítják.

#### A Minisztertanács feladatköre hazánkban

A Magyar Népköztársaság Minisztertanácsának a funkcióit és feladatkörét a Magyar Népköztársaság Alkotmánya szabályozza. Az Alkotmány szerint a Kormány alapvető funkciója az Országgyűléshez képest (és az Elnöki Tanácshoz képest is) a végrehajtás. Ezt az Alkotmány azzal fejezi ki, hogy a Minisztertanács feladatává teszi a törvények és a törvényerejű rendeletek végrehajtását.

A Minisztertanács legfőbb funkciójaként az Alkotmány az államigazgatás legfelsőbb vezetését szabja meg. Ezt egyrészt az a rendelkezés fejezi ki, hogy a Minisztertanács irányítja a neki közvetlenül alárendelt központi államigazgatási szerveket, tehát a minisztériumokat és az országos hatáskörű szerveket. Másrészt az Alkotmány szerint a Minisztertanács irányítja a tanácsokat, és ellátja a tevékenységük törvényességi felügyeletét. Ez az alkotmányi rendelkezés azt fejezi ki, hogy a Minisztertanács közvetlenül irányítja a fővárosi és a megyei tanácsok végrehajtó bizottságait, ezek útján a helyi tanácsok végrehajtó bizottságait és természetesen közvetve az egész tanácsai szakigazgatási szervezetet. Emellett az önkormányzatként működő népképviselői szerveket vagyis a tanácsokat - a helyes értelmezés szerint - nem irányítja, hanem azok működésében biztosítja az állami politika érvényesülését, s minthogy az állami politikát a jogszabályok fejezik ki, a Minisztertanács a jogszabályok érvényesülését a tanácstestületek feletti törvényességi felügyelet gyakorlásával biztosítja.

A Minisztertanács funkciója a gazdaság irányítása is. Ezt az Alkotmány jelenleg a Minisztertanács kötelezettségének a szabályozásával fejezi ki a népgazdasági tervek kidolgozására és a megvalósításukról való gondoskodásra. A Minisztertanács meghatározza a tudományos és a kulturális fejlesztés irányát, biztosítva ehhez a szükséges személyi és anyagi feltételeket. (Ezt a rendelkezést a szakirodalom régebben úgy értelmezte, hogy a Minisztertanács "irányítja" a kulturális életet is. A mai állami gyakorlatot azonban már a kulturális élet "irányítása" kifejezéssel illetni túlzás. Ma már aligha lehet a kulturális élet minden területének az állami irányításáról beszélni.) A Minisztertanács következő társadalompolitikai feladatát az Alkotmány úgy határozza meg, hogy gondoskodnia kell a szociális és egészségügyi ellátásról, meghatározva ennek rendszerét, és biztosítva az anyagi fedezetet. Végül az Alkotmány a Minisztertanács nemzetközi kapcsolatok terén ellátandó feladataira utal azzal, hogy a feladatává teszi nemzetközi szerződések kötését és jóváhagyását.

A Minisztertanács funkcióinak, feladatainak a jelenleg hatályos alkotmány szerinti szabályozása ma már mindenképpen túlhaladottnak tekinthető. A társadalomban az államigazgatás szerepe 1949-hez és 1972-höz képest is jelentősen megváltozott, mégpedig az államigazgatás funkcióinak a szűkülése jegyében. Ma tehát már nem lehet azt mondani, hogy a Minisztertanács - a közigazgatási szervezet irányítása útján - a társadalom működésének egészét irányítja, minthogy a közigazgatás a társadalom nem egy szférájára, a legkülönbözőbb szervezetek működésére a múlthoz képest csak erősen korlátozott funkciókat gyakorolhat. Az új Alkotmányban a Minisztertanács társadalmi funkcióinak a pontosabb szabályozására kerül majd sor.

#### A Minisztertanács hatásköre

Az Alkotmány a Minisztertanácsnak mint az államigazgatás legfelsőbb szervének irányítási jogait részletesen nem szabá-

lyozza. Azzal viszont, hogy kifejezi irányítási jogát a központi szervek, illetőleg a tanácsi szervek tekintetében, az irányítási hatáskört sommásan szabályozza. Ezek szerint a Minisztertanácsot mind a minisztériumok és országos hatáskörű szervek, mind a tanácsok végrehajtó bizottságai tekintetében megilletik az irányítási jogok. (Ezeket a Jegyzet XIX. fejezetében tárgyaljuk.) Ezek közül az Alkotmány csak néhány irányítási jogot szabályoz részletesebben, pontosabban.

Így szabályozza mindenekelőtt a Minisztertanács aktusfelülvizsgálati jogát. (Az aktusfelülvizsgálati jogról lásd részletesebben a XV. fejezetet, és a XIX. fejezetet!) Az Alkotmány rendelkezése szerint a Minisztertanács jogosult az alárendelt szervek minden aktusának (jogszabályának, határozatának vagy intézkedésének) a felülvizsgálatára, és ha ezeket törvénybe ütközőnek vagy közérdeket sértőnek minősíti, jogosult ezen aktusok megsemmisítésére és megváltoztatására is. Ez az aktusfelülvizsgálati jog tehát azt jelenti, hogy a Minisztertanács minden közvetlenül alárendelt szerv aktusának a felülvizsgálatára jogosult, sőt "az alárendelt szerv" kifejezés széles értelmezése szerint még a nem közvetlenül, hanem csak áttételesen, közvetve alárendelt államigazgatási szervek, a legszélsőségesebb értelmezés szerint pedig még az államigazgatási szerveknek alárendelt vállalatok és intézetek aktusainak a felülvizsgálatára is. Az aktusfelülvizsgálati jog azonban annyiban korlátozott, hogy a célszerűtlen aktusok megsemmisítésére, illetőleg megváltoztatására a Minisztertanács sem jogosult. A "törvénybe ütköző" kifejezést a jogtudomány jelenleg még szélesen értelmezi, vagyis ezt a "jogszabálysértő" kifejezés szinonimájának tekinti.

Külön szabályozza az Alkotmány a Minisztertanács aktusfelülvizsgálati jogát a tanácstestületek (mint népképviselői szervek) aktusai tekintetében. Az Alkotmány szerint a tanácsok minden olyan rendeletét és határozatát megsemmisítheti,

amelyek a társadalom érdekét sértik. Fontos különbség az államigazgatási szervek aktusainak a felülvizsgálati jogához képest az, hogy a tanácsok aktusait a Minisztertanács sem változtathatja meg, csak megsemmisítheti (a megsemmisített aktus helyébe maga - a tanács helyett - nem hozhat másik aktust).

Az Alkotmány a Minisztertanács szervezetalkítási jogkörét viszonylag részletesen szabályozza. Ez a jogkör a következőket jelenti:

- A Minisztertanács meghatározott feladatkörök ellátására kormánybizottságokat alakíthat.
- A Minisztertanács jogosult arra, hogy államigazgatási szerveket hozzon létre. (Ezt az Alkotmány úgy fejezi ki, hogy jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül a felügyelete alá vonni, és erre külön szerveket létesíteni.)

A jogtudomány a Minisztertanács rendkívül széles jogkörét az államigazgatási ügyek terén azzal szokta illusztrálni, hogy a Minisztertanácsot nem köti a hatáskör-elvonás tilalma. Ezt az Alkotmány azzal fejezi ki, hogy a Minisztertanács - testületként vagy valamely tagja útján - az államigazgatás bármely ügyében közvetlenül intézkedhet. E rendelkezés szerint olyan ügyben is eljárhat tehát, amelyre nézve más jogszabály valamely államigazgatási szerv hatáskörét megállapította. (Ennek a rendelkezésnek a fenntartása az államigazgatás törvényes működésének ellentmond, ezért tehát az új alkotmányban ennek a széles hatáskörnek az erőteljes szűkítése ajánlatos.)

#### A Minisztertanács szervezete

A Minisztertanács a következő tagokból áll: A Minisztertanács elnöke, az elnökhelyettes, az államminiszterek, a minisztériumokat vezető miniszterek, az Országos Tervhivatal el-

nőke, a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke.

A Minisztertanács elnökének a jogállását a jelenlegi alkotmányi rendelkezések szerint az jellemzi, hogy "primus inter pares" a miniszterek között. Ez azt jelenti, hogy a miniszterelnöknek nincsenek többletjogosítványai minisztertársaival szemben. Az Alkotmány szerint a Minisztertanács elnöke vezeti a Minisztertanács üléseit, és gondoskodik a Minisztertanács rendeleteinek és határozatainak a végrehajtásáról. Eszerint tehát a Minisztertanács elnöke nem "főnöke" a minisztereknek, bár az újabb gyakorlat szerint ez a viszony egyre inkább ki-fejlődőben van. (Az új alkotmány szabályozási koncepciója szerint a Minisztertanács elnökének a jogállása gyökeresen meg-változnék, a szó szoros értelmében a Minisztertanács vezetője és ennek folytán a miniszterek és az államtitkárságok vezetői-nek a felettese lenne.)

A szocialista államokban, hazánkban is évtizedeken át rendkívül nagy szerepet játszottak a Minisztertanács elnökhe-lyettesei. Az volt a gyakorlat, hogy egy-egy miniszterelnök-helyettes néhány minisztérium (miniszter) tevékenysége felett ténylegesen felügyeletet gyakorolt, vagy ezen kívül (esetleg ezzel együtt) az állami, államigazgatási munka egyes területeinek az irányításáért volt felelős. (Így pl. irányította a nemzetközi gazdasági kapcsolatokat, vagy a népgazdasági tervezést stb.) Hazánkban a legutóbbi időszakban a Kormány szakított ezzel a megoldással, a miniszterelnök-helyettesek számát radikálisan csökkentették, ezzel megszüntették a miniszterek feletti felügyeletet, és megnövelték a miniszterek önállóságát és felelősségét.

Az államminisztereket a tudomány és a közjogi, publicisztikai irodalom "tárca nélküli miniszternek" is szokta nevezni. Ezzel azt kívánták kifejezni, hogy az államminiszter nem vezet minisztériumot, s gyakran (pl. koalíciós kormányzás idején) a

politikai erőviszonyok kifejeződéseként vesz részt a kormányban. A legújabb magyar gyakorlat két államminiszteri funkció tényleges betöltésével más megoldást követ. Egyrészt az államminiszterek ellátnak olyan feladatokat is, amelyeket régebben miniszterelnök-helyettes látott el. Másrészt feladatkörükbe tartoznak bizonyos ágazati igazgatási feladatok is, (pl. a Magyar Távírási Iroda, a Magyar Televízió, a Magyar Rádió, vagy a Magyar Közvéleménykutató Intézet felügyelete) továbbá az államminiszterek olyan nagy politikai jelentőségű kormányzati feladatot is ellátnak, amelyek nem tartoznak egyik miniszter feladat- és hatáskörébe sem.

#### A Minisztertanács működésének formái

A Minisztertanács működésének hagyományosan három formája volt valamennyi szocialista államban, így hazánkban is. Az első, a legfontosabb a plenáris ülés, vagyis a Minisztertanács valamennyi tagjának a részvételével tartott minisztertanács-i ülés. A második működési forma a tisztségviselők tevékenységében valósult meg, a harmadik működési formaként a kormánybizottságok tevékenységét lehet megjelölni. Minthogy a magyar minisztertanács működésében az elmúlt másfél év alatt igen nagy átalakulás ment végre, ma ezek a működési formák megváltozott arányban játszanak szerepet. Az új munkamódszert változatlanul a plenáris ülések nagy jelentősége jellemzi. Ezzel együtt csökkent a fontossága a tisztségviselők tevékenységének, minthogy a miniszterelnök-helyettesek számát erősen redukálták, a kormánybizottságok szerepét pedig az utolsó egy év során gyakorlatilag megszüntették. Helyette új működési, szervezeti formákat kezdenek kialakítani. (Erről alább részletesen lesz majd szó.)

#### A plenáris ülés

A Minisztertanács rendszeresen megtartott teljes ülése tükrözi a legjobban, a legteljesebben a Minisztertanács funk-

cióit, feladatkörét, tevékenységének összetételét. Most ennek a tevékenységnek az összetételéről lesz részletesebben szó.  
A Minisztertanács ülésén tárgyalt témákat a következő főbb csoportokba lehet osztani:

- Az Országgyűlés üléseinek az előkészítése. A Minisztertanács irányítja a törvényjavaslatok előkészítésének a munkáját, megtárgyalja a törvényjavaslatokat, - és valamelyik tagja útján az Országgyűlés elé terjeszti. Ezen túlmenően a Minisztertanács - a Parlamenti Titkársága útján - segítséget nyújt az országgyűlési képviselőknek a döntésekhez szükséges információk rendelkezésre bocsátásával és egyéb módon. Az Országgyűlés tevékenységéhez kapcsolódik a Minisztertanács, illetőleg egyes tagjainak a beszámoltatása is, a Minisztertanács ülésein erre is felkészülés történik.
- A Minisztertanács legfontosabb tevékenységi köre - plenáris ülésén - a jogszabályalkotás. A Minisztertanács funkciójának a nagyobbik részét a jogszabályalkotás útján vállalja meg. Ez zömmel minisztertanácsi rendeletek, kisebb mértékben publikus MT határozatok kiadását jelenti.
- A Minisztertanács tevékenységének - a normatív aktusok kiadása mellett - másik jogi eszköze az egyedi döntések meghozatala. Ezek formájukat tekintve rendszerint egyedi határozatok, amelyeket ritkábban a Határozatok Tárában közlétesznek, gyakrabban azonban a címzetek, az érintettek leirati formában kapnak meg. Vannak természetesen olyan egyedi döntések, (pl. a személyzeti és kitüntetési döntések), amelyek publikus aktusként a Magyar Közlönyben kihirdetésre kerülnek.

Az egyedi döntések legfontosabb fajtái a következők:

- a személyzeti döntések, ezek körében a kinevezések megbízások, előléptetések, kitüntetések,

- a gazdasági döntések, amelyek közül a legfontosabbak a beruházási döntések, a hitelfelvételre vonatkozó döntések, stb.
  - szervezetalakítási döntések, amelyek keretében a Minisztertanács a különböző államigazgatási szervek alapításáról, létesítéséről, megszüntetéséről, átalakításáról dönt,
  - a nemzetközi kapcsolatokból adódó döntések (szerződések elfogadása, jóváhagyása stb.).
- A Minisztertanács sok időt fordít a különböző szervek beszámoltatására is (az alárendelt megyei szintű végrehajtó bizottságok, a miniszterek, államtitkárok, a tisztségviselők beszámolóit).

#### A tisztségviselők tevékenysége

A tisztségviselők közül nyilvánvalóan a Minisztertanács elnökének van kiemelkedő szerepe. Azon túlmenően, hogy vezeti a Minisztertanács üléseit, a Minisztertanács nevében sok egyedi döntést is hoz. Ezeknek a döntéseknek a hatásköri szabályozása a Minisztertanács ügyrendjében történt meg. A Minisztertanács elnöke felelős a Minisztertanács határozatainak a végrehajtásáért, ezért tehát a határozatok végrehajtásának az ellenőrzése is a feladatkörébe tartozik. A Minisztertanács elnöke bizonyos munkáltatói jogköröket gyakorol az ügyrend által hatáskörébe utalt magas beosztású állami tisztségviselők tekintetében. Felügyeletet gyakorol a legfontosabb országos hatáskörű szervek felett, és ennek keretében irányítási jogokat gyakorol. Újabban a miniszterelnök több kormány szerv vezetését is személyesen látja el (pl. a Minisztertanács Tanácsai Kollégiumának a vezetését). A Miniszterelnök igen kiterjedt tevékenységet végez a nemzetközi kapcsolatok területén is.

A miniszterelnök-helyettesek tevékenysége a régebbi kormányzati modellben (amikor tehát 3-6 elnök-helyettes is működött), tulajdonképpen a miniszterelnök tehermentesítését szolgálta. Az államigazgatás különböző ágazatai, a központi szervek egy-egy csoportja felett a miniszterelnök helyett az elnök-helyettes látta el az irányítási felügyeleti tevékenységet.

A jelenlegi kormánystruktúrájában két államminiszter működik. Ezek közül az egyik a kulturális tudományos területért, sajtóért felelős, a másik viszont a gazdaság igazgatása területén gyakorol különböző jogokat.

#### A kormánybizottságok

A szocialista államokra jellemző, hogy a kormány mellett - történelmi időszakonként és államonként változó számban - kormánybizottságok működnek. Ezekre két okból van szükség. Mindenekelőtt azért, mert a centralizált társadalomirányítás és főként gazdaságirányítás rendszerében a minisztertanácsra mint az egész népgazdaság legfelsőbb kormányzati irányító szervére rendkívül nagy munkateher nehezedik. Ezt a munkaterhet meg kell osztani a plénum és egyéb testületek között, amelyeket nagyrészt a minisztertanács tagjai közül alakítanak, de amelyek működésébe más állami vezetőket is bevonnak. A másik ok, ami a kormánybizottságok létrehozását szükségessé teszi, az ágazati szervek és a funkcionális szervek nagy száma, amelyek között a koordináció feladatait sem a minisztertanács plénuma, sem a tisztségviselők ellátni nem tudják. A koordináció szervezeti megoldására alkalmazzák a testületi formát, s erre - egyebek között, de nem kizárólagosan - a kormánybizottságok is szolgálnak. (A kormánybizottságok egyfajta operativitást is hivatva vannak szolgálni a kormányzati tevékenységben. Ennek főként akkor van nagy szerepe, ha a minisztertanács nagy létszámú.

A Szovjetunióban pl. az öszzövetségi minisztertanács tagjai-

nak a létszáma - a rendkívül sok ágazati minisztérium folytán - megközelítette a százat.)

A kormánybizottságok általában a következő funkciókat látják el: döntéselőkészítés, koordináció, ellenőrzés, és a minisztertanács által átruházott hatáskörben döntések meghozatala. A Magyar Népköztársaság történetében a kormánybizottságok közül mindig kiemelkedő szerepe volt a Tervbizottságnak (különböző elnevezésekkel). Ez a bizottság a kormány nevében a stratégiai, időnként még a taktikai gazdaságpolitikai döntések előkészítésére, részben meghozatalára szolgált. Nagyon sok egyedi, kiemelt nagy beruházás tárgyában is ez a bizottság döntött. (A Minisztertanács plenáris ülése legfeljebb jóváhagyta a tervezéssel foglalkozó bizottság döntését.)

A kormányzati munka szervezése körében mindenütt vita tárgya, hogy milyen mértékben van szükség a kormánybizottságokra. Az államok és államigazgatások története a viszonylag sok kormánybizottsággal működő rendszereknek és a kormánybizottságok nélkül, illetőleg kevés kormánybizottsággal működő rendszereknek a váltakozását mutatja.

Hazánkban pl. 1987. januárjában viszonylag nagy számú kormánybizottságot szerveztek. Ekkor a következő 5 kormánybizottság működött: Állami Tervbizottság, Gazdaságfelügyeleti Bizottság, Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Bizottsága, Tudománypolitikai Bizottság, Honvédelmi Bizottság. Mindegyik bizottság élén a Minisztertanács egyik elnök-helyettese állott. Ez a bizottsági rendszer egy évet élt meg. 1988. elején a gazdasággal foglalkozó 3 bizottságot megszüntették, és helyette létrehozták a Tervgazdasági Bizottságot. A Tervgazdasági Bizottság sem volt hosszú életű, mert újabb egy év múlva ennek a megszüntetésére is sor került. 1988. folyamán megszüntették a Tudománypolitikai Bizottságot is.

A kormánybizottságok tagjai - miként már említettük - a leginkább érdekelt, érintett miniszterek és országos hatáskörű szervek vezetői.

### A Minisztertanács Hivatala

Az államigazgatás legfelsőbb vezetését ellátó személyek és testületek (a kormányok) munkájának a segítésére a világ minden államában létrehoznak elsősorban titkársági, hivatali jellegű feladatokat ellátó szervezeteket. Ezeknek az elnevezése államonként, a kormányzati rendszertől is függően eltérő. A Magyar Népköztársaságban évtizedeken keresztül ez a döntéselőkészítő és segítő, a Kormány, illetőleg a Kormány tisztségviselői munkájának szervezeti, ügyviteli támogatását biztosító szervezet a Minisztertanács Titkársága volt. 1987. végéig részben hasonló feladatokat látott el a Minisztertanács mellett a Minisztertanács Tájékoztatási Hivatala is (a nyilvánossággal való kapcsolattartás és a sajtóigazgatás terén). Ma az imént megjelölt feladatkört az előbbi két szerv megszüntetése után, ezek jogutódjaként a Minisztertanács Hivatala látja el. A Minisztertanács Hivataláról szóló minisztertanácsai rendelet szerint e szerv magának a Minisztertanácsnak, a kormánybizottságoknak, valamint a Minisztertanács elnökének és helyetteseinek munkaszervezete, amely azonban a sajtóigazgatás tekintetében országos hatáskörű államigazgatási szervként is eljár. Ezek szerint tehát a Minisztertanács Hivatala kettős arculatú szerv, a sajtóigazgatás tekintetében országos hatáskörű szervnek minősül, egyéb feladatai tekintetében azonban a Minisztertanács segédszerveként működik.

A Minisztertanács Hivatalának feladatkörét a feladatok következő főbb csoportjai alkotják:

a) A Minisztertanács működésével kapcsolatos feladatok. (A Minisztertanács munkatervének előkészítése, a minisztertanácsai előterjesztések, jelentések tervezetének véleményezése, ezek értékelése abból a szempontból, hogy megfelelnek-e az ügyrendben meghatározott követelményeknek, a Minisztertanács döntéseinek aláírásra előkészítése, az MT döntéseinek kihirdetéséről, közzétételéről való gondoskodás stb.)

b) Az Országgyűlés és a Minisztertanács kapcsolatainak szervezése. (Gondoskodik a Minisztertanács tevékenységével kapcsolatos információknak az országgyűlési képviselőkhez, az országgyűlési bizottságokhoz való eljuttatásáról, kapcsolatot tart a képviselőkkel, az Országgyűlés szerveivel, segíti a minisztériumok munkáját az országgyűlési bizottságok működésével kapcsolatban.)

c) A jogszabályok előkészítésével és kihirdetésével kapcsolatos feladatok. (Esetenként közreműködik a nagyobb jelentőségű jogszabályok kidolgozásában, szerkeszti a Magyar Közlönyt és a Határozatok Tárát, nyilvántartja a Minisztertanács rendeleteit és határozatait, gondoskodik - az Igazságügyi Minisztériummal együtt - a hivatalos jogszabálygyűjtemények kiadásáról.)

d) Az állami személyzeti munkával kapcsolatos feladatokat ellát.

e) A tájékoztatási tevékenység tekintetében

- ellátja a kormány-szóvivői tevékenységet, tájékoztatási munkát lát el a Minisztertanács és tisztségviselői tevékenységével összefüggésben,
- ellátja a sajtóigazgatási feladatokat.

f) Törvényességi felügyeletet lát el egyes társadalmi szervezetek tekintetében, úgy, hogy közreműködik a Minisztertanács e jogkörének a gyakorlásában. Egyes vállalatok tekintetében felügyeleti irányítást is ellát.

g) Egyéb feladatai körében pl. szervezi a tanácsadó testületek munkáját, nyilvántartásokat vezet, ellátja a különböző kollégiumok titkársági feladatait, előkészítő, koordináló feladatokat lát el állami kitüntetések és díjak adományozá-

sával kapcsolatban.

h) A Minisztertanács Hivatalának elnöke irányítja a tanácsi szervek sajtó igazgatással összefüggő szakigazgatási tevékenységét.

Az Országgyűléssel való kapcsolattartás speciális szerve a Parlamentari Titkárság. A kormány-szóvivői tevékenység és a Minisztertanácsnak, továbbá tisztségviselőinek a tevékenységéről szóló tájékoztatási munka speciális szerve az MT Sajtóirodája. Ezt a két szervezet a Minisztertanács elnöke közvetlenül irányítja. A kormánybizottságok mellett kormánybizottsági titkárságok is működtek, ezeket a kormánybizottságok elnökei közvetlenül irányították. A most felsorolt szerveket a Minisztertanács Hivatalának az elnöke ugyan nem irányítja, de tevékenységüket összehangolja, és működésükhöz módszertani segítséget ad. Gondoskodik arról, hogy a kormányzati munka általános követelményei, valamint az egységes személyzeti és munkajogi elvek és a gyakorlat e szervek működésében is érvényesüljön.

Új típusú szervek a magyar minisztertanács mellett

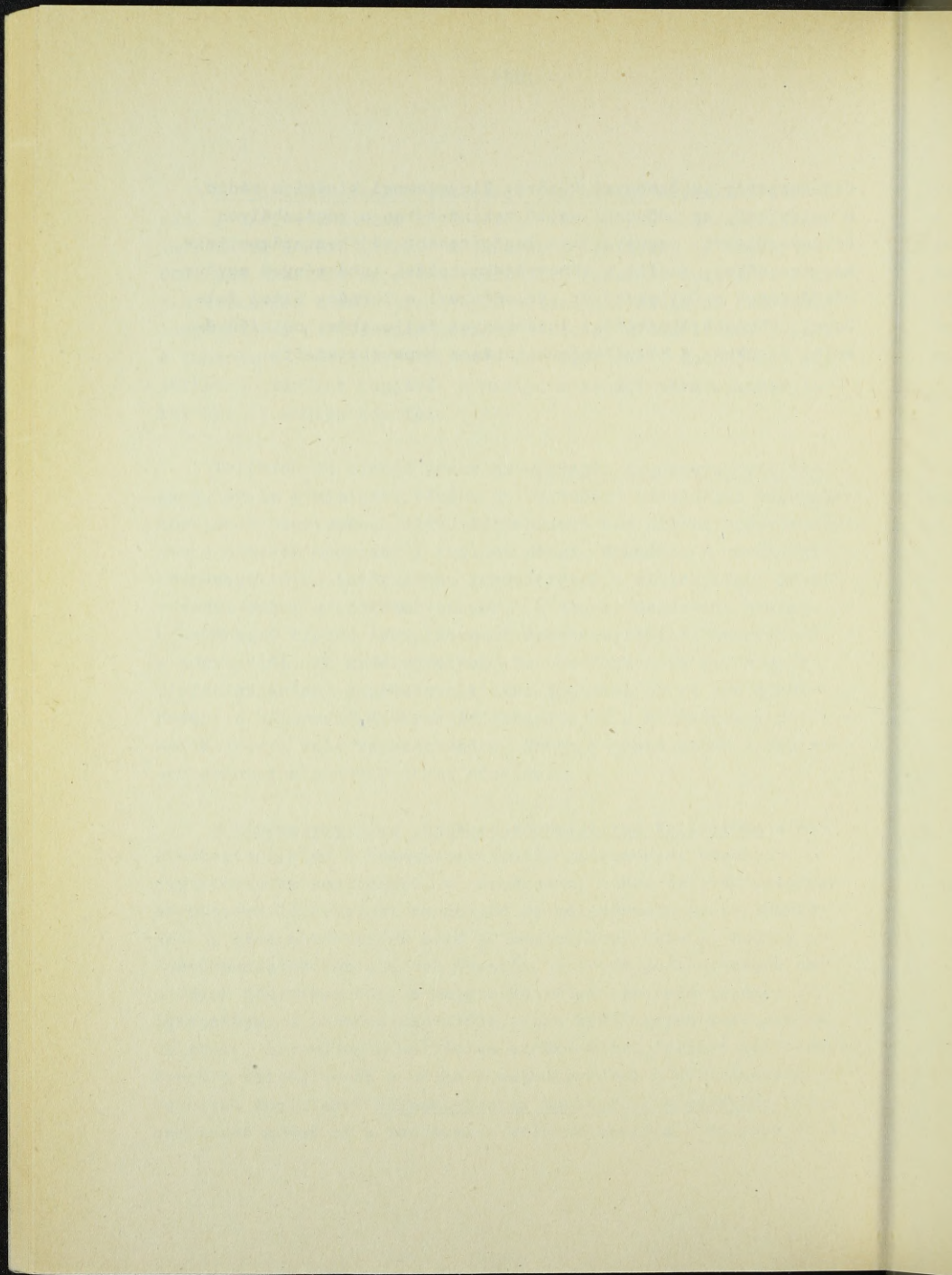
A Minisztertanács Tanácsi Kollégiumát a Minisztertanács 1988-ban azzal a céllal hozta létre, hogy a Minisztertanácsnak a tanácsokkal kapcsolatos tevékenységét, a kormányzati és a tanácsi tevékenység összehangolását segítő, érdekeltező, érdekegyeztető, tanácsadó és véleményező szervként működjenek. A Kollégium a Minisztertanács elnökének a vezetésével (elnöklésével) megyei és helyi tanácselnökökből áll. Résztvesz működésében a tanácsi ügyekkel foglalkozó belügyminiszterhelyettes is. A Kollégium megvitatja a tanácsokra vonatkozó jelentősebb döntések tervezetét, igyekszik feltárni a tanácsi érdekeket, és a kormányzati döntések előkészítésében törekszik a központi és a tanácsi érdekek összehangolására.

A Minisztertanács Tanácsadó Testületét ugyancsak 1988-ban, a Minisztertanács döntéseinek tudományos megalapozásának javítására hozták létre. A tanácsadó testület a Magyar Tudományos Akadémia keretében működik. Véleményt nyilvánít a Minisztertanács átfogó társadalmi-gazdasági, és egyéb társadalompolitikai kérdésekben hozandó döntései előkészítése során. A Tanácsadó Testület - elnökét is beleértve - tudósokból áll, akiket a testület tagjává a Minisztertanács határozattal jelöl ki, illetőleg kér fel.

Teljesen új típusú szerv az Országos Érdekegyeztető Tanács, amely a Minisztertanács és különböző társadalmi rétegeket képviselő szervezetek által létrehozott nem állami szerv, amelyben e szervek képviselői vesznek részt. Feladata a gazdasági érdekegyeztetés intézményes rendszerének a kialakítása. Részt vesznek benne a szakszervezetek, a Magyar Gazdasági Kamara, a különböző típusú szövetkezetek érdekképviseleti szerveinek a képviselői. Az Érdekegyeztető Tanács funkciója az, hogy a Minisztertanács gazdaságpolitikai döntései előtt sor kerülhessen a különböző érdekek feltárására és a kormányzati politika céljaival való egyeztetésére. Ebben a testületben a Minisztertanácsot elnökhelyettese képviseli.

A Minisztertanács Tájékoztatáspolitikai Kollégiuma a Minisztertanács és a tömegtájékoztatás intézményei közötti együttműködés segítésére, a kormányzati munka nyilvánosságának növelésére létrehozott tanácsadó és véleményező szerv. Munkáját az erre hatáskörrel bíró államminiszter vezeti, tagjai a tömegkommunikációs szervek vezetői, a legnagyobb országos napilapok főszerkesztői, a Magyar Közvéleménykutató Intézet főigazgatója, a Kormány szóvivője, ezen kívül egyéb szervezetek delegált, illetőleg a kollégium elnöke által felkért képviselői. Ennek a kollégiumnak a célja a sajtóügyekkel a nyilvánosság ügyeivel foglalkozó államminiszter munkájának a segítése. Ez a szervezet módot ad a rendszeres véleménycserére a Kormány és a

tájékoztatás intézményei között. Figyelemmel kíséri a rádió, a televízió, az időségi sajtó tekintetében a jogszabályok érvényesülését, megvitatja a legfontosabb tájékoztatáspolitikai teendőket, segíti a tömegtájékoztatási intézmények együttműködésének a fejlesztését. Véleményezi a Kormány által felügyelt tömegtájékoztatási intézmények fejlesztési célkitűzéseit, értékeli a közvéleménykutatások tapasztalatait.



VI. FEJEZET  
AZ ÁLLAMIGAZGATÁS KÖZPONTI SZAKIGAZGATÁSI  
SZERVEI

Az államigazgatás legtagoltabb szervrendszerét a központi szervek adják. Ezeknek a túlnyomó nagy többsége - a Kormány és a kormánybizottságok, illetőleg a kormány segédszervei kivételével - ún. különös hatáskörű szervek, vagyis szakigazgatási szervek. (A Kormány segédszerveit még abban az esetben sem tekinthetjük szakigazgatási szerveknek, ha önálló jogi személyek, önálló államigazgatási szervnek minősülnek. Segédszerveknek tekinthetők, ha egész tevékenységükkel a Kormány működését segítik, annak feltételeit biztosítják, és így működésük a kormányzati tevékenység részét képezi.)

A központi különös hatáskörű szervekkel - az alkotmányjogi jellemzés megismétlését mellőzve - két szempontból foglalkozunk. Egyrészt áttekintjük e szervek fajtáit jogállásuk különbözősége szerint, másrészt funkciójuk szerint, vagyis aszerint, hogy mi a rendeltetésük az államigazgatás egészén belül a társadalom igazgatásában.

1. §. Az államigazgatás központi szakigazgatási szerveinek típusai jogállásuk szerint

Az államigazgatás központi szervei jogállásuk szerint is többféle változatot mutatnak. Ez azt jelenti, hogy a központi szerveknek eltérő az általános (közjogi) státuszuk, eltérő tehát a viszonyuk a legfelsőbb népképviselői szervhez, illetőleg a különböző kormányzati szervekhez. Ennek fontos része a vezető jogállása. A vezető jogállása egyben egyfajta közjogi,

társadalmi, politikai fontosságot, szerepet is tükröz. A jogállás részeként eltérő lehet a különböző központi szervtípusok hatásköre. Ez annyit jelent, hogy nem mindegyik központi szervtípusnak van azonos joga a társadalom állami befolyásolásában. Szükségképpen különbségek figyelhetők meg - az előbbiekkal összefüggésben - a szervek létrehozásának a módjában és a vezető, illetőleg a szerv más szervekhez való viszonyában. (Ez elsősorban a központi szervek felügyeletének, irányításának különbségeiben mutatkozik meg.)

#### Nemzetközi áttekintés

Az államigazgatás központi szerveinek fő típusa világszerte a minisztérium. Ez a megállapítás sem lehet azonban egyetemleges érvényű, mert vannak olyan államok (pl. az Amerikai Egyesült Államok), amelyekben - legalábbis elnevezésüket tekintve - minisztériumok nem működnek. (Ez természetesen az ún. prezidenciális köztársaságra jellemző.) A minisztériumok mellett a világ minden államában működnek egyéb jogállású államigazgatási szervek is. Ezekre általában az jellemző, hogy a közjogi státuszuk alacsonyabb szintű, mint a minisztériumoké. Ez megnyilvánul abban, hogy a nem minisztériumi jogállású központi szervek vezetői igen gyakran nem tartoznak a parlamenteknek olyan felelősséggel, mint a minisztériumok, természetesen szorosan összefüggésben állva az állam kormányformájával. Az ilyen nem minisztériumi jogállású szervek rendszerint az állam nem hagyományos feladatait látják el, igen gyakran kisebb jelentőségű feladatok igazgatására hozzák létre, mint a minisztériumokat.

A nem minisztériumi jogállású szervek abban is különböznek egymástól, hogy milyen kormányzati szervek, illetőleg az állam mely tisztségviselőinek az irányítása alatt működnek. Így meg lehet különböztetni olyan szerveket, amelyek (az államfői kormányformáknál) az államfőnek alárendelten működnek.

régebbi tartalmát, jelentését a mai viszonyok leírására csak módosítva használhatjuk.

Mind az ágazati-funkcionális osztályozás, mind a mai magyar államigazgatásra jellemző osztályozás egyaránt az államigazgatási szervek társadalmi rendeltetése, az állami életben, az állam működésében betöltött funkciója szerint történt. Az államigazgatási szervek funkcionális szemléletének eredményeként aszerint tehetünk tehát különbséget az államigazgatás központi szervei között, hogy mi a rendeltetésük a társadalom igazgatásában, az állam működésében, az állami funkciók gyakorlásában.

A központi szervek funkcióinak alakulását történetileg áttekintve megállapítható, hogy a szocialista államok fejlődésének első szakaszában a központi államigazgatás struktúrája (a szervek funkció szerinti fajtái) lényegesen eltértek a polgári államok központi államigazgatási szervezetrendszerétől. Ez elsősorban annak volt a következménye, hogy ekkor a szocialista állam a gazdaság igazgatásában olyan speciális, többletfeladatokat látott el, amelyek a polgári államok régebbi és újabb kori funkciói között nem szerepeltek. A magyar fejlődést vizsgálva azonban az állapítható meg, hogy a szocialista államokra jellemző sajátosságok 1968. óta egyre inkább halványodnak, és ezzel párhuzamosan a magyar államigazgatás központi szervezetrendszere funkcionális szempontból is egyre inkább hasonlónak válik a világ nem szocialista államainak központi államigazgatási szervrendszereihez.

#### A központi szervek fajtái a tervutasításos rendszer időszakában

A társadalmi rendeltetésüket, az állami életben betöltött szerepüket tekintve a tervutasításos rendszer időszakában a központi államigazgatási szerveket - miként már jeleztük - két nagy csoportra osztották. Az elsőbe az ágazati szerveket, a

a másodikba a funkcionális szervezet sorolták. Ez a felosztás azt jelentette, hogy ebben az időszakban a szervek kialakításának alapvető kritériumát a gazdaság igazgatása adta. Olyan központi államigazgatási szervezetrendszert kellett kiépíteni, amely a tervutasításos, tehát erősen centralizált gazdaságirányítás igényeinek, követelményeinek megfelelt.

#### Az ágazati szervek

A kiindulás az volt, hogy az államosítás következtében nagy számú állami vállalat működött, és a népgazdasági tervek megvalósítása során végrehajtott nagy szabású gazdaságfejlesztési programok következtében igen nagy számban jöttek létre új állami vállalatok is. Ezeknek az állami vállalatoknak az igazgatása - mint ahogy erről már szó volt - a Szovjetunióban és azt követően a többi szocialista országban is kialakított gazdaságirányítási rendszernek megfelelően a hierarchián kívüli igazgatás eszközeivel nem volt megvalósítható. Ezért az állami vállalatokat hierarchikus rendszerekbe szervezték. A hierarchikus rendszerek képzésének fő elve az volt, hogy az azonos termelő tevékenységet (általában gazdasági tevékenységet) ellátó vállalatokat szervezték egy-egy alrendszerbe. Ezt az alrendszert meghatározta a gazdaság ágazati rendszere. Egy-egy vállalatcsoport esetleg több fokozatú államigazgatási szervezetrendszer alá rendeltlen működött. Az alágazat csúcsán vagy önálló központi államigazgatási szervként vagy annak szervezeti egységeként egy "csúcsszerv" működött, mégpedig az az államigazgatási szerv, amelyik az alágazatba sorolt vállalatoknak a legmagasabb szintű hierarchikus felettes szervének teendőit látta el. (Abban az esetben, ha egy alágazat viszonylag kis számú gazdasági egységből állt, akkor elképzelhető volt, hogy valamennyi közvetlenül kapcsolódott az irányító hierarchikus felettes államigazgatási szervezethez. Abban az esetben azonban, ha egy-egy ilyen gazdasági alágazat vállalatai nagy számú irányítandó egységet jelentettek - mint pl. a Szov-

jetunióban, akkor a csúcsszerv és a vállalatok között esetleg több szintben középfokú államigazgatási szervek helyezkednek el.)

Minthogy az államigazgatási szerveknek a döntő többsége ilyen "csúcsszerveként" működött, azzal a rendeltetéssel, hogy az irányítása alá tartozó alágazatot (ágazatot) irányítsa, az ilyen államigazgatási szervet nevezték el ágazati államigazgatási szervnek. Ennek a rendeltetése tehát egyértelműen az alárendelt állami vállalatok igazgatása volt. Ez az igazgatás a tervutasításos rendszerben a tervfeladatok megállapítását, a kötelező tervmutatókat tartalmazó tervutasítások kiadását és az e tervek teljesítéséről való gondoskodást jelentette. Az ágazati igazgatás ekkor tehát egyértelműen csak az állami vállalatokra, mégpedig az adott hierarchikus rendszerbe tartozó állami vállalatokra terjed ki, és ez az igazgatás egyértelműen hierarchikus igazgatás volt. A hierarchikus igazgatásnak is igen erőteljes változatát valósították meg, minthogy ennek az ágazati szervnek a legfontosabb funkciója éppen az irányított állami vállalatok szakmai (gazdasági) tevékenységének a részletekben menő irányítása volt.

Ebben az időszakban az ágazat tehát mindenképpel hierarchikus szervezetrendszert jelentett, az egy ágazati államigazgatási szerv irányítása alá tartozó állami vállalatok rendszerét. Ennek folytán ezek a hierarchikus ágazati rendszerek nem fedték pontosan a gazdaság ágazati rendszerét. (Voltak tehát azonos szakmai tevékenységet ellátó állami vállalatok különböző hierarchikus irányító szervek alá rendelve. Így pl. előfordult, hogy szállítási vállalat nem a közlekedési ágazat irányító szerve alá rendeltlen működött.)

#### A funkcionális szervek

A tervutasításos rendszer idején a szigorú centrális irányítás, (az államigazgatásnak a vállalatokra gyakorolt hatása)

nemcsak abban nyilvánult meg, hogy magát a vállalati alaptevékenységet, a szakmai tevékenységet szabták meg a tervutasítások, (annak szakmai összetételét, mennyiségét, határidejét, eszközeit stb.), hanem a gazdálkodás különböző mozzanataira nézve is szigorú állami befolyás érvényesült. Minthogy a legkülönbözőbb ágazati profilú állami vállalatok gazdasági tevékenységében megtalálhatók voltak azonos gazdasági mozzanatok (funkciók), függetlenül attól, hogy milyen szakmai tevékenységet láttak el, így az államigazgatás ezekre az általános előforduló gazdasági mozzanatokra, műveletek, gazdasági funkciókra is központi hatást gyakorolt.

Ennek az államigazgatási befolyásolásnak természetesen a központi szerve a Minisztertanács, amely az általános hatáskörű szerv feladatait ellátva nemcsak a különböző ágazatok feladatait szabta meg a terv részeként, (tehát nemcsak a bányászat, az energiaiparét, a gépiparét, a könnyűiparét, a kereskedelmét, stb.), hanem a Minisztertanács azonos szabályokat állapított meg a különböző gazdasági műveletekre is, (így pl. a tervezésre, a beruházásra, a számvitelre, a bérügyre, az anyag- és termékgazdálkodásra, az árszabályozásra, a műszaki fejlesztésre, stb.) Ahhoz, hogy ezekre a mindenütt előforduló gazdasági mozzanatokra, műveletekre egységes szabályozás érvényesülhessen, a Minisztertanácsnak segédszervekre volt szüksége. (így tehát szükség volt arra, hogy egy központi államigazgatási szerv foglalkozzék a tervezéssel, a beruházással, egy másik központi államigazgatási szerv a bérügyekkel, a munkaügyekkel, további államigazgatási szerv az anyag- és termékgazdálkodással, stb.) A kormánynak ezek a segédszervei, amelyek tehát a minden ágazatban előforduló, azonos gazdasági funkciók igazgatásával foglalkoztak, ezek voltak a központi funkcionális szervek.

A központi funkcionális szervek a vállalatokra gyakorolt hatásukat két csatornán fejthették ki. Az egyik csatorna a hie-

rarchián kívüli igazgatás volt, amely főként azt jelentette, hogy a jogalkotás útján hatottak olyan állami vállalatokra, amelyek természetesen nem tartoztak a szabályozást végző központi funkcionális szerv hierarchikus igazgatása alá. A másik csatornát az ágazati irányító szervek jelentették, vagyis a központi funkcionális szervezeteknek az ágazati szervezeteknél (zömmel az ágazati minisztériumokban) megtalálható volt a "partnerszervük" (tehát a tervezéssel, a pénzügyekkel a bérügyekkel stb. foglalkozó ágazati minisztériumi főosztályok). Az ágazati minisztériumoknak és egyéb ágazati központi szervezeteknek tehát a belső struktúrájára is az volt jellemző, hogy megtalálhatók voltak az ágazati főosztályok és a funkcionális főosztályok is.

A tervutasításos rendszerben mindemellett - nem vitatva a funkcionális szervek igen nagy hatását elsősorban a tervezés területén - mégis az állami vállalatok igazgatásának a legfontosabb szervei, a "kulcspozícióban" lévő igazgatási szervek az ágazati minisztériumok és egyéb központi ágazati szervek voltak.

Hasonló igazgatási szisztémát alakítottak ki a gazdaságon kívüli társadalmi szférákban, azokon a területeken is, amelyeknek fő munkaszervezet-típusa az állami intézet volt, (tehát az oktatásügyi, az egyéb kulturális, az egészségügyi és a szociális intézetek igazgatásában). Az intézetek irányítása úgy történt, hogy az országos jelentőségű intézetekből az adott minisztérium (vagy minisztériumi főosztály) irányítása alatt szerveztek hierarchikus rendszereket, (pl. az egyetemekből, az országos jelentőségű gyógyintézetekből, vagy az országos jelentőségű könyvtárakból, múzeumokból). Ezzel együtt az intézeteknek a túlnyomó többsége nem a központi államigazgatási szervek, hanem a tanácsok megfelelő ágazati funkciókat ellátó szakigazgatási szerveinek az irányítása alatt alkotott hierarchikus rendszereket (pl. egy-egy megye vagy város művelő-

désügyi szakigazgatási szerveinek a hierarchikus igazgatása alatt az általános iskolák, illetőleg a középiskolák).

Az állami intézetek irányításában - ezek szakmai tevékenységének a sajátosságai folytán - természetesen a központi funkcionális szervek igazgatási tevékenységének lényegesen kisebb szerepe volt, mint az állami vállalatok igazgatásában. Kiemelkedő szerepet játszott természetesen akkor is a Pénzügyminisztérium, merthízen az állami intézetek legfontosabb funkcionális igazgatási területe volt (és maradt) a finanszírozás, vagyis fenntartásukról és fejlesztésükéről az állami költségvetés terhére történő gondoskodás.

Minden esetre az állami intézetek irányítása és a vállalatok irányítása abban megegyezett, hogy mindkettő szigorúan hierarchikus igazgatás volt, és miként a gazdasági ágazati szervek a vállalatok egy-egy alrendszerét (szakmailag azonos vagy hasonló funkciójú vállalatok alrendszereit) tartották hierarchikus irányítása alatt, az intézeti irányítást ellátó ágazati szervek ugyanezt tették az azonos társadalmi rendeltetésű intézettípusokból képződött szervezeti alrendszerek irányításában.

A tervutasításos rendszer fejlődése során kialakult az ágazati igazgatást végző központi államigazgatási szerveknek egy új funkciója is, nevezetesen olyan állami és nem állami szervezetek tekintetében, amelyek az adott ágazati államigazgatási szerv profiljának megfelelő gazdasági, illetőleg egyéb (szolgáltató) tevékenységet végeztek. Folyamatosan kialakult tehát az azonos tevékenységet ellátó szervezetek és személyek hierarchián kívüli igazgatása, és ez a kibővült ágazati igazgatás részévé vált. Ekkor tehát a hierarchikus igazgatás mellett megjelent az ágazati igazgatásnak egy második szférája, a hierarchián kívüli igazgatás, mégpedig olyan vállalatok, illetve intézetek tekintetében, amelyek nem tartoztak az ága-

zati igazgatást megvalósító szervezet irányítása alatt álló hierarchikus rendszerbe. Ezt a gazdaság területén ágazati irányításnak, a kulturális szervezetek tekintetében pedig társfelügyeletnek vagy szakfelügyeletnek nevezték.

#### Az ágazati és funkcionális igazgatás átalakulása hazánkban

Az 1968-ban bevezetett gazdaságirányítási rendszer Magyarországon az ágazati irányítást funkciójában, módszerében gyökeresen átalakította. A tervutasításos rendszer megszüntetése folytán az ágazati irányítás elvesztette legfontosabb funkcióját, nevezetesen a termelés irányítását, vagyis a szakmai feladatmegszabás funkcióját. Ezzel együtt azonban megmaradtak az ágazati minisztériumok és országos hatáskörű szervek irányítása alatt az állami vállalatok hierarchikus rendszerei, de az ágazati szervek igazgatási hatásköre - párhuzamosan az állami vállalatok önállóságának erőteljes növelésével - rendkívül nagy mértékben összeszűkült. Az új jogszabályok, majd a vállalati törvény (az 1977. évi VI. tv.) a vállalatok számára olyan jogállást biztosítottak, amely az ágazati irányító szervek számára csak erősen korlátozott hierarchikus irányítást tett lehetővé. Ezzel együtt a gazdaság igazgatásában megnőtt az ágazati igazgatás hierarchián kívüli ágának jelentősége. Az ágazati igazgatás tehát fokozatosan átalakult, és a hierarchikus irányítás helyett az ágazat egészére kiterjedő hierarchián kívüli igazgatássá vált. Vagyis kiterjedt minden olyan szervezetre és személyre, amely az adott ágazati tevékenységet látta el, az ágazatba tartozó gazdasági tevékenységet végzett.

A funkcionális központi szervek szerepe erőteljesen megnövekedett, ugyanakkor igazgatási funkciójuk és a funkció gyakorlásának a módja is átalakult. Ezek legfőbb feladatát a nép-

gazdaság stratégiai tervezése, tehát a gazdaságpolitikai döntések előkészítése, és a gazdasági szabályozás, "a gazdasági szabályozók" jogszabályokban történő kiadása jelenti. A funkcionális szervek igazgatási tevékenysége az ágazati minisztériumok és országos hatáskörű szervek irányításában erőteljesen összezsugorodott, vagyis a funkcionális szervek a maguk igazgatási hatását már nem az ágazati minisztérium közvetítésével látják el, hanem közvetlenül érintve a gazdálkodó szervezeteket. Ez az átalakulás azzal is járt, hogy az ágazati igazgatás szervezetrendszeré - a funkciószükségletnek megfelelően - fokozatosan zsugorodott, tehát egyre kevesebb ágazati minisztériumot (és országos hatáskörű szervet) hagytak meg, minisztériumi összevonásokra került sor.

Az ágazati igazgatást végző központi szervezeteknek a rendszerre - láthatóan - a legszorosabb összefüggést mutatja a gazdaság irányításának a rendszerével. A tervutasításos rendszerben az állami vállalatok nagy száma folytán szükség van arra, hogy sok ágazati irányító szerv működjék egymás mellett párhuzamosan. (Ha nem ezt a szervezési megoldást választanák az államok, akkor még bürokratikusabb, még többszintű ágazati irányítási rendszereket kellene kiépíteni.) Ennek köszönhető, hogy pl. Magyarországon a legcentralizáltabb tervutasításos rendszer idején, 1953-ban az ágazati minisztériumoknak igen kiterjedt rendszere működött.

Az ipar igazgatásában pl. akkor (az 1953. évi IV tv. szerint) a következő minisztériumok működtek: Általános Gépipari Minisztérium, Kohászati Minisztérium, Középgépipari Minisztérium, Bánya- és Energiaügyi Minisztérium, Vegyipari Minisztérium, Könnyűipari Minisztérium, Helyiipari Minisztérium. A mezőgazdaság és élelmezésügy területén a következő minisztériumok működtek: Földművelésügyi Minisztérium, Állami Gazdaságok és Erdők Minisztériuma, Élelmiszeripari Minisztérium. A gazdaság területén kívül is hasonló ágazati bontást lehetett megfigyelni, pl. a kulturális élet igazgatásában három minisztérium működött, nevezetesen a Népművelési Minisztérium, a Felsőoktatási Minisztérium és a Közoktatási Minisztérium.

A Szovjetunióban - az ipar rendkívül kiterjedtsége és ugyanakkor az irányítás erős centralizáltsága folytán pl. 1987-ben 64 szövetségi ágazati minisztérium működött. A minisztériumok egyik része erőteljes fejlesztési célokra létrehozott és ezért alágazatonként szervezett minisztérium volt, másik része pedig egy-egy ipari alágazat önálló irányítására jött létre.

### A központi szervek fajtái ma hazánkban

A szakirodalom és a tételesjog hazánkban ma is megkülönbözteti az ágazati és a funkcionális központi szerveket. Ezt a felosztást (részben a hagyományok miatt, részben mert a szakmai köztudatba mélyen beivódott) célszerű a továbbiakban is fenntartani, bevezetve azonban további tagolást és új elnevezéseket is.

Mindenekelőtt az "ágazat" többféle használati módját, többféle jelentését célszerű megkülönböztetnünk. Mindenekelőtt szükséges, hogy megkülönböztessük a társadalmi gazdasági ágazatokat, amelyek a gazdasági és a gazdaságon kívüli társadalmi élet önálló munkaterületeit jelentik, amelyek a társadalmi munkamegosztás következtében különültek el egymástól. Ez részben megegyezik a gazdaság közgazdasági értelemben vett ágazati tagozódásával, természetesen kiegészül a nem gazdasági szférák ágazati rendszerével, de az államigazgatás szempontjából nézve indokolt olyan "ágazatokat" is megkülönböztetni, amelyek a közgazdaságtudomány értelmezése szerint nem minősülnek ágazatoknak. (Pl. ilyen értelemben ágazat "a lakásügy" is, és a közlekedési ágazatba beletartozik minden közlekedési tevékenység, azoké is, akik nem hivatásszerűen látják el ezt, tehát nemcsak a közlekedési gazdasági szervezetek és magánszemélyek, hanem az állampolgárok közlekedési tevékenysége is.)

A társadalmi-gazdasági szférákat jelentő ágazatoktól meg kell különböztetnünk az államigazgatási szervekből képzett ágazatokat. Ebben az értelmezésben az azonos feladatkört, (azo-

nos társadalmi rendeltetést) betöltő államigazgatási szervek rendszere jelent egy-egy államigazgatási ágazatot. Ebben az értelemben tehát pl. ágazatot alkotnak a mezőgazdasági szakigazgatási szervek (a MÉM-től a községi szervekig), vagy az építésügyi igazgatás szervei, de ugyanígy az adóügyi igazgatás szervei is.

#### Az ágazati szervek ma

Ami a központi államigazgatási szervek tipizálását illeti, ma is jól elkülöníthetők a központi szervek rendszerében az ágazati államigazgatási szervek, amelyeknek az a rendeltetése, hogy egy-egy társadalmi-gazdasági ágazatra vonatkozó államigazgatási tevékenységet végezzenek. (Ilyen feladatot lát el az összes ágazati minisztérium, az Ipari Minisztériumtól kezdve a MÉM-en keresztül az új összevont feladatkörű minisztériumig, a Közlekedési, Hírközlési és Építésügyi Minisztériumig.) Ezekre az ágazati szervekre a következők a jellemzők:

- Ezek a minisztériumok és országos hatáskörű szervek a társadalomnak olyan nagy szféráit, ágazatait igazgatják, amelyek működése tulajdonképpen az államtól elkülönítve, az állam nélkül is elképzelhető lenne. Az ágazati minisztérium a társadalmi valóság meghatározott szféráira gyakorol tehát állami, államigazgatási befolyást.
- Az ágazati igazgatásnak ebből következően tárgyai mindazok a szervezetek, amelyek az ágazatra jellemző tevékenységet látnak el, vagyis munkatevékenységük ebbe az ágazatba tartozik.
- Az ágazati igazgatást végző központi szerveknek szűkebb vagy tágabb körben ma is vannak hierarchikus igazgatási feladatai. (Az állami vállalatok többségét ugyan ún. önkormányzati típusú vállalattá alakították át az elmúlt

években, és ennek folytán ezek igazgatása nem minősül hierarchikus igazgatásnak.)

- Az ágazati igazgatást végző szervek igen kiterjedt hierarchián kívüli igazgatást végeznek olyan állami szervezetek tekintetében, amelyek nem tartoznak az ágazati szerv hierarchikus rendszerébe, és ezen kívül nem állami szervezetek és személyek tekintetében, amelyek az ágazatba illő munkatevékenységet végeznek.
- Minden ágazati szerv ennek következtében nemcsak szervezeteket, hanem állampolgárokat is igazgat.
- Minden ágazati szervnek nagy a szerepe a kormányzati és a magasabb szintű döntések előkészítésében és ezek végrehajtásaként főként a végrehajtási jogszabályok kiadásában.

#### Állami szervezeteket irányító központi szervek

A hagyományos ágazatinak tekintett minisztériumok és országos hatáskörű szerveknek egy része azonban nem mutatja azokat a sajátosságokat, amelyeket a gazdasági ágazatokat irányító, igazgató minisztériumok, illetőleg a kulturális és az egészségügyi szociális szférát igazgató minisztériumok esetében kimutathattunk. Vannak olyan, eddig ágazatinak minősített központi szerveink, amelyek igazgatási tárgyaként nem találjuk meg a társadalmi életnek azt a szféráját, amelyet igazgatnak. Nincsenek tehát olyan munkatevékenységet végző szervezetek, illetőleg olyan személyek, amelyeknek a tevékenysége folytán arról lehetne szó, hogy létezik egy társadalmi ágazat, és ezt igazgatják ezek a központi szervek. Ilyen központi államigazgatási szerveink pl. a Honvédelmi Minisztérium, a Belügyminisztérium, részben a Pénzügyminisztérium, (az adóigazgatás, a vám- és pénzügyőri igazgatás terén), a környezet- és természetvédelem területén ilyen a Környezetvédelmi és Vízgaz-

dálkodási Minisztérium (a vízgazdálkodás tekintetében ugyanis ágazati igazgatást végző szerv), továbbá ilyen a Külügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, az Állami Népegyenlívántartási Hivatal, az Állami Egyházügyi Hivatal stb. Ezekre az a jellemző, hogy valamely állami, államigazgatási funkciót látnak el, de ezzel nem valamely társadalmi szférára gyakorolnak állami befolyást, hanem valamiféle államivá minősített érdeket védenek és érvényesítenek, valamely állami feladatkört látnak el az állami politika érvényesítése érdekében. Ezért tehát nem munkaszervezetek igazgatására irányul a tevékenységük, hanem kifejezetten csak állami szervezetek (tehát az állami mechanizmus részeit, az állami szervezet rendszerét alkotó állami szervek) irányítását látják el. így a Honvédelmi Minisztérium a néphadsereg, a Belügyminisztérium a rendőrség és a határőrség, a Pénzügyminisztérium a Vám- és Pénzügyőrség, az Igazságügyi Minisztérium a büntetésvégrehajtási őrség irányítását (beleértve ebbe a büntetésvégrehajtási intézetek irányítását is). Más központi államigazgatási szerveink, pl. a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium vagy az Állami Népegyenlívántartó Hivatal még fegyveres testületet vagy rendészeti szervet sem irányítanak, hanem pusztán államigazgatási szervezetrendszert, mert pl. a népegyenlívántartási feladatokat kizárólag államigazgatási szervek látják el.

Ezt a második központi államigazgatási szervcsoportot a továbbiakban már nem célszerű ágazati központi szervezetnek nevezni, hanem ezek - közös jellemzőjüket kifejező elnevezéssel - az állami szervezetek irányítását ellátó központi szervezeteknek nevezhetők. (Lehet ezt a csoportot nevezni még: állami funkciót megvalósító központi államigazgatási szervezeteknek vagy valamely állami feladatot megvalósító szervezeteknek vagy valamely állami érdeket érvényesítő és védő államigazgatási szervezeteknek.)

Az utóbbi kategoriára tehát az jellemző, hogy a hierarchikus irányításuk tárgya kizárólag csak az impériumot gyakorló

állami szervek valamely típusa lehet, munkaszervezet csak kivételként és segédfeladatot betöltve tartozhat irányításuk alá (pl. egészségügyi vagy oktatási intézetek).

Az általános gazdaságigazgatási (funkcionális) központi szervek

A központi államigazgatási szervek harmadik csoportját - a régi elnevezés szerint - a funkcionális központi szervek adják. A hagyományos elnevezés helyett ma kifejezőbb lenne a szerveket "a gazdasági igazgatás főhatóságainak" vagy "általános gazdaságigazgatási szerveknek nevezni". (Ez utóbbi kifejezés érzékeltetné, hogy e szervek funkciójukat tekintve az ágazati gazdaságigazgatási szerveknek az ellentétei.)

A funkcionális szerveket a szocialista tervgazdálkodás időszakában is elsősorban a gazdasági igazgatás szerveiként hozták létre. Ez a közös funkciójuk hazánkban is mind a mai napig megmaradt. (Némelyik központi igazgatási szervünk a gazdaság mellett az ún. intézeti szférát is, tehát a kulturális, egészségügyi, szociális társadalmi területeket is érinti igazgatási tevékenységével.) E szervek ilyen funkciója azonban a gazdaság irányításához képest alárendelt jelentőségű. Az egyértelmű, elméleti alapon végzett szervtipizálás igényei folytán az eddig hagyományosan funkcionálisnak minősített központi igazgatási szervek közül néhányat ki kell emelnünk ebből a körből, és a központi szervek imént tárgyalt második kategóriájába célszerű sorolnunk. Ilyen a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság és a Központi Statisztikai Hivatal, amelyeket eddig a tankönyvek funkcionális szervnek minősítettek. Funkciójukat tekintve azonban ezek ugyan szerepet játszanak a gazdaság igazgatásában is, (természetesen csak nagyon áttételesen), de tevékenységükre inkább az jellemző, hogy az állam meghatározott érdekeinek védelmében, meghatározott állami feladatot teljesítenek a társadalom egésze vagyis minden ága-

zat tekintetében. (Ezt a sajátos társadalmi, igazgatási funkciót mindkét szerv elnevezése jól tükrözi.)

A központi funkcionális szervek feladatkörét két oldalról lehet jellemezni. Egyrészt vizsgálható a gazdasági igazgatás egészén belül betöltött szerepük szempontjából, másrészt vizsgálható és minősíthető abból a szempontból is, hogy miként hatnak a gazdálkodó szervezetek tevékenységére, viszonyaira.

A gazdasági igazgatásban betöltött funkciójuk tekintetében a funkcionális szervek három csoportra oszthatók. Az első csoportba tartozó szervek az állami gazdaságpolitika kialakításában játszanak döntő szerepet. A gazdaságpolitika elsősorban a népgazdasági tervekben tükröződik, és a tervek elfogadásával nyer állami megerősítést. Ezen kívül ezek a szervek részt vesznek a nem terv formájában meghozott gazdaságpolitikai döntések előkészítésében is. (E tekintetben a legfontosabb funkciót az Országos Tervhivatal és a Pénzügyminisztérium tölti be, mellette azonban az összes többi funkcionális központi szerv is.) Funkciójuk lényege a döntéselőkészítés tudományos színvonalú, kreatív tevékenységgel, a gazdaságpolitikai döntések "szakmai" megalapozása a fő feladatuk.

A funkcionális szervek második csoportja (pontosabban a funkcionális szervek feladatainak második csoportja) a gazdaságpolitikai döntések realizálásában való részvétel. Ez elsősorban a gazdasági szabályozást jelenti. Ma már ugyan a gazdasági szabályozásban elsősorban a népképviselői szerv törvényeinek van egyre nagyobb jelentőségük, emellett természetesen a Kormány gazdaságpolitikájának a szabályozásában a Minisztertanácsnak is hallatlan nagy szerep jut. Ezzel együtt azonban a központi funkcionális szervek jogalkotó tevékenysége is a gazdasági szabályozásnak komoly része. (Eddig a központi funkcionális szervek szabályozó tevékenységének az eltúlzásáról beszélhettünk.) A gazdasági szabályozás nem jelent mást,

mint az ún. "gazdasági szabályozók" jogi formába (jogforrásba) öntését. A gazdasági szabályozók útján az államigazgatás a gazdálkodó szervezetek szoros értelemben vett gazdálkodására fejti ki hatását, méghozzá az esetek többségében erőteljes befolyását. Ebben a körben az államigazgatás funkciói a gazdálkodó szervezet

- kiadásainak,
- bevételeinek,
- jövedelmének,
- nyereségének,
- bevételei felhasználásának, nyeresége felhasználásának,
- különösen pedig a szervezet beruházásainak, fejlesztési tevékenységeinek a befolyásolását szolgálják.

A gazdasági szabályozás e szférák elsősorban jogi normák útján történő igazgatása, az állami gazdaságpolitikának megfelelő befolyásolása.

A funkcionális szervek gazdasági-igazgatási rendeltetését egy harmadik feladatcsoport is jelzi. E harmadik feladatcsoport a "visszacsatolást" szolgálja. Ez azt jelenti, hogy a funkcionális szervezeteknek a gazdálkodó szervezetek működéséről információkat kell szereznie, és egyidejűleg ellenőrizniük is kell, hogy miként valósul meg az állami gazdaságpolitika, a gazdasági szabályozás a gazdasági élet gyakorlatában. Ez természetesen az újabb döntési ciklus előkészítő műveletének a végzését is jelenti, hiszen az információk szerzésével és elemzésével a funkcionális szervek újabb gazdaságpolitikai döntéseket készítenek elő, amelyek nyilván az előbbi döntésekhez képest korrekciós célzatú döntéseknek is tekinthetők.

A funkcionális szervek gazdasági szervezeteinkre gyakorolt igazgatási tevékenységének azonban a gazdasági szabályozás funkcióján kívül van egy másik fontos területe is. Nevezetesen

a funkcionális szervek a gazdálkodó szervezeteknél általánosan előforduló gazdasági tevékenységfajtákra fejtik ki hatásukat. A gazdálkodó szervezetek (az állami vállalatoktól kezdve a magánvállalkozásig) funkcióinak egyik része speciális gazdasági funkció, amely a szervezet "profilját" tükrözi, amely tehát a gazdasági tevékenység sajátosságait mutatja, a gazdasági szervezet társadalmi rendeltetésével függ össze. Ezzel együtt azonban a gazdálkodó szervezeteknek vannak azonos gazdasági mozzanataik, műveleteik is. Ez annak a jele, hogy a legkülönbözőbb ágazatokba tartozó gazdálkodó szervezetek gazdasági tevékenysége sok tekintetben hasonló. Ez a vállalkozásszerű vállalati típusú termelő-elosztó szolgáltató tevékenység jellemzője. Annak következtében tehát, hogy a különböző termelő tevékenységeknek vannak azonos technológiai vonásaik, és az áru-pénzviszonyok jelenlétének a gazdálkodásban szintén megtalálhatók a közös sajátosságai, ennek folytán mindenütt előforduló gazdasági tevékenységfajtákkal is számolnunk kell. Amíg az ágazati igazgatás szervei a gazdálkodó szervezeteknek az ágazatilag sajátos tevékenységfajtáira (a szakmai tevékenységükre) kívánnak állami hatást gyakorolni, addig a központi funkcionális szervek viszont az általánosan előforduló gazdasági műveletekre, mozzanatokra, tevékenységfajtákra fejtnek ki igazgatási hatást. Ezek közül a legfontosabbak a következők:

- a gazdasági tervezés,
- a műszaki tervezés,
- a létszám- és munkaerő-gazdálkodás,
- a bér-gazdálkodás,
- a pénzügyi műveletek végzése, a pénzgazdálkodás,
- a hitelgazdálkodás,
- a devizagazdálkodás,
- az anyag- és termékbeszerzés,
- az árügyi tevékenység,
- az értékesítés,
- a külgazdálkodási tevékenység,

- a műszaki fejlesztés,
- a minőségellenőrzés stb.

A mai magyar szervezetrendszerben a gazdasági tervezés, valamint a létszám- és munkaerő gazdálkodás szerve az Országos Tervhivatal, a létszám- és munkaerőgazdálkodás, valamint a bérgazdálkodás központi szerve az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal, a pénzgazdálkodás, a hitelgazdálkodás, a devizagazdálkodás igazgatási szerve a Pénzügyminisztérium, az anyag- és termékbeszerzés központi szerve a Kereskedelmi Minisztérium, (régen az Országos Anyag- és Árhivatal) az árügyi tevékenységet igazgatja az Országos Árhivatal, az értékesítés és a külgazdasági tevékenység központi funkcionális szerve a Kereskedelmi Minisztérium, a műszaki fejlesztés, a minőségellenőrzés szervei az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság, az Országos Találmányi Hivatal, a Magyar Szabványügyi Hivatal és a Mérésügyi Hivatal.

A központi funkcionális szervek jellemzője az is, hogy e szervek irányítása alatt nem működnek nagy hierarchikus szervezeti rendszerek. (Ez fontos különbségük a központi ágazati igazgatási szervekhez képest.) Mindegyik központi funkcionális szervnek van ugyan egy-két munkaszervezete, amelyet irányít, de ezek mennyisége és jelentősége nem vethető össze az ágazati szervek ilyen feladataival.

A funkcionális szervekre jellemző az "ágazatköziség" is. Ez azt jelenti, hogy tevékenységük nemcsak egyik vagy másik ágazatot érinti, (miként az ágazati minisztériumok és országos hatáskörű szervek igazgatási tevékenysége), hanem az igazgatási tevékenység valamennyi olyan ágazatot érinti, amelyben az igazgatott gazdasági tevékenységfajta előfordul. Sőt, nem egy funkcionális szerv (elsősorban a Pénzügyminisztérium) a gazdaság szféráján kívül is igen komoly igazgatási tevékenységet végez. (A Pénzügyminisztérium pl. a költségvetési gaz-

dálkodás irányításával az intézetekre és a legkülönbözőbb igazgatási ágazatba tartozó államigazgatási szervekre, sőt még egyéb állami szervtípusokra, pl. a bíróságokra is nagy államigazgatási hatást gyakorol.)

## VII. FEJEZET

### AZ ÁLLAMIGAZGATÁS TERÜLETI ÉS HELYI SZERVEI

#### 1. §. A területi és a helyi szervek rendszere

##### A területi és a helyi államigazgatási szervek típusai

A Magyar Népköztársaságban a területi és a helyi (összefoglalóan a territoriális) államigazgatási szerveknek két nagy típusát lehet megkülönböztetni. Az államigazgatási szerveknek a nagy többsége a tanácsrendszer keretében működik, az államigazgatási szervek kisebbik hányada viszont nem része a tanács-szervezetnek, azon kívül működik, ezeket nevezzük centrális alárendeltségű helyi szerveknek. Egy másik osztályozás szerint - már szó volt róla - hogy az államigazgatási szervek működési területe általában megegyezik az állam területi beosztási egységeinek a területével. Ezek alól kivételt képeznek az ún. területközi szervek, amelyek a centrális alárendeltségű szervek közül azok, amelyeknek a működési területe kisebb vagy nagyobb az általános állami területi beosztási egységeknél.

A tanácsszervezetben működő államigazgatási szervek típusai a következők: a tanács végrehajtó bizottsága, a tanács és a végrehajtó bizottság tisztségviselői, a tanács szakigazgatási szervek és az ún. szakigazgatási intézmények.

##### A végrehajtó bizottságok

A végrehajtó bizottságok funkcióit a különböző tanácsstörvények hazánkban ugyan különböző módon szabályozták, (ilyen tekintetben is elsősorban a ma hatályos tanácsstörvény hozott újítást a végrehajtó bizottság funkcióinak a meghatározásában), mégis meg lehet állapítani a végrehajtó bizottságoknak a tanács-

rendszerekre általában jellemző kettős funkcióját. Ebből az első funkció a tanácshoz mint képviseleti szervhez kötődik. A végrehajtó bizottság ugyanis a saját tanácsának a végrehajtó-rendelkező szerveként arra hivatott elsősorban, hogy előkészítse a tanács döntéseit, egyáltalán a tanács üléseit, és gondoskodik a tanács döntéseinek (rendeleteinek és határozatainak) a végrehajtásáról, megvalósításuk szervezéséről. A végrehajtó bizottságok másik funkciója viszont az alárendelt szakigazgatási szervek munkájának a testületi irányítása, (és az irányítás keretében e szakigazgatási szervek működésének az összehangolása).

E funkciókból következően a végrehajtó bizottság tevékenységének igen jelentős része döntéselőkészítés, vagyis a tanács elé terjesztendő különböző javaslatok, tervek elkészítése a szakigazgatási szervekkel, és ezek megtárgyalása a tanács ülése előtt. Emellett a végrehajtó bizottságoknak meg lehetőségen széles döntési jogkörük is van. Ezek egyik része hatósági jogkör, ezekkel a döntésekkel tehát az állampolgárokat és a területükön működő nem tanácsai szerveket érintik (ügyféli minőségben). Döntéseiknek egy másik része viszont a szakigazgatási szervezet irányítása körébe tartozik. A végrehajtó bizottság tevékenységének az egyik legfontosabb területe ez az irányító tevékenység, amelyet elsősorban a szakigazgatási szervekre kötelező határozatokkal, ezek megvalósításának az ellenőrzésével, szükség esetén a szakigazgatási szervek aktusainak a felülvizsgálatával, és a szakigazgatási tevékenységhez szükséges feltételek biztosításával látnak el.

Azok a végrehajtó bizottságok, amelyek középfokú irányító szervei funkciót is betöltenek, (tehát a magyar tanácsszervezetben régen a járási tanácsok végrehajtó bizottságai, régen is és ma is a megyei tanácsok végrehajtó bizottságai) fontos funkciót töltenek be az alsóbb szintű végrehajtó bizottságok irányításával is. Ugyancsak a magasabb szintű végrehajtó bizottságok fe-

ladatkörében található meg (hazánkban csak 1971 óta) az alsóbb szintű, vagyis a helyi tanácsok mint népképviselési, önkormányzati szervek feletti törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlása. A két első magyar tanácstörvény szerint a végrehajtó bizottságnak ilyen hatásköre nem volt, mert a tanácsok felett nem törvényességi felügyeleti jogot, hanem irányítási jogkört gyakoroltak a felettes tanácsai testületek (a községi tanácsok felett a járási tanács, a járási és a városi tanácsok felett pedig a megyei tanács, a megyei tanácsok felett pedig a Népköztársaság Elnöki Tanácsa).

#### A tanácsai szakigazgatási szervek

A tanácsai szakigazgatási szervek - az általános hatáskörű szerveknek minősülő végrehajtó bizottságokkal ellentétben - különös hatáskörű szervek, az adott szintű tanács tulajdonképpen államigazgatási szervei. Ezek azok a szervek, amelyek hivatásos államigazgatási tisztviselőkkel, az államigazgatás helyi, illetőleg területi feladatait ellátják. E szervek érintkeznek a lakossággal, és e szervek intézik a különböző nem tanácsai szervezetek, vállalatok, intézetek, szövetkezetek stb. államigazgatási ügyeit. A végrehajtó bizottság nem államigazgatási tisztviselők testülete, hanem más munkaterületen foglalkoztatott, "laikus" tanácsstagokból áll, akiket erre a tisztségre, a vb tagságra a tanács megválasztott. (A végrehajtó bizottság tagjai hivatalból az erre a funkcióra megválasztott tanácselnök, tanácselnök-helyettesek, és tisztségénél, nem választásánál fogva a mai magyar rendszerben a végrehajtó bizottság titkára.)

A tanácsai szakigazgatási szervek által intézett államigazgatási feladatok többségét a hatósági ügyek adják. A települési tanácsok, (a községi és a városi, a fővárosi kerületi tanácsok) szakigazgatási szervei intézik a legtöbb hatósági ügyet, és főként az állampolgárok ügyeiben járnak el. A hatósági tevékeny-

ség mellett különösen a nagyközségi és a városi tanácsok, valamint a megyei, fővárosi tanácsok szakigazgatási szervei igen tekintélyes mennyiségű intézetirányító tevékenységet is végeznek. A tanácsai szakigazgatási szervek az intézetirányító tevékenység útján biztosítják a működési feltételeket az óvodák, az általános iskolák, a középfokú oktatási intézetek, továbbá az egészségügyi és a szociális intézetek működéséhez, s a feltételek biztosítása mellett szűkebb körben bizonyos szakmai irányítási feladatokat is ellátnak. A szakigazgatási tevékenységnek tehát rendkívül nagy a szerepe a lakosság széles rétegei kulturális, egészségügyi és szociális szükségleteinek a kielégítésében. A szakigazgatási szervek hatáskörébe tartozik a tanácsai vállalatok felügyelete, illetőleg irányítása is. E vállalatok többsége ún. közüzemi vagy másként kommunális vállalat, amelyek a lakosság szükségleteiről gondoskodnak elsősorban anyagi jellegű szolgáltató tevékenység útján. (Ilyenek a helyi közlekedést, a víz-, csatorna-ellátást, a köztisztasági feladatokat, a kertészeti feladatokat, a házközelési feladatokat, stb. ellátó vállalatok.) A szakigazgatási tevékenység része a tanácsai fejlesztési feladatok megszervezése, megtervezése és lebonyolítása is. Egyes szakigazgatási szervek működésében ez a beruházási tevékenység kiemelkedő szerepet játszik. Ugyancsak a szakigazgatási tevékenység részét adja a különböző közművek (utak, hidak, járdák stb.) fenntartásával, kezelésével kapcsolatos feladatok szervezése is. (Ezeket vagy a polgári jogeszközei igénybevételeivel, tehát szerződések megkötésével különböző vállalatokra bízák, vagy a saját tanácsai vállalatokkal, azok irányítása útján oldják meg a közfeladatokat.) A szakigazgatási szerveknek is jelentős döntéshozókészítési feladatokat kell ellátniuk. Részhöz a végrehajtó bizottság, részben pedig a tanács számára készítene különböző javaslatokat, terveket, előterjesztéseket, döntési alternatívákat, és természetesen a legkülönbözőbb feladatok végrehajtásáról - az ellenőrzés eszközeként - jelentéseket és beszámolókat is.

A különböző szintű szakigazgatási szervek tevékenységén belül a fenti tevékenységfajták eltérő arányban jelentkeznek. A települési tanácsi szervek működésében uralkodó az elsőfokú hatósági jogkörök gyakorlása. A magasabb szintű tanácsi szakigazgatási szervek a hatósági ügyekkel általában csak másodfokon foglalkoznak, viszont az intézet és vállalat irányító és felügyeleti tevékenység e szervek munkájában nagyobb részt foglal el. A fejlesztési feladatok különösen a városi és a megyei szakigazgatási szervek tevékenységében jelentkeznek kiemelkedő súllyal.

Minden magasabb szintű (tehát régen a járási, ma a megyei és a fővárosi) szakigazgatási szervnek vannak irányítási feladataik az alsóbb szintű szakigazgatási szervek tekintetében is.

A tanácsi szakigazgatási intézmények a magyar államigazgatási szervezet speciális képződményei. E szervek beépülnek ugyan a tanácsszervezetbe, de centrális (minisztériális) irányításuk sokkal erőteljesebb, mint a tanácsi szakigazgatási szerveké. Ugyanakkor e szervek társadalmi funkciójukat tekintve kettős arculatúak. Egyrészt államigazgatási szervek, vagyis hatósági tevékenységet is látnak el, emellett azonban nem államigazgatási tevékenységet, hanem különböző szolgáltató tevékenységet is végeznek, amelyet egyébként vállalat vagy intézet is elláthatna. (E szakigazgatási intézmények közül a legfontosabbak a földhivatalok, továbbá a KÜJÁL-ok, vagyis a közegészségügyi és járványügyi állomások, az állami tűzoltóság szervei, továbbá az állategészségügyi és növényvédelmi szakigazgatási intézmények.)

A centrális alárendeltségű államigazgatási szervek a minisztériumok, (országos hatáskörű szervek, miniszter irányítása alatt működő központi szakigazgatási szervek) területi, helyi szervei. Ezek alapvető feladata a hatósági igazgatási fe-

ladatok ellátása, emellett kivételesen egyéb igazgatási tevékenységet is végeznek. A legfontosabb centrális alárendeltségű szerveink a rendőrség szervei, a honvédelmi igazgatás szervei, a statisztikai igazgatás szervei, az adóügyi igazgatás szervei (az adófelügyelőségek). A centrális alárendeltségű szervezeteknek rendszerint megyei szerveik vannak, ezen kívül a jelenlegi szervezeti rendszerben még a városokban (a nagyközségekben is) megtalálhatók egyes centrális alárendeltségű szervek.

#### A tanácsi államigazgatás kettős funkciója

A községek és a városok államigazgatási szerveinek a feladatkörében az első funkció a lakosság életfeltételeiről, a települések fejlesztéséről való gondoskodás az államigazgatás eszközeivel. Olyan igazgatási feladatok ellátása tartozik e funkció körébe, amelyek a település működési feltételeit vannak hivatva biztosítani (az ún. kommunális szükségletek kielégítése). Minthogy a települések fenntartásáról és fejlesztéséről való gondoskodás a tanácsnak mint a helyi lakosság képviselői szervének a feladatkörébe és hatáskörébe tartozik, a tanácsi államigazgatási szervek ilyen feladatokkal tulajdonképpen a tanács döntésselőkészítő és döntést megvalósító szerveiként működnek.

A szakigazgatási szervek másik funkciója, hogy az állam központi szervei által elrendelt, tehát az ország egész területén egységesen megvalósítandó államigazgatási feladatokat is ellássanak. A tanácsi államigazgatási szervek kettős funkciója tehát azt jelenti, hogy működésükkel egyaránt szolgálják a központilag meghatározott állami célokat és a helyi lakosság érdekeit, egyaránt megvalósítói az állami politikának és a helyi, önkormányzati politikának is.

A magasabb szintű tanácsok államigazgatási szervei nem

elsősorban a helyi államigazgatási ügyek ellátói, hanem elsősorban a központi államigazgatás képviselőiben az állami politika megvalósításának irányítói, és egyidejűleg a helyi ügyeket ellátó települési államigazgatási szervek törvényes működésének az őrei is. A központi állami politika közvetítése különösen a megyei szervek munkájában figyelhető meg. Ugyanakkor a megyei államigazgatási szervek ellátnak olyan intézeti és vállalatirányítási feladatokat, olyan fejlesztési feladatokat is, amelyek túlnőnek egyes települések szükségletein és működési területén.

A készülő alkotmány koncepciója szerint a települési tanácsok a helyi lakosság önkormányzatát testesítik majd meg, a lakosság nevében gyakorolják az önkormányzati jogokat, amelyek elsősorban a lakosság saját ügyeinek az igazgatására terjednek ki. Az új koncepció szerint az államigazgatási feladatok tekintetében is elsősorban a tanácsokat mint népképviselői, önkormányzati szerveket illeti meg a hatáskör, és a szakigazgatási szervek e testületek nevében gyakorolják majd a hatásköröket. Szűk körben, nevezetesen a hatósági ügyek tekintetében azonban a szakigazgatási szervek a jövőben is önállóságot élveznek.

A tanács és a végrehajtó bizottság tisztségviselői közül a tanácselnök és az elnökhelyettesek funkciója elsősorban a szakigazgatási szervek irányításában, másrészt a végrehajtó bizottságnak a működésében való részvétel. A végrehajtó bizottság titkára a mai magyar rendszerben a tanácsai szervek, elsősorban a tanácsai szakigazgatási szervek törvényes működésének a biztosításában kapott hatáskört. A tisztségviselők a tanácsstörvény adta körben a végrehajtó bizottság hatáskörében is eljárhatnak, helyettesítve a végrehajtó bizottságot e jogkörben döntéseket is hozhatnak (főként a tanácselnök). Emellett egyes jogszabályok személy szerint a tanács elnökének adnak különböző államigazgatási jogosítványokat (pl. a honvédel-

mi igazgatás területén).

2. §. A magyar tanácsszervezet változásai az elmúlt 40 évben

A tanácsrendszer fejlődésének szakaszai hazánkban

A magyar tanácsrendszer fejlődésének szakaszait a tanács-törvények megjelenésével és - az utolsó két évtizedben - néhány fontos szervezeti intézkedéssel lehet behatárolni. Az első tanács törvény, az 1950. évi I. tv., szinte valamennyi községünkben önálló tanácsot kialakítva a magyar helyi, területi állami szervezetet a szovjet rendszernek megfelelően alakította ki. Erre a törvényre az volt a jellemző, hogy átvette a Szovjetunióban meghonosított szovjetek rendszerét, és a különböző tanácsok és tanácsai szervek közti kapcsolatot a Szovjetunióban meghonosított elveket alkalmazva szabályozta. E tanács-törvény még az államigazgatásnak a teljes tanács alá rendeltségéből indult ki, tehát a tanácsai államigazgatási szervek önállóságának hiánya volt a jellemzője. Ez a törvény majdnem teljes következetességgel valósította meg a három szintes igazgatás rendszerét. Ez azt jelentette, hogy a központi államigazgatási szervek szintje alatt a tanácsok és államigazgatási szerveik is további három szinten helyezkedtek el, nevezetesen a megyékben, a járásokban és a településekben. A települések tanácsainak a zömét (a városok egy részének a kivételével) a járási tanácsai szervek irányítása alá helyezték.

A második tanács törvény (az 1954. évi X. tv.) - az 1953-1954-es politikai reformtörekvéseket tükrözve - lényegesen módosította a szervezetet. Egyik részről önállóságot adott a tanácsai államigazgatási szerveknek, részletesebben építette ki az irányítás jogi garanciarendszerét, és főként kiemelte a városokat a járási tanácsok szerveinek irányítása alól. Ez a ta-

nácstörvény a helyi tanácsok önállóságának a növelését kíván-  
ta szolgálni.

A második tanácstörvény 1971-ig volt hatályban, ekkor  
született meg az 1971. évi I. tv., a ma is hatályos, harmadik  
tanácstörvény. Ennek a tanácstörvénynek az előkészítése során  
- a gazdasági mechanizmus reformjával párhuzamosan - a politi-  
kai intézményrendszer reformját is tervezték és a tanácstör-  
vény ennek a reformnak a részeként készült. E tanácstörvény  
alapkoncepciója az volt, hogy a tanácsokat ismét önkormányza-  
tokként kívánták felfogni az egységes államszervezet részei-  
ként is. Ennek a jegyében jogilag erőteljesen növelték a helyi  
szervek, mindenekelőtt a tanácsok, de a tanácsok államigazga-  
tási szerveinek is az önállóságát. Jogi garanciákkal szűkítették  
az állam központi szerveinek az önállóságot korlátozó, he-  
leszólási jogát. A harmadik tanácstörvény legfontosabb szer-  
vezeti módosítása az volt, hogy megszüntette a járási taná-  
csokat, és a megyei jogú városok kerületeiben a tanácsokat.  
Ez azzal a következménnyel járt, hogy e területi egységekben  
képviselői szerv helyett pusztán államigazgatási szervek mű-  
ködtek tovább (a járási hivatalok, illetőleg a kerületi hiva-  
talok).

Az 1960-as és az 1970-es évtizedben - nem a törvényalko-  
tás szintjén - egy másik fontos folyamat játszódott le hazánk-  
ban. Nevezetesen a közös községi tanácsok kialakítása. Az  
1950. évi I. tv. alapján több mint 3.000 községnek volt önál-  
ló tanácsa, s természetesen végrehajtó bizottsága, szakigazga-  
tási szerve is. A községi fenntartási és fejlesztési felada-  
tok, a lakossági szolgáltatások színvonalasabb ellátása érde-  
kben és nem utolsósorban a szakigazgatási feladatok racioná-  
lisabb megszervezése érdekében az ún. aprófalvas vidékeken a  
kisebb községek önálló tanácsát megszüntették, és több kisebb  
község számára közös tanácsot hoztak létre. A közös tanács,  
annak végrehajtó bizottsága, és szakigazgatási szervei most

már nem egy, hanem több község lakossága számára látták el a képviselői, illetve az államigazgatási feladatokat. Ez az összevonási és vele együtt a községegyesítési folyamat következtében 20 év alatt az önálló tanácsú községek száma körülbelül a felére, 1500-nál kevesebbre zsugorodott össze. A racionális ellátás- és igazgatás-szervezés igényeinek a létjogosultságát elismerve is ma már világosan látszik, hogy a községek egyesítése és a közös községi tanácsok szervezése során számos esetben figyelmen kívül hagyták a közös községi tanácsba vont községek lakosságának az érdekeit és véleményét. Ennek következtében most, ezekben az években számos ún. társközség igyekszik kiválni az eddigi közös tanácsából, és önálló tanácsot, ezzel együtt önálló államigazgatási szervezetet is kíván kiépíteni magának.

Az 1980-as években a tanácsrendszer szervezeti átalakítása meggyorsult. A következő fontos fordulópont e szervezet alakításában 1984. január 1. Ekkor ugyanis megszüntették a járási hivatalokat, és helyettük a megyei tanácsok által végzett irányító tevékenységben való közreműködésre az eddigi járási hivatalok helyett a városok tanácsi szerveit bízták meg. Mint-hogy egyidejűleg a járást mint az állami területi beosztás egységét is megszüntették, a városokból és a környékükön fekvő, azon községekből, amelyek tanácsi szerveinek irányításában a városi tanácsi szervek közreműködtek, ún. városkörnyéket hoztak létre.

Négy év múlva újabb jelentős szervezeti átalakulás kezdődött meg a magyar tanácsrendszerben. Ekkor ugyanis négy megyében 1988. január 1-jétől bevezették a községi tanácsi szervek tekintetében is az ún. két szintes igazgatást, vagyis ezekben a megyékben megszüntették a városi tanácsi szervek által eddig ellátott ún. városkörnyéki igazgatást. Egyidejűleg a megyei tanácsok olyan hatáskört kaptak, amellyel élve fokozatosan más megyékben is kialakíthatják a kétszintes községi

igazgatást.

1988-ban és 1989-ben - részben az új alkotmány előkészítése kapcsán - megindultak a tanácsok önkormányzattá alakítására vonatkozó munkálatok, másrészt egy új tanács törvény előkészítésének a munkálatai is. Az alkotmány és az új tanács törvény az önkormányzati elv jegyében elsősorban a települési tanácsoknak valódi önállóságot kíván biztosítani, megteremtve ehhez nemcsak a szükséges jogi, hanem a politikai és főként a gazdasági, a pénzügyi feltételeket is.

#### Változások a községi tanácsai szervek irányításában

A fenti rövid történeti áttekintés alapján látható, hogy a magyar tanácsrendszer alakulásának legdinamikusabb eleme a felsőbb szintű (központi) irányítás szervezeti megoldásának a változása. Ez érthetően elsősorban a községi és a városi tanácsai szerveket érintette. Az alábbiakban ezeket a változásokat mutatjuk be röviden.

Az első tanács törvény a községek igazgatásában a teljes háromszintű igazgatást valósította meg, tehát valamennyi községi tanácsai szerv a járási tanácsai szerveknek alárendelten működött, a járási tanácsai szervek pedig a megyei tanácsai szervek irányításával. Ez az irányítási megoldás érvényben maradt a második tanács törvény idején is, egészen 1971-ig. 1971-ben - amint erről már szó volt - az a változás következett be, hogy megszüntették a járási tanácsokat, azok végrehajtó bizottságait és önálló szakigazgatási szerveit. E szervek helyett a megyei tanács végrehajtó bizottságának irányítása alatt ún. járási hivatalokat hoztak létre. Ezek szakigazgatási szerveknek minősültek. A járási hivatalok egyrészt elláttak bizonyos önálló hatáskört (a hatósági tevékenységben), de főként az volt a funkciójuk, hogy a megyei irányításban közreműködjenek. Ténylegesen a járási hivatalok a községi tanácsai

szervek felettes szerveiként működtek, bár a tételesjog szerint ehhez az irányítási jogokat nem biztosították számukra. Szociológiailag azonban a teljes irányítási jogkört gyakorolták. Ennek az átszervezésnek a fő indoka a községi tanácsi szervek önállóságának a növelése volt, azzal együtt, hogy a járási tanácsokat azon a címen is szüntették meg, hogy nincs olyan "járási érdek", amelynek a kifejezésére képviselői, testületi szervnek működnie kellene.

A járási hivatalok több mint egy évtizedig működtek, viszont 1984 január elsejei hatállyal a járási hivatalokat az ország egész területén egységesen megszüntették, ezzel együtt a községek irányítása továbbra is az előző megoldáshoz hasonlóan alakult. "Igazi" felettes szintje a községi szintnek a megyei szint maradt változatlanul (csakúgy, mint a járási hivatalok idején), de mostantól kezdve az eddigi járási hivatali közreműködést a városok tanácsi szerveinek a közreműködése váltotta fel. A járások helyett a városkörnyéken fekvő községi tanácsi szervek igazgatásában való közreműködést most már a városi tanács tisztségviselői és szakigazgatási szervei látták el. (Ez nem jelentette azt, hogy a városi tanács vagy a városi végrehajtó bizottság a községi tanácsnak, illetve a községi végrehajtó bizottságnak felettes szerve lenne. A testületek községirányítási hatáskört nem kaptak, ezek a hatáskörök csak a tisztségviselőket, illetőleg a szakigazgatási szerveket látták el.) A városi szakigazgatási szervek látták el 1984-től kezdve azokat a hatósági jogköröket, amelyeket 1971 és 1983 között a járási hivatalok. Ugyancsak a városi szakigazgatási szervekre hárult 1984-től kezdve a községi szakigazgatási szervek irányításában való közreműködés, főként a szakigazgatási tevékenység ellenőrzése.

A községi igazgatásban jelentős új fejlemény volt az, hogy 1967-től kezdve egyre több község tanácsa kapta meg a nagyközségi tanácsi rangot. Ez előbb csak nagyobb hatáskört,

szélesebb jogkört jelentett, 1984-től azonban az irányítási rendszer tekintetében is változáshoz vezetett. Az addig egységes nagyközségi kategóriát 1984-től kezdve három nagyközségi kategória váltotta fel. Ebből az első típust a városi jogú nagyközségi tanács jelentette, amelyet az ország városhiányos körzeteiben ugyanolyan jogkörrel láttak el, mint másutt a községek irányításában közreműködő városi tanácsai szerveket. Ez azt is jelentette, hogy az ilyen városi jogú nagyközségi tanácsai szerveket 1984-től kezdve közvetlenül a megyei tanácsai szervek irányították. A második nagyközségi tanácsai kategória az ún. megyei irányítású nagyközség. Egyes nagyközségeket kiemelték a városok irányítási közreműködési hatásköréből, és ugyanúgy, mint az előbbi nagyközségi kategóriába tartozó szerveknél azok közvetlen irányítását is a megyei tanácsai szervek látták el. Végül a harmadik nagyközségi típusra változatlanul ugyanaz az irányítási megoldás a jellemző, mint a községekre. Vagyis a harmadik nagyközségi típus tekintetében a megyei irányításban közreműködnek a városi tanács szervei.

A községek irányításában a következő fordulópont 1988. január 1-je. Ettől kezdve ugyanis négy megyében (Vas, Komárom, Fejér, és Szolnok megyében) a községi tanácsai szervek irányításában is bevezették a kétszintű igazgatást, vagyis megszüntették a városkörnyéki igazgatást, ezzel együtt a városi szervek közreműködő szerepét a községi szervek megyei irányításában. Egyidejűleg lehetővé vált, hogy más megyékben is a megyei tanács újabb nagyközségeket, illetőleg újabb községeket emeljen ki a városkörnyéki igazgatás hatásköréből, és vonjon közvetlen megyei irányítás alá. Ezzel tehát olyan jogi lehetőség teremtdődött meg, amely birtokában a megyei tanácsok a saját elképzeléseik szerint, megyei politikát érvényesítve, fokozatosan, gyorsabban vagy lassabban az összes község és nagyközség kétszintű igazgatását tudják megvalósítani. E koncepció szerint tehát a városkörnyéki igazgatás, vagyis a városok községigazgatási szerepköre fokozatosan az egész országban

megszűnik.

#### Változások a városi tanácsi szervek irányításában

Az első tanácstörvény 1950-ben meglehetősen mostohán bánt a városi tanácsokkal, szakítva a magyar hagyományokkal a városi tanácsok nagyobbik részét a járási tanácsok irányítása alá helyezte. Ez a magyar városok fejlődését gátló, hibás döntésnek bizonyult. A megyeszékhely városok tanácsai és ezen kívül még néhány nagyobb város tanácsa azonban kedvezőbb helyzetbe került azzal, hogy ezeket kiemelték a járási irányítás alól, és közvetlenül a megyei tanácsi szervek irányítása alá helyezték. 1950 és 1954 között tehát a magyar városok egyik része kétszintű, a másik része három szintű igazgatási rendszerben működött. A megyei tanácsi szervek irányítása alól ebben az első korszakban egyedül Budapest Főváros Tanácsát emelték ki, és e tanács és szervei közvetlen irányítását az állam központi szerveire bízták.

1954 a városok irányításában fordulópontot jelentett. Ekkor ugyanis megalkották a "járási jogú város" jogi kategóriáját, amely azt jelentette, azt fejezte ki, hogy valamennyi városunkat kivették a járási tanácsi szervek irányítása alól, így tehát valamennyi város megyei irányítás alá került, a továbbiakban kétszintű igazgatási rendszerben működött. Sőt a négy legnagyobb vidéki várost (Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs) még a megyei tanácsi szervek irányítása alól is kiemelték, s ezeket "megyei jogú városokká" minősítették, és egyidejűleg - az irányítás tekintetében - a fővárosi tanáccsal azonos jogállást biztosítottak számukra. A négy megyei jogú városban kerületi tanácsokat is létrehozott a második tanácstörvény, így tehát a négy vidéki megyei jogú város kerületeiben, csakúgy, mint a főváros kerületeiben, kerületi tanácsok, végrehajtó bizottságok és szakigazgatási szervek működtek. (A fővárosban már az első tanácstörvény alapján létrehozták a ke-

rületi tanácsokat, végrehajtó bizottságokat és szakigazgatási szerveket.)

A városok irányításában új fejlemény lett a harmadik tanács törvénynek az a rendelkezése, amelyik megszüntette a megyei jogú városok sajátos státuszát, és ismét a megyei tanácsok irányítása alá helyezte őket. (Ezt azzal is kifejezte, hogy az új elnevezés a "megyei jogú város" helyett "megyei város" lett.)

A megyei városok finanszírozása tekintetében több, mint egy évtizeden keresztül megmaradt a régi kiváltságos helyzet, nevezetesen az, hogy a működésükhöz és fejlesztésükhöz szükséges pénzeszközökről a központi szervek gondoskodtak, e tekintetben tehát nem tartoztak megyei irányítás alá. 1984-től kezdve azonban ez a kiváltságuk is megszűnt.

A megyei jogú városokat érintő változás volt az is, hogy 1971-ben megszüntették a megyei jogú városok addigi kerületi tanácsait és helyettük csak ún. kerületi hivatalokat hoztak létre. Ezek egyértelműen szakigazgatási feladatokra létrehozott és a megyei város végrehajtó bizottságának az irányítása alá tartozó szakigazgatási szervekként működtek. 1984-től kezdve valamennyi megyei városban a kerületi hivatalokat összevonták, és tovább már csak egyetlen egy hivatal működött, illetőleg működik ennek az új elnevezése "megyei városi hivatal" lett.

A megyei városok száma 1971-ben 5-re nőtt, (Győr is megkapta ezt a jogállást), 1989-ben pedig megyei városok közé emelte a Népköztársaság Elnöki Tanácsa Székesfehérvárt, Kécskemétet és Nyíregyházát is.

Összefoglalva tehát azt mondhatjuk, hogy a magyar városok 1954-től kezdve kétszintes, (sőt a legnagyobb városok csak

"egyszintes") igazgatási rendszerben működhetnek, a községek 1950 és 1971 között a klasszikus háromszintes igazgatási rendszerben tevékenykedhettek. 1971 és 1983 december 31-e között valamennyi magyar község és nagyközség igazgatási rendszere a klasszikus kétszintes és háromszintes igazgatás keverékét, kombinációját mutatta. A községi-nagyközségi tanácsi szervek önállóságának a garantálása jegyében a tételesjog szerinti felettes szint már a megyei tanácsi szervek szintje, de még ténylegesen közbeiktatott középfokú irányító szervként működik a községek irányításában előbb a járási hivatal, majd utána a városkörnyéki igazgatást ellátó városi tanács, illetőleg városi jogú nagyközségi tanács szervei.

A városok igazgatásához még az is hozzátartozik, hogy 1984-től kezdve a városi jogú nagyközségek közül egyre több vált várossá, így 1989-re a magyar városhálózat rendkívüli mértékben kiszélesedett. Az 1989. április elsejei állapot szerint Magyarországos összesen 166 városi tanács működik.

### 3. §. A magyar tanácsi szakigazgatási szervezet alakulása az elmúlt 40 évben

#### A szakigazgatási szervek az első tanácstörvény hatálya idején

Az előzőekben már említettük, hogy az első tanácstörvény idején a helyi tanácsok száma igen nagy volt, minthogy gyakorlatilag minden községnek önálló tanácsa működött. Ez azzal is járt, hogy minden olyan községben, amelyben tanács működött, természetesen működött szakigazgatási szervezet is. A tanácsrendszernek ebben az első szakaszában a legkülönbözőbb típusú tanácsok szakigazgatási szervezeteit ugyanazon elvek és ugyanazon szabályok szerint alakították ki. Természetesen a különböző hatáskörű és különböző nagyságú feladatokat ellátó tanácsok szakigazgatási szervezete mennyiségileg, nagyságát tekintve különbözött. A községi szakigazgatási szerv (akár a

legkisebb községben is) ugyanúgy, mint a fővárosi tanács szakigazgatási szervezete, az ágazati és a funkcionális elv alapján tagolódtott. Ennek megfelelően a tanácsi szakigazgatási szervezet meglehetősen nagy számú szakigazgatási szervből állt. Ezek a szakigazgatási szervezetek, főként a megyei tanácsok és a városi tanácsok, továbbá a járási tanácsok szakigazgatási szervezetében visszatükrözték a központi szakigazgatási szervek (a minisztériumok és országos hatáskörű szervek) ágazati illetve funkcionális tagolódását. Így a községi szakigazgatási szervezeten belül is megtalálhatók voltak pl. a művelődésügyi szakigazgatási szerv, az egészségügyi szakigazgatási szerv, vagy az építésügyi szakigazgatási szerv is. (A fővárosi tanács szervezetét kivéve azonban nyilvánvalóan sehol sem volt a szakigazgatási szervezet olyan tagolt, mint az 1950-es években a minisztériumok rendszere.) Ennek ellenére gyakorlatilag minden ágazatnak megvolt a megfelelő szakigazgatási szerve. Ez a nagyobb településeken a szakigazgatási szervezet osztályokra tagolódását jelentette, a községeknél azonban legfeljebb csoportok működtek mint szakigazgatási szervek, de igen gyakran csak egy-egy előadó működött, sőt egy előadó több szakigazgatási szerv hatáskörét is gyakorolta. Nagyon gyakori megoldás volt az is, hogy a szakigazgatási feladatokat "mellékfoglalkozásként" látta el egy-egy községi alkalmazott (pl. a körzeti orvos vagy egy pedagógus). A legáltalánosabb megoldás a kisközségekben azonban azzal járt, hogy a községi tanács elnöke (illetve akkor még a végrehajtó bizottság elnöke) és a végrehajtó bizottság titkára látták el a szakigazgatási feladatokat. A nagymértékben tagolt tanácsszervezet ilyen szakigazgatási szervezeti struktúra mellett rendkívül nagy létszámbeli hiánnyal küzdött, minthogy a nagyszámú községi szakigazgatási szerv szakemberekkel való ellátása nem volt megoldható.

Az első tanácstörvény hatálya idején a tanácsi szakigazgatási szervekre az is jellemző volt, hogy nem voltak önálló államigazgatási szervek, hanem a tanács, illetőleg a végrehaj-

tó bizottság hivatali típusú szervei voltak. Ez azt jelentette, hogy a jogszabályok a hatáskört a tanácsnak vagy a végrehajtó bizottságnak adták, és a szakigazgatási szerv a végrehajtó bizottság döntést előkészítő szerveként működött. A szakigazgatási szerveknek (a magasabb szintű tanácsoknál) akkor is volt vezetőjük, ezek a vezetők azonban nem a saját nevükben, hanem a végrehajtó bizottság nevében hozták döntéseiket. Ez azt is jelentette, hogy a végrehajtó bizottság bármely ügyet bármikor saját döntési hatáskörébe vonhatott, és a szakigazgatási szerv vezetőjének bármely döntését később felülvizsgálhatta és azt módosíthatta is.

A szakigazgatási szerveknek ez a szervezeti felépítése és jogi megoldása rendkívül sok bírálatot vont magára mind a két imént tárgyalt témában. Ezért a második tanácstörvény lényeges változtatásokat hozott.

#### A szakigazgatási szervezet a második tanácstörvény hatálya idején

A második tanácstörvény legfontosabb változtatása a szakigazgatási szerveket illetően az, hogy valamennyi szakigazgatási szervet önálló államigazgatási szervvé minősítette. A jogszabályok ezt követően a hatáskört a szakigazgatási szerveknek adták, (elsősorban a hatósági ügyekben, de az intézet-irányítás és a vállalatirányítás, valamint az alsóbb szakigazgatási szervek irányítása terén is). A végrehajtó bizottságnak természetesen megmaradt az irányítási joga, a szakigazgatási szerv és a végrehajtó bizottság viszonyát az alá-fölérendeltség jellemezte. Ezt követően azonban a szakigazgatási szerv vezetője önállóan gyakorolta a szakigazgatási szerv hatáskörét. Sőt 1957-től kezdve hatósági ügyekben az Eljárási Kódex a hatáskör elvonás tilalmának a kimondásával azt is megakadályozta, hogy a végrehajtó bizottság (vagy akár a fe-

lettes szakigazgatási szerv) hatósági ügyben az ügy érdemét illetően, a döntés tartalmára vonatkozólag a szakigazgatási szervnek utasítást adhasson vagy e tárgyban rá kötelező döntést hozhasson.

A szakigazgatási szervezet struktúrája a második tanács-törvény hatálya alatt annyiban változott, hogy a közös községi tanácsok létrehozása következtében nagyobb községi szakigazgatási szervek alakulhattak ki, nagyobb mértékű lehetett a szakosodás a szakigazgatási szervezeten belül, és ennek következtében javult a szakember-ellátottság is. Az ágazati és a funkcionális elv érvényesülése azonban változatlan még e törvény hatálya idején is, tehát a községi és a magasabb szintű tanácsok igazgatási szervezetének struktúrája elvileg azonos, a szabályok is egységesen vonatkoztak rájuk.

#### A szakigazgatási szervezet átalakulása a harmadik tanács-törvény alapján

A harmadik tanács-törvény előkészítésének az időszakában - a NET-től kapott felhatalmazás alapján - a Minisztertanács kísérleti jelleggel bevezette a községi szakigazgatási szervezet új szervezeti formáját, az ún. egységes szakigazgatási szervezetet. Ezt azután a kedvező tapasztalatok nyomán a harmadik tanács-törvény, az 1971. évi I. tv. véglegesítette. Az egységes községi szakigazgatási szerv az addigi, községi struktúrát akként változtatta meg, hogy valamennyi ügyintézőt és a szakigazgatási feladatok ellátására a nagyobb községekben létező csoportokat összevonta egyetlen államigazgatási szervvé. Ez az egységes szervezetű szakigazgatási szerv egyetlen vezető irányításával az összes községi szakigazgatási hatáskör új jogosítottja lett. A szakigazgatási szerv vezetésével a végrehajtó bizottság titkárát bízták meg.

Az egységes szakigazgatási szerv természetesen belülről

struktúrált volt, benne viszonylagos önállóságot kapott csoportok működtek. A hatáskör azonban nem e szakigazgatási szerven belüli csoportoké, hanem magáé a szakigazgatási szervé, s ezt a hatáskört annak vezetője, a vb. titkár egyszemélyben gyakorolja. A szervezeti szabályzatok illetőleg az ügyrendek azonban elrendelhetők, hogy nagyobb szakigazgatási szervezeteken belül a csoportvezetők és egyéb ügyintézők is kiadmányozási jogot gyakorolhassanak. Ez nem jelentette azt, hogy a hatáskör átszállt volna e csoportvezetőkre, illetve ügyintézőkre, ezzel pusztán a vezető tehermentesítését szolgálták. Az egységes szakigazgatási szerv vezetője azonban e kiadmányozási joggal felruházott személyek döntési hatásköréből is bármikor bármely ügyet magához vonhatott, illetve vonhat ma is.

A járási tanácsi szervezet, illetőleg a megyei jogú városi kerületi tanácsi szervezet átalakítása után kialakított járási hivatalok, illetőleg kerületi hivatalok struktúrájukat tekintve ugyancsak egységes szakigazgatási szervek lettek. Természetesen a járási hivatalok és a kerületi hivatalok is nagy apparátust jelentettek ezekben az években, azért tehát a járási hivatalon és a kerületi hivatalon belül is osztályokat hoztak létre. Ezek az osztályok azonban csak részleges önállóságot élveztek. A hivatal vezetője, a megyei tanács, illetőleg a megyei jogú városi tanács által kinevezett vezető az egész egységes szakigazgatási szerv teljes jogú vezetőjeként az osztályvezetőknek is hivatali feletteseként működött.

Az egységes községi szakigazgatási szervek, majd a járási hivatalok, illetőleg a megyei városi kerületi hivatalok létrejötte után a magyar tanácsszervezetben egy-egy tanács szakigazgatási szervezetének a kialakításában most már két féle modell valósult meg. Az egyik az imént vázolt egységes szakigazgatási szerv, a másik pedig az önálló szervekből álló, tagolt szakigazgatási szervezet modellje volt. 1971-et követően több önálló, szakosított szakigazgatási szervből álló szakigazgatá-

si szervezet működött a megyei, a fővárosi, a városi, a megyei városi és a fővárosi kerületi tanács és vb. irányítása alatt. Egységes szakigazgatási szerv működött a községi tanácsok és kezdetben valamennyi nagyközségi tanács irányítása alatt és - miként az előbb erről szó volt -, egységes szakigazgatási szervnek minősült a járási hivatal és a kerületi hivatal is.

A későbbiekben annyi változás történt, hogy 1983 végén megszűntek a járási hivatalok, és erőteljesen csökkent a megyei városokban a kerületi hivatalok száma. A megyei városokként megmaradt egyetlen kerületi hivatal azonban változatlanul egységes szakigazgatási szervként működik.

A kétféle szakigazgatási struktúra egymáshoz viszonyított arányában annyi eltolódás következett be, hogy 1984-ben azokban a nagyközségekben, amelyek megkapták a városi jogú nagyközségi státuszt, az addigi egységes szakigazgatási szervezet helyett osztott, önálló szakigazgatási szervekből álló struktúrát kellett kialakítani. A városi jogú nagyközségek ebben is hasonló elbírálásban részesültek, mint a városok.

#### A "kisvárosi szakigazgatási szervezeti modell"

A megyei és a városi szakigazgatási szervezetre az elmúlt évtizedek nagyobbik részében az uniformizáltság volt a jellemző. Ez azt jelentette, hogy először minisztertanácsi rendelet állapította meg egységesen a szakigazgatási szervezetek struktúráját, majd később a Minisztertanács tanácsokkal foglalkozó szerve, a Minisztertanács Tanácsi Hivatala irányelveket adott ki a szakigazgatási szervezet kialakítására. Bár a tanácsoknak a harmadik tanácstörvény szerint joguk van a saját szakigazgatási szervezetük kialakítására, hosszú időn keresztül ezzel a joggal gyakorlatilag nem éltek.

A 70-es évek végén, a 80-as évek elején azonban az uni-

formizált struktúrában különböző változások jelei mutatkoztak. Kidolgoztak egy olyan szakigazgatási struktúrát, amely szakított a szakigazgatási szervezetek az ágazati és a funkcionális elv alapján való tagolásával, elsősorban azzal, hogy a szakigazgatási szervezetek többsége a minisztériumok tagozódását tükrözte. Az új struktúrát, minthogy a kisvárosokban kezdték kikísérletezni, "kisvárosi modellnek" nevezte el a szakmai nyelv. Ez a struktúra már nem az ágazati elv alapján, hanem elsősorban az azonos tevékenységi fajták szerint épül ki. Ebben egy szakigazgatási szerv látja el a hatósági tevékenységet, egy másik szakigazgatási szerv az oktatási, az egészségügyi, a szociális és a sportigazgatási feladatokat, amelyek zömmel intézetirányító tevékenységet jelentenek. A kisvárosok többségében a harmadik szakigazgatási szerv a funkcionális feladatok ellátására hivatott amelyben a pénzügyi, a tervezési és a munkaügyi feladatokkal foglalkozó tisztviselők dolgoznak együtt. Külön szakigazgatási szerv foglalkozik ebben a struktúrában a városfejlesztési, városgazdálkodási feladatokkal. Végül a struktúrában is van egy szerv, a titkárság, amely a szervezési és a jogi feladatok ellátására hivatott. A kisvárosi modell szerint kialakított szakigazgatási szervezetekben tehát 3-5 szakigazgatási szerv működik.

A "kisvárosi modell" általában a 30.000 főnél kisebb népesség számú városokban terjedt el. A nagyobb városokban természetesen a szakigazgatási szervezetek (az osztályok) száma nagyobb, hét-nyolc, sőt a megyeszékhely városokban és a megyei városokban 10 körüli, esetenként a tizet is meghaladja.

#### A fővárosi és a kerületi tanácsok szakigazgatási szervezete

A fővárosi tanács hatalmas államigazgatási feladatmennyiség ellátására hivatott szakigazgatási struktúrát alakított ki. Ennek a struktúrának az a jellemzője, hogy főosztályokból áll, és ezek a főosztályok az ágazati elv alapján épülnek ki, megle-

hetősen erős szakosítotttságot mutatva. A közel két tucat önálló szakigazgatási szerv zöme ágazati feladatokat lát el, kisebbik része funkcionális feladatokat. Minthogy a szervezetek nagysága lehetővé, sőt szükségessé teszi a belső struktúráló-dást, ezért a főosztályok osztályokra tagozódnak, de ezek az osztályok nem önálló államigazgatási szervek. Önálló állami-gazgatási szervnek a főosztályok minősülnek. (Csak a fővárosi tanácsnál! A minisztériumokban és az országos hatáskörű szervezetekben a főosztályok nem önálló államigazgatási szervek, hanem belső szervezeti egységek!)

A fővárosi kerületi tanácsok szakigazgatási szervezetének a jelenlegi struktúrája általában az ágazati elv alapján épül fel, de itt is sor került a tevékenységfajta szer-  
zetátalakítás kezdeti érvényesítésére. (A művelődésügyi-, az egészségügyi-, és a sportigazgatási feladatokat egyes kerü-  
letekben egy osztály látja el.) A kerületi igazgatásra jellemző az is, hogy az ésszerű munkamegosztás létrehozott ún. "kerü-  
letközi" szakigazgatási szerveket is. Ennek két típusa alakult ki. Az egyik típus tulajdonképpen valamelyik kerületi tanács önálló szakigazgatási szerve. (Több hatósági ügyfajta tekinté-  
tében ilyen szerepet az V. kerületi Tanács szakigazgatási szervei, elsősorban az igazgatási osztálya látnak el.) Az i-  
lyen szakigazgatási szervnek kizárólagos illetékessége van a főváros egész területén, tehát ez az osztály bizonyos ügycso-  
portokban minden fővárosi ügyben hatáskört gyakorló illetékes szervnek minősül. A kerületközi szervek másik típusa az igaz-  
gatási feladatok egy meghatározott csoportjának az ellátására létrejött szerv, amely egyidejűleg több kerületi tanács közös  
szakigazgatási szervének minősül. Erre példa a kerületközi szabálysértési hatóság, amely a kerületi tanácsok igazgatási osztályai helyett a közös szervezet létrehozó kerületek vala-  
mennyi tanácsi szabálysértési ügyét intézi.

### Új fejlemények a szakigazgatási szervezetben

A községi tanácsai szervek önállóságának a növelése (különösen a községi szervek kétszintes igazgatásának a bevezetése) a községi szakigazgatási szervek hatáskörének, különösen hatósági jogkörének erőteljes megnövekedésével járt. Annak ellenére, hogy a közös tanácsú községek szakigazgatási szervei ma már nagyobb létszámú szervek, mint régebben, mégis mód arra, hogy valamennyi községi szakigazgatási feladatot egyetlen szakigazgatási szerv (az adott község szakigazgatási szerve) önmagában el tudjon látni. Ennek legfőbb oka a szakemberhiány. Ugyanakkor bizonyos ügyekben az ügyek ritka előfordulása nem is teszi szükségessé, hogy valamely ügykört önálló tisztviselő lásson el. A különböző ágazatokba tartozó ügyfajták egy előadóra bízása viszont rendkívül nagy felkészültségű államigazgatási dolgozókat igényelne. Ilyenből természetesen nem áll rendelkezésre kellő számú. Ezért új szervezeti, jogi megoldásként a községi tanácsok igazgatási társulásokat hoznak létre. Az igazgatási társulás két vagy több község tanácsának a közös szakigazgatási szerve, amelynek az az előnye, hogy a társulás keretében foglalkoztatott államigazgatási dolgozó egyidejűleg több község szakigazgatási feladatait látja el. (A hét különböző napjain más községben tart fogadóórát és így valamennyi, a társulásban részt vevő község szakigazgatási feladatait el tudja látni.) A feladatok mennyiségétől függően az igazgatási társulás több személyből álló kis szervezetet is jelenthet, de esetleg csak egy-egy ügyintéző közös foglalkoztatását.

Új fejleménynek minősülnek a magyar tanácsai szakigazgatási szervezetben az ún. ügyfélszolgálati irodák is. Ezeket azzal a céllal hozták létre, hogy az ügyfelek számára egy helyiségben lehetőség szerint minél több igazgatási teendőnek az intézését vállalni tudó szervezet alakuljon ki. Ez a megoldás mentesíti az ügyfeleket attól, hogy a különböző osztályo-

kon intézzék ügyeiket, mert az ügyfélszolgálati iroda egyszerűsített ügymenettel, jól képzett és gyakorolt szakemberekkel, a szakosítás előnyeit kihasználva gyorsabban, bürokratizmustól mentesen tudja az ügyfelek ügyeit intézni. Az ügyfélszolgálati irodák legfejlettebb típusaiban a számítástechnikát és a fejlett irodatechnika egyéb eszközeit is alkalmazzák. Ezeknek az ügyfélszolgálati irodáknak a jó tapasztalatai a szakigazgatási munka megszervezésének új útjait nyitják meg, és ezért várható, hogy az évtizedeken keresztül megkövesedett szakigazgatási szervezet következő években dinamikusabban fog változni.

#### 4. §. Az irányítási viszonyok alakulása a magyar tanácsszervezetben

##### A kettős alárendeltség

A tanácsai államigazgatási szervek, a végrehajtó bizottság és a szakigazgatási szervek - ahogy erről már előbb szó volt - kettős funkciót látnak el. Egyrészt a tanácsnak mint képviseleti, önkormányzati szervnek a döntést előkészítő és végrehajtó szervei, vagyis a helyi ügyek intézésére hivatott államigazgatási szervek, ugyanakkor ellátják a másik funkciót is, nevezetesen az állam központi szervei által elhatározott és szabályozott államigazgatási feladatok végrehajtására is kötelezettek. Ez a kettős funkció az irányítási viszonyokban a kettős alárendeltség jogi konstrukciójában nyilvánul meg. A kettős alárendeltség azt jelenti, hogy a tanácsai államigazgatási szervek egyidejűleg alá vannak rendelve a saját tanácsuknak, (a végrehajtó bizottság közvetlenül, a szakigazgatási szervek pedig a saját, irányító végrehajtó bizottságuk útján), egyidejűleg viszont a felettes szakigazgatási szervnek, illetőleg a felettes végrehajtó bizottságnak is. Rövidebben kifejezve a tanácsai államigazgatási szervek egyidejűleg vízszintes és függőleges alárendeltségben működnek.

A kettős alárendeltség intézményei az elmúlt 40 évben a tanácsszervezetet állandóan, folyamatosan jellemezték, de a konkrét jogi rendezés a különböző tanácstörvényekben eltérően történt. Most azt vizsgáljuk meg, hogy a megyei tanácsszervezet történetének különböző szakaszaiban konkrétan mit is jelentett a kettős alárendeltség.

A kettős alárendeltség az első tanácstörvény hatálya idején

Az egyik alfejezetben előbb már szó volt róla, hogy az első tanácstörvény rendelkezései szerint a tanácsi szakigazgatási szervek nem voltak önálló államigazgatási szervek, hanem a végrehajtó bizottság hivatali végrehajtó szerveiként működtek. Ennek megfelelően az első tanácstörvény hatálya idején nem beszélhetünk a szakigazgatási szervek kettős alárendeltségéről, hanem csak a végrehajtó bizottságok kettős alárendeltségéről. A szakigazgatási szervek - a jogi önállóságot nélkülözve - a legteljesebb alárendeltségben állottak a saját végrehajtó bizottságukkal. Ez azt jelentette, hogy a végrehajtó bizottság (és annak nevében főként a végrehajtó bizottság elnöke, a mai tanácselnöknek megfelelő funkciót betöltő személy) a szakigazgatási szervek felett teljes irányítási jogkört gyakorolt a tanácsrendszer minden szintjén, a községi tanácstól kezdve a megyei tanácsig.

A kettős alárendeltség a második tanácstörvény alapján

Az 1954. évi X. tv. rendelkezései szerint a tanácsok minden szintjén a szakigazgatási szervek önálló szakigazgatási szervekké váltak. Ennek következtében mód nyílt arra, hogy a kettős alárendeltség rendszerét mind a végrehajtó bizottságok, mind a szakigazgatási szervek tekintetében a törvény kiépítse.

A kettős alárendeltség már kitűnt a személyzeti hatáskörök szabályozásából is. Nevezetesen a végrehajtó bizottság

tagjait a tanács választotta meg, majd a végrehajtó bizottság tisztségviselőit a végrehajtó bizottság. Ezekhez a választásokhoz azonban a felettes tanács vagy a végrehajtó bizottság jóváhagyása volt szükséges. A végrehajtó bizottság megválasztását a felettes tanácsnak, a tisztségviselők megválasztását pedig a felettes végrehajtó bizottságnak kellett jóváhagynia. Ezzel tehát a tanács és a végrehajtó bizottság személyzeti jogait a centrális irányítás jegyében korlátozták. Ugyanez volt megfigyelhető a szakigazgatási szervek vezetőit illetően is. A szakigazgatási szervek vezetőit ugyan a végrehajtó bizottság nevezte ki, de erre a javaslatot a felettes szakigazgatási szerv tette. A fegyelmi jogkört is a helyi végrehajtó bizottság és a felettes szakigazgatási szerv (megyei szakigazgatási szerv esetében a hatáskörrel bíró miniszter illetőleg országos hatáskörű szerv vezetője) együttesen gyakorolták.

A szakigazgatási szervezet belső struktúrájának a megállapításában a centralizmus érvényesült, mert azt központilag, jogszabályban állapították meg.

Ami az irányítási jogosítványokat illeti, a végrehajtó bizottság számára egyaránt kötelezőek saját tanácsának az aktusai (rendeletei és határozatai) és a felettes végrehajtó bizottságnak az aktusai is. A szakigazgatási szervek esetében ugyanez a kettősség figyelhető meg. Az aktusfelülvizsgálati jogot illetően a végrehajtó bizottság aktusainak a felülvizsgálására egyaránt jogosult volt saját tanácsa és a felettes végrehajtó bizottsága. (Némi önállóságot biztosított azonban az, hogy a végrehajtó bizottsági aktusok megsemmisítésére és megváltoztatására csak jogszabálysértés esetén nyílt mód.) A szakigazgatási szervek aktusainak a megsemmisítésére és megváltoztatására azonban mind a végrehajtó bizottság, mind a felettes szakigazgatási szerv korlátozás nélkül jogosult volt. (Tehát a szakigazgatási szervek célszerűtlennek minősített aktusait is felülvizsgálhatták.)

A kettős alárendeltség elvének megtörése a hatósági ügyekben

A hatósági államigazgatási eljárás kodifikálása alkalmával az 1957. évi IV. tv-ben szabályozták a hatósági ügyekben lehetséges jogorvoslatokat, és általában a hatósági határozatok felettes szervek által történő felülvizsgálatának a rendjét. A hatósági ügyekben folytatandó aktusfelülvizsgálati eljárást a tanácstörvényben rendezett általános szabályoktól eltérően határozták meg. A szakigazgatási szervek vízszintes feletteseinek, tehát a végrehajtó bizottságnak és a tanácsnak az aktusfelülvizsgálati jogát korlátozták. A hatósági határozat ellen a jogorvoslati kérelmeket már nem a helyi szervek, hanem a felettes szakigazgatási szerv hatáskörébe utalták. Ugyancsak a felettes szakigazgatási szervnek adta meg a törvény a jogot arra, hogy a jogszabálysértő hatósági határozatot hivatalból felülvizsgálja, és szükség esetén megsemmisítse és megváltoztassa. Erre, az ún. felügyeleti jog gyakorlására sem a végrehajtó bizottságot, sem a tanácsot az eljárási törvény nem hatalmazta fel. Ez az első két tanácstörvényben szabályozott kettős alárendeltségi rendszer gyengítését jelentette a vízszintes irányítás vonalán. Egyidejűleg azonban ez az állampolgárok érdekeit és általában a törvényesség megszilárdításának az érdekét szolgálta, azzal ti. hogy a fellebbezés elbírálását kiemelte abból a helyi körből, amelyben az első fokú határozat született. Ezzel a helyi viszonyok által nem befolyásolt függetlenebb, objektívebb másodfokú felülvizsgálati lehetőséget biztosította.

A kettős alárendeltség alakulása a harmadik tanácstörvény szerint

A harmadik tanácstörvény 1971-ben a kettős alárendeltség addigi rendszerén lényegesen változtatott. Ez annak a következménye, hogy a törvény erőteljesen növelni kívánta a tanács mint népképviselőti, önkormányzati szerv önállóságát a helyi

("önkormányzati") ügyekben, és ennek következtében az ilyen ügyek intézésében korlátozni kívánta a centrális irányú beavatkozás lehetőségét. Ennek a jegyében az új tanácstörvény egyik fontos intézkedése volt annak a deklarációja, hogy a szakigazgatási szervek kettős alárendeltsége megszűnik. A törvény szerint a továbbiakban a szakigazgatási szervek csak a saját végrehajtó bizottságuknak vannak alárendelve, a függőleges alárendeltség megszűnik, és helyette csak egyfajta függőleges irányítás gyakorlására lesz módjuk mind a minisztériumoknak, mind a megyei szakigazgatási szerveknek. Egyidejűleg a tanácstörvény a végrehajtó bizottság és felettes szerveinek a viszonyát is újrendezte.

A tanács és a saját végrehajtó bizottsága viszonyát úgy szabályozta, hogy ha a végrehajtó bizottság helyi ügyekben jár el (a tanácstól átruházott hatáskörben), akkor a tanács teljes irányítási jogkört gyakorol. Ekkor tehát a tanácsnak való alárendeltsége teljes. Ha viszont a végrehajtó bizottság saját hatáskörében jár el (vagyis a központi jogszabályok által adott hatáskörét gyakorolja), akkor a tanács hatásköre korlátozott. A vb. függőleges alárendeltsége tekintetében az irányítási jogok viszont éppen fordítva illetik meg a felettes szerveket. Vagyis a felettes végrehajtó bizottságnak akkor erősebb az irányítási joga, ha az alsó végrehajtó bizottság a saját hatáskörét gyakorolja, gyengébb viszont akkor, ha az alsó vb. a tanácstól átruházott hatáskörben jár el.

A szakigazgatási szervek függőleges alárendeltségének a megszüntetése az irányítási jogok meglehetősen erős szűkítésében jelenik meg. Egyrészt a felettes szakigazgatási szervek, (és így a minisztériumok, országos hatáskörű szervek is) a szakigazgatási szerveknek utasítást általában nem adhatnak (csak a Minisztertanács által meghatározott körben). Aktusfelülvizsgálati joguk is csak a hatósági ügyekre terjed ki, és az eljárás törvényben meghatározott aktusfelülvizsgálati jo-

gokat gyakorolhatják. Egyébként a szakigazgatási szervek aktu-  
sait a felettes szakigazgatási szerv nem vizsgálhatja felül.

A személyzeti ügyeket illetően a harmadik tanácstörvény  
a tanácsi és a végrehajtó bizottság jogait erősítette. Megszün-  
tette a végrehajtó bizottsági tagok és a tisztségviselők meg-  
választásához a felettes szerv hozzájárulását. (Kivéve a megyei  
és a fővárosi tanács elnökét, elnökhelyettesét, mert az ő meg-  
választásukhoz a Minisztertanács jóváhagyása szükséges.) Egyi-  
dejűleg a tisztségviselők megválasztásának a jogát is kiemelte  
a vb. hatásköréből, és a népképviselői szerv, a tanács hatás-  
körébe adta. Új helyzetet teremtett a harmadik tanácstörvény a  
vb. titkár kinevezését illetően. A vb. titkárt mint szakképzett  
államigazgatási tisztviselőt és a törvényesség őrét nem a helyi  
népképviselői szervtől, hanem elsősorban a felettes végrehajtó  
bizottságtól tette függővé. Ez abban nyilvánul meg, hogy a vég-  
rehajtó bizottság titkárának a jelölési joga a felettes végre-  
hajtó bizottságot (a legfelsőbb szinten magát a Minisztertaná-  
csot) illeti meg. Igaz, hogy a kinevezés a tanács döntésével  
történik, így ez a személyzeti jog tulajdonképpen a vízszintes  
és a függőleges felettes szerv között megoszlik. A vb. titkár-  
nak ezt a különleges jogállását azzal is biztosítani kívánták,  
hogy nem egy meghatározott ciklusra választja a tanács, hanem  
határozatlan időre kinevezi.

A szakigazgatási szervek vezetőinek a kinevezésében is  
erősítette az új szabályozás a helyi döntési jogot, azzal ti.  
hogy megszüntette a felettes szakigazgatási szervnek a javas-  
lattételi jogát, és egyidejűleg a tanács hatáskörébe utalta a  
szakigazgatási szerv kinevezésének a jogosítványát. Ezzel a  
tanács befolyását a szakigazgatási szervezetre erőteljesen meg-  
növelte. (A felettes szakigazgatási szerv vezetőjének a kine-  
vezését illetően csak véleménynyilvánítási joga maradt.)

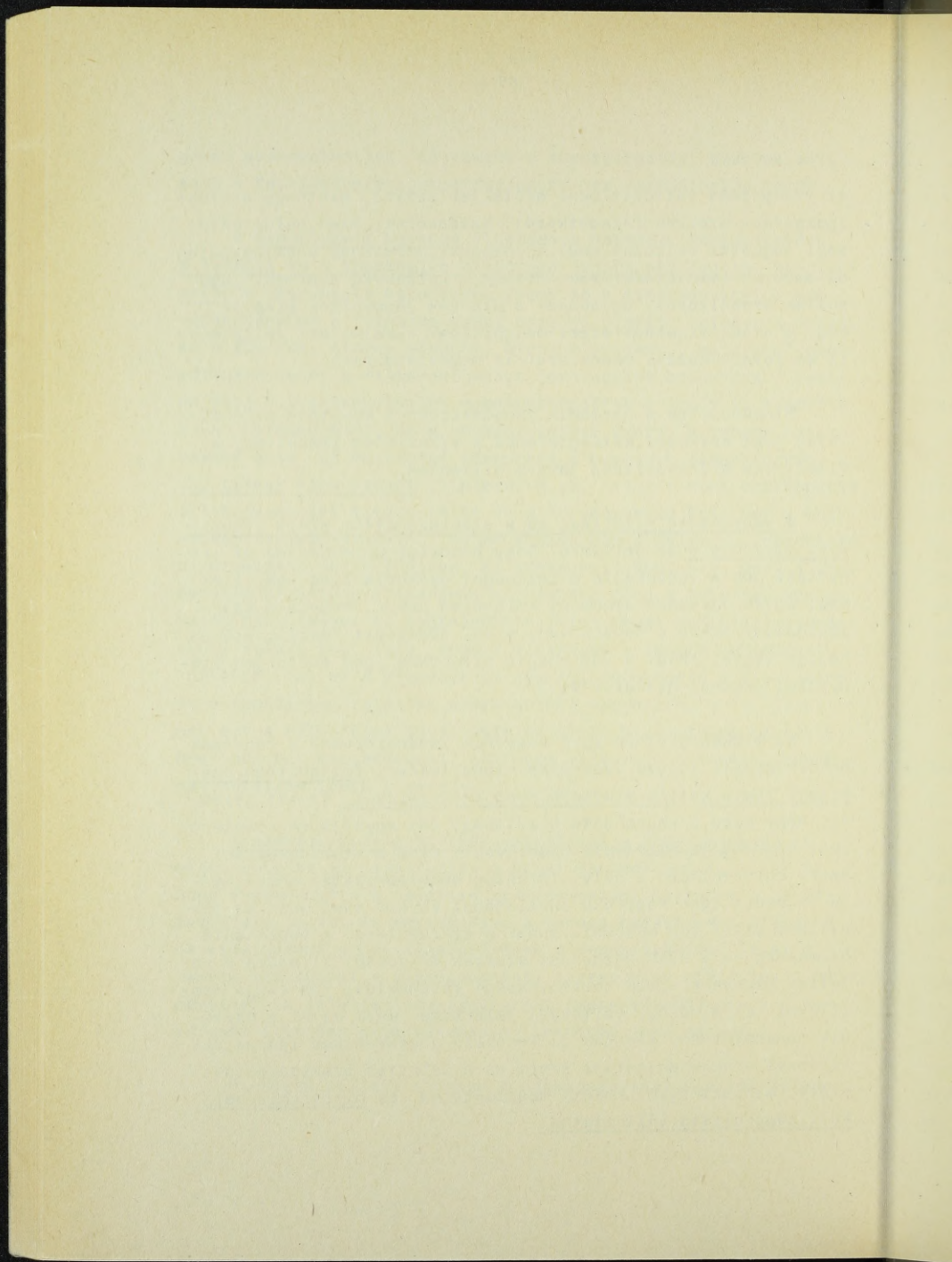
Mindezek mellett azonban a szakigazgatási szervek közpon-

ti irányítása változatlanul erőteljes maradt, minthogy a szakigazgatási szervek feladatkörét, hatáskörét, ezen belül hatósági jogkörét változatlanul a központi, országos szakigazgatási szervek (minisztériumok, országos hatáskörű szervek) jogosultak szabályozni. Ugyancsak e szervek jogosultak arra is, hogy a szakigazgatási szerv dolgozóinak alkalmazási feltételeit és továbbképzési rendszerét is meghatározzák.

Mindenesetre a harmadik tanácstörvényt követően az önállóság jogi eszközei kétségtelenül a vízszintes irányítás, a vízszintes alárendeltség javára billentek.

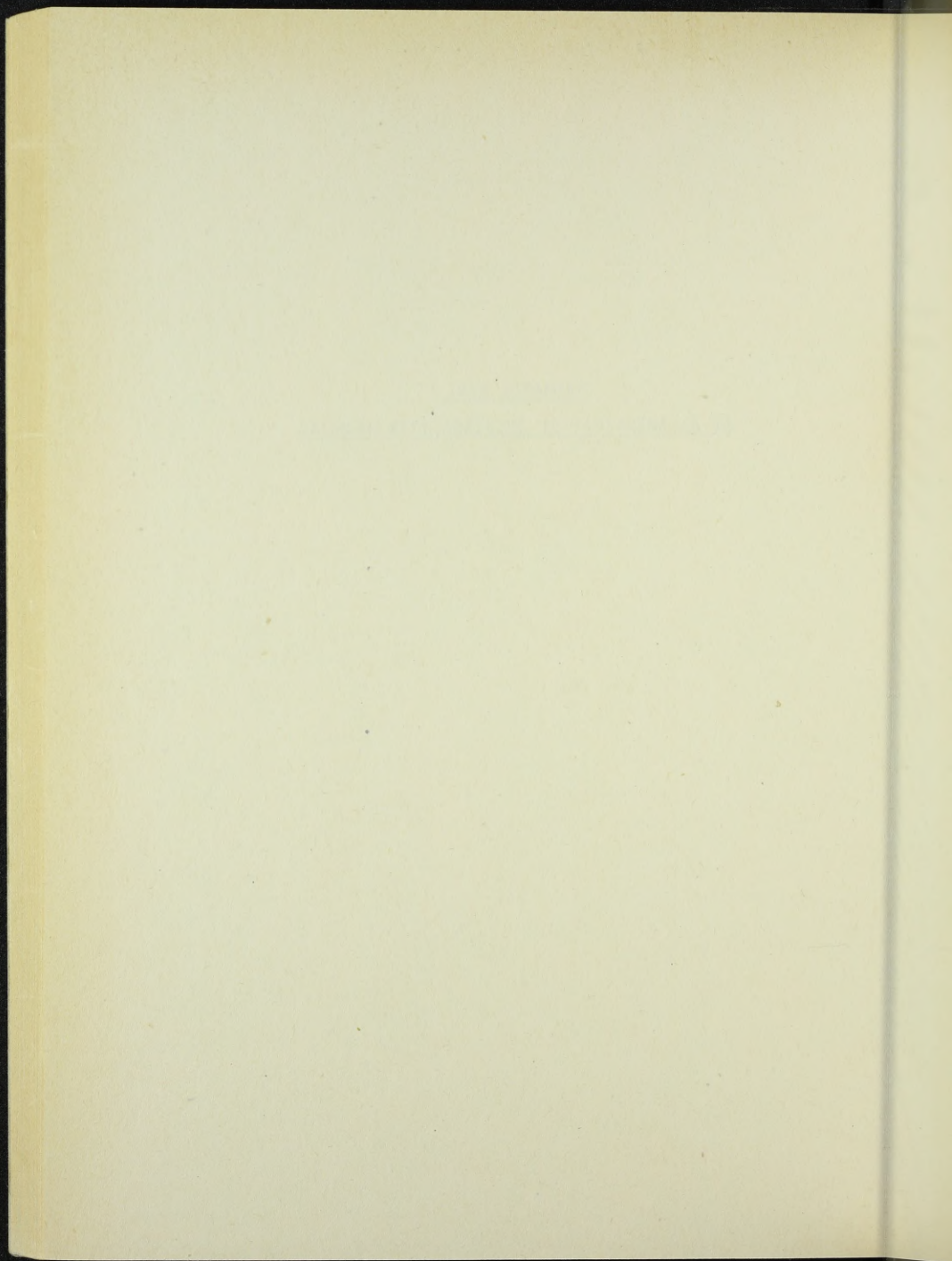
A végrehajtó bizottság és a szakigazgatási szerv irányítási viszonyára az jellemző, hogy hatósági ügyekben ez az irányítási jog a végrehajtó bizottságot gyakorlatilag nem illeti meg. Egyéb ügyekben azonban, különösen akkor, hogyha a szakigazgatási szerv a tanács vagy a vb. döntéseit készíti elő és hajtja végre, akkor a végrehajtó bizottság igen erőteljes irányítási jogokat gyakorolhat.

Az előkészülethen lévő negyedik tanácstörvény a tanácsok önkormányzati típusú szervekké minősítésével feltehetően szakítani fog a kettős alárendeltség rendszerével. Ez azt jelenti, hogy mind a végrehajtó bizottság, (ha egyáltalán kötelező lesz végrehajtó bizottság alakítása), mind a szakigazgatási szerv egyértelműen a helyi lakosság önkormányzatát megvalósító és ezért igen nagyfokú önállóságot élvező tanácsnak az irányítása alatt fog működni, annak a szerve lesz. A végrehajtó bizottság és a szakigazgatási szervek működését illetően a felettes szerveket csak törvényességi felügyeleti jog fogja megilletni. Ez minőségi változást jelentene, mert ezzel a harmadik tanácstörvény alapján is fennálló hierarchikus igazgatási viszonyt a szakigazgatási szerv és a felettes szakigazgatási szerv (minisztérium) között megszüntetné, és hierarchia nélküli kapcsolattá változtatná.



HARMADIK RÉSZ

AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI JOGSZABÁLYTAN ALAPJAI



VIII. FEJEZET  
AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI JOG ÁLTALÁNOS JELLEMZÉSE

A jogrendszer tagozódása

A jogrendszert alkotó hatályos jogi normák hatalmas mennyisége a jogi normák különböző sajátosságai szerint többféleképpen osztályozható.

A jogtudomány hagyományos osztályozása a jogrendszer jogágakra osztása. A jogág olyan jogi normák viszonylag elkülönült együttese, amelyeket valamilyen sajátosságuk egységbe fűzi, a jogág a valamilyen tekintetben azonos hasonló típusú jogi normák rendszere.

A szocialista jogtudomány a jogrendszer jogágakra bontását különböző alapokon végezte el. Fő irányzatként a jogágakat abban különböztetik meg egymástól, hogy különböző társadalmi viszonyokat szabályoznak, vagyis eltérő a szabályozásuk tárgya és emellett a szabályozást sajátos módszerrel is végzik. A szabályozás tárgyának a "társadalmi viszonyt" tekintik. (Más szerzők szerint a szabályozás tárgya az emberek magatartása a társadalmi viszonyokban.) Ennek a definiálási módnak az a hátránya, hogy a "társadalmi viszony" fogalmát meglehetősen nagy elvontsággal használják, ezért nem válik világossá, hogy a társadalom milyen jelenségét tekintik társadalmi viszonyoknak. Ugyancsak nehézséget okoz a "szabályozás módszere" fogalmának a meghatározása. Ez utóbbi fogalmon pl. a szovjet irodalomban általában azt értik, hogy a jogágra az alá-fölérendeltségi vagy a mellérendeltségi viszonyok szabályozása jellemző-e, továbbá azt, hogy a jogosító, a kötelező, illetőleg a tiltó normák milyen arányban szerepelnek benne.

Az államigazgatási jog mint jogág hagyományos meghatározása

A szocialista irodalom a szabályozás tárgya oldaláról az államigazgatási jogot is a szabályozott társadalmi viszony sa-

játosságával igyekezett meghatározni. A legkülönbözőbb szerzők definíciói megegyeznek abban, hogy az államigazgatási jog szabályozási tárgyának az államigazgatással valamilyen módon összefüggésben lévő társadalmi viszonyokat tekintik. A leggyakrabban azt a meghatározást használják, hogy az államigazgatási jog a végrehajtó-rendelkező tevékenység során keletkező társadalmi viszonyokat rendezi. (Mások a társadalmi viszonyok és az államigazgatási tevékenység között olyan összefüggést határoznak meg, hogy e jogág szabályozási körébe az államigazgatási, a végrehajtó-rendelkező tevékenység területén keletkező társadalmi viszonyok tartoznak). Olvasható olyan újabb definíciói is, amelyben a szóban forgó társadalmi viszonyokat mint "az államigazgatási tevékenységgel összefüggő viszonyokat" határozzák meg.

A definíciók kifejtése szerint az államigazgatási szervek végrehajtó-rendelkező tevékenysége során, a társadalom életének valamennyi területén (a gazdaságtól kezdve a közoktatáson az egészségügyön a tudományos ügyeken át a honvédelemig) az állami feladatok gyakorlati végrehajtásának a megszervezésével összefüggő társadalmi viszonyok keletkeznek az államigazgatási szervek és belső szervezeti egységeik, továbbá személyek, társadalmi szervek, vállalatok, intézetek valamint bíróságok és ügyészségek belső igazgatási szervei között. E társadalmi viszonyokat szabályozó jogi normák összességét minősítették államigazgatási jogoknak.

Ami az államigazgatási jogi szabályozás sajátos módszerét illeti, ezt abban határozták meg, hogy valamennyi államigazgatási jogviszony kapcsolatos az államigazgatási szerv végrehajtó-rendelkező tevékenységével, az államigazgatási jogi norma igen gyakran alá- és fölérendeltségi viszonyban lévő jogalanyok kapcsolatát szabályozza, e jogviszonyok egyoldalúan jönnek létre. Az államigazgatási jogok és kötelezettségek érvényesítése során a jogszabálysértésért feltétlen felelősség következik be. Ez rendszerint sajátos államigazgatási jogi szankció, az államigazgatási szerv kényszerítő jogköre révén valósul meg. A jogok

és kötelezettségek érvényesítése, a jogviták eldöntése általában az államigazgatási eljárás keretében történik.

A szocialista jogtudománynak ez a definiálási kísérlete erősen vitatható sikerű. Főként azért, mert a szabályozás tárgyának a meghatározásakor a társadalmi viszonyok közül csak azokat minősíti az államigazgatási jog szabályozási tárgyának, amelyek az államigazgatási tevékenység következtében (annak során, annak nyomán, annak területén) keletkeznek. Kétségtelen, hogy az államigazgatási jog szabályozásának ilyen viszonyok is tárgyai, de a jogszabályok többsége nem ilyen viszonyokban szabályozza a jogalanyok magatartását, hanem olyanokban, amelyek az államigazgatási szervek tevékenységétől, egyáltalán az állami tevékenységtől függetlenül léteznek. E viszonyok tehát nem annak folytán jönnek létre, mert az államigazgatás tevékenykedik, hanem fordítva, az államigazgatás azért tevékenykedik, mert e viszonyok és benne az emberek, a szervezetek különböző magatartásai léteznek, és az állam e viszonyokra, e magatartásokra az állami célnak, az állami politikának megfelelő hatást kíván gyakorolni.

A jogág definiálására az imént hivatkozott szabályozási módszer-meghatározás sem alkalmas. Egyrészt e módszerleírásban nem a módszer, hanem a szabályozott viszonyok jellemzői jelennek meg, másrészt olyan sajátosságok, amelyek más jogágakba is megtalálhatók, így egy jogág elhatárolására, definiálására alkalmatlanok.

#### Az államigazgatási jog definíciója

Az államigazgatási jog meghatározására tett kísérletek legfőbb tanulsága az, hogy az e jogágba tartozó jogszabályokat, jogi normákat a társadalmi viszonyok alapján nem lehet elkülöníteni. Egyrészt az államigazgatási jog a legkülönbözőbb társadalmi viszonyokban szabályozza az emberek magatartását. (Olyanokban is, amelyekben a szabályozás más jogágak funkciója is). Másrészt, ami a szabályozás módszerét illeti, az állami-

gazgatási jogban is szerepe van a jogi megoldások a jogi mód-szerek, formák vizsgálatának. Ezek azonban nem alkalmasak arra, hogy ezek alapján az államigazgatási jogot elhatároljuk. (Csak kiegészítő rendeltetéssel használhatók fel a jogág jellemzéséhez). Célravezetőbb az államigazgatási jogba mint önálló jogágba tartozó jogi normákat a szabályozás funkciója szerint vizsgálni és elkülöníteni a jogrendszer egyéb területeitől. E funkció, e rendeltetés azt jelenti, hogy az államigazgatási jog normái milyen szerepet játszanak az állam és a társadalom viszonyában. A most következő meghatározás ilyen szemlélet eredménye.

Az államigazgatási jog azoknak - a bármely jogforrásban kiadott - jogi normáknak az összessége, amelyek - az alkotmány-jogi szabályozás keretei között - az állampolgár, illetőleg a társadalom szervezetei (együtt: a jogalanyok), valamint az állam közötti viszonyokat szabályozzák és amelyek megalkotásában vagy érvényesítésében államigazgatási szerveknek szerepük van. E meghatározásnak megfelelően az államigazgatási jogi szabályozás tárgyai a következők:

- a, a jogalanyok magatartásai, amelyeket az állammal szemben tanusíthatnak és amelyeket tanusítani kötelesek;
- b, az államigazgatási szervek felhatalmazása és kötelezése a jogalanyokat érintő igazgatási tevékenység, vagyis a feladatkörük és hatáskörük megállapítása;
- c, az államigazgatás szervezetének megállapítása;
- d, az államigazgatás működési rendjének (eljárásának) megállapítása.

#### Az államigazgatási jog alkotása

A fenti meghatározás elemeit sorra véve az első vizsgálati célunk az lehet, hogy az államigazgatási jog fogalma miként van összefüggésben a jogforrásokkal. E téma jellemzését egy negatív meghatározással kell kezdenünk. Nincs szó arról, hogy az államigazgatási jogi normákat csak államigazgatási szervek alkothatják. Kétségtelen, hogy az államigazgatási jogi szabá-

lyozás igen tetemes részét a minisztertanács, a minisztériumok és az államtitkár vezette országos hatáskörű szervek végzik. A legfontosabb államigazgatási jogi szabályok azonban nem az államigazgatási szervek jogforrásaiban hanem a törvényekben (és - a jelenlegi állami szervezetben és jogforrási rendszerünkben -), a törvényerejű rendeletekben találhatók meg. Igen sok államigazgatási jogszabályt alkotnak a tanácsok is tanácsrendeleti jogforrási formában.

Az államigazgatási jog fogalmának a megadásánál a jogágot nem mint a jogszabályok összességét, hanem mint az államigazgatási jogi normáknak az összességét határoztuk meg. Ennek az az oka, hogy az államigazgatási jogi normák igen jelentős része ún. vegyes jogági jogszabályokban található meg. Főleg az államigazgatás egyes ágazatairól alkotott kódexekben, de más fontos jogszabályokban is az államigazgatási jogi normák mellett megtalálhatók a polgári jog, a pénzügyjog, a földjog, a munkajog szabályai, arról nem is beszélve, hogy a legfontosabb államjogi tételek is igen gyakran az államigazgatási jogszabályban beépítve találhatók meg. Ezért helyesebb a jogágot, mint a jogi normák vagy a jogi normák egynemű csoportjai (a szabályozási egységek) együtteseként definiálnunk. (A szabályozási egységekről később lesz szó.)

#### Az államigazgatási jog funkciója

Az államigazgatási jog funkcióját - a fenti definícióban - az állam és a társadalom viszonyának a jogi rendezésében határoztuk meg. A jog sok egyéb funkciót is betölt. Így a gazdaság alanyai közötti árucserre viszonyok rendezése, a tulajdonjog szabályozása, a családi viszonyok állami szabályozása, a munkavégzés során keletkező viszonyok szabályozása stb. mind a jog funkciói. A most felsorolt funkciókkal a jog a társadalom egyes tagjai közötti, illetőleg a társadalom szervezetei és az emberek közötti horizontális viszonyokat rendezi. Olyan jogokat és kötelezettségeket állapít meg, amelyeket a jogalanyok egymással kapcsolatban, egymás közti viszonyaikban gyakorolhatnak, ille-

tőleg teljesítenek. Ezekkel szemben az államigazgatási jog rendeltetése egyfajta vertikális kapcsolat rendezése, nevezetesen az állam (és az államot képviselő állami szervek), valamint a társadalom tagjai, illetőleg a társadalom szervezetei közötti viszonyoknak a rendezése. Ebben a viszonyban a domináns szerep az államé. Ez abban nyilvánul meg, hogy az államigazgatási jog által adott jogokkal a jogalanyok (természetes személyek és a szervezetek) az állammal szemben élhetnek. E jogokat mintegy az állam, az állami tevékenység korlátjaiként érvényesíthetik, saját érdekükben. Ugyanakkor a jog által megszabott kötelezettségeiket az állammal szemben kell teljesíteniök. Abban az esetben, ha ezt a kötelezettséget elmulasztják, a jogalanyok az államnak felelnek, az állam által meghatározott szankcióval sújthatók.

Az államigazgatási jog normáinak a többségére az jellemző, hogy kötelezettségeket, tilalmakat, korlátozásokat tartalmaznak a jogalanyok számára. E jogi eszközökkel az államigazgatás (az állam) beavatkozik az emberek és szervezeteik életében, illetőleg működésébe. Ezen azt értjük, hogy egyrészt maga a beavatkozás az államigazgatási jogi szabályok útján történik meg, a másik közvetlenül írják elő a jogalanyok számára a kötelezéseket, illetőleg tilalmakat vagy korlátozásokat. Másrészt az államigazgatási jog szabályai adnak felhatalmazást az államigazgatási szerveknek (illetve kötelezik ezeket) arra, hogy egyedi államigazgatási cselekményeikkel avatkozzanak be az állampolgárok illetőleg a szervezetek viszonyaiba. Ez a közvetlen beavatkozás a jogszabályi rendelkezésekkel és a beavatkozás lehetőségének a szabályozása adja az államigazgatási jog mint jogág rendeltetésének a lényegét. Az államigazgatási jog a fentiek miatt az állami politika érvényesítésének közvetlen (direkt) eszköze.

#### Elhatárolás más jogágaktól

Az állampolgár és az állam, illetőleg a szervezetek és az állam viszonyát azonban nem egyedül az államigazgatási jog szabályozza. Ebben a legfontosabb szabályozási funkciót az alkot-

mányjog látja el. Emellett e viszony szabályozásában részt vesz a pénzügyi jog és a büntetőjog is. Az államigazgatási jogot ennek folytán e jogágaktól is el kell választanunk. Az államigazgatási jogot mindenekeelőtt az alkotmányjogtól kell elhatárolnunk. Ez az elhatárolás viszonylagos értékű, sok részleteiben vitatott, és nagymértékben függ a jövőben megvalósuló alkotmányjogi szabályozástól, főleg annak a szélességétől és a tematikájától.

Az alkotmányjogot mindenekeelőtt elhatárolhatjuk az államigazgatási jogtól abban, hogy az állam és a jogalanyok, főleg az állampolgárok viszonyának alkotmányba foglalt szabályai kivétel nélkül az alkotmányjog körébe sorolhatók. Ugyancsak ide-sorolhatók az ún. alkotmányos törvények szabályai is. Ebből következik, hogy az állampolgár és az állam viszonyának minden lényeges szabálya alkotmányjogi szabály. Így tehát az állampolgári jogokra, azok gyakorlására vonatkozó szabályok és az állampolgárnak az államhatalom gyakorlásában való részvételét, az állami tevékenység ellenőrzésére vonatkozó jogait szintén az alkotmányjog rendezi. Ugyancsak az alkotmányjog szabályozási tárgykörébe tartozik a legfontosabb államigazgatási szervek és szervtipusok jogi intézményesítése is. Mindezek folytán az államigazgatási jogot negatívan is meghatározhatjuk. Azt mondhatjuk, hogy az államigazgatási jog szabályozási tárgyát adják a társadalom és az állam viszonyának rendezésében mindazok a viszonyok, amelyeket nem az alkotmányjog szabályoz. Ezzel együtt azonban az is megállapítható - a fentiekből következően -, hogy az alkotmányjog és az államigazgatási jog a társadalom és az állam viszonyának a rendezését - számos tekintetben - együttesen látják el. (Ez szól emellett, hogy a két jogágot együttesen is nevesítsük akár közjogként, akár az új értelemben vett államjogként, vagyis az állam szerepére vonatkozó jogszabályokat együtt tartalmazó jogágként.)

Az állam és a társadalom viszonyának rendezésében nagy szerepe van a pénzügyi jognak is. A pénzügyi jognak e tekintetben ugyanaz a funkciója, mint az államigazgatási jogé, de

ezt sajátos területen, elsősorban az állam bevételeinek a biztosítása területén tölti be. E funkciójában a pénzügyi jogot valóban úgy tekinthetjük, mint az államigazgatási jognak egyik "alágazatát". Minthogy azonban a pénzügyi jog az imént említetténél lényegesen szélesebb szabályozási tárgykört rendez, ezért az állam és a társadalom közötti pénzügyi viszonyok rendezése a pénzügyi jognak mint jogágnak csak az egyik szektorát (bár igen fontos szektorát) adja. Az egyéb szabályozási témák folytán azonban a pénzügyi jog önálló jogágiságához, annak indokoltságához nem férhet kétség.

Az állampolgárok és az állam viszonyának a rendezésében kitüntetett szerepe van a büntető anyagi jognak, mert a büntető anyagi jog tartalmazza azoknak a magatartásoknak a tilalmát, amelyek az államra, a társadalomra és a társadalomban jelenlévő legkülönbözőbb érdekekre nézve veszélyesek, és amely magatartásoktól az állampolgárokat a büntetőjog súlyos büntetés-nemei útján is vissza kívánja tartani. A büntető anyagi jogban is megtalálhatók természetesen olyan szabályok is, amelyek bizonyos államilag előírt kötelezettség megsértését minősítik bűncselekménnyé. Mind az általában tiltó, kisebb mértékben kötelező szabályok előírásával és ezen szabályok megsértésének bűncselekménnyé minősítésével a büntetőjog az állam és a társadalom viszonyának a rendezéséből igen nagy részt vállal.

Az államigazgatási jog a büntetőjoggal két területen erősen érintkezik. Egyrészt számos bűncselekmény enyhébb alakzata - a jelenlegi szabályozás szerint - szabálysértésnek minősül, és ezek elbírálása az államigazgatási szervek hatáskörébe tartozik. A tételes jogi értelmezés szerint ezek a szabálysértési normák az államigazgatási jog körébe tartoznak. (Elméletileg azonban ezek változatlanul büntetőjogi szabályok.) A két jogág közötti másik érintkezési terület abban mutatható ki, hogy számos államigazgatási anyagi jogi szabálynak a szankciója a büntetőjog által szabályozott büntetőjogi szankció. Ha az államigazgatási anyagi jogi normák valamely kötelezettséget vagy tilalmat írnak elő, az ilyen szabályoknak kisebb súlyú megsér-

tése esetére az államigazgatási anyagi jog helyez kilátásba szankciót (államigazgatási jogi szankciót). Ugyanezen szabályok súlyosabb megsértése esetére viszont a büntetőjog szankcióját helyezi a jogalkotó kilátásba. (Ez az érintkezési felület is mutatja, hogy a jogágak közti elhatárolás mennyire viszonylagos, és azt, hogy a jogrendszer mennyire egységes egészként tölti be funkcióját.)

#### Az államigazgatási szervek közreműködése és az államigazgatási jog

Az államigazgatási jog meghatározásában és más jogágaktól való elhatárolásában nagyon fontos elem annak a megállapítása, hogy az államigazgatási szerveknek az államigazgatási jog normáival kapcsolatban mindig vannak teendői. Az államigazgatási jog tehát az államigazgatási szervek közreműködése nélkül nem létezik. Miben áll ez a közreműködés? Egyrészt állhat abban, hogy a jogszabályokat, a jogi normákat valamely államigazgatási szerv alkotja. Ezek mai jogrendszerünkben mindig végrehajtási szabályok, mégpedig a törvény végrehajtási szabályai. Ezenkívül - a jogi normák lényegesen nagyobb tömegénél - az államigazgatási szervek közreműködése a jogi normák érvényesítésében áll. Ez azt jelenti, hogy a jogszabályok rendelkezéseit jogalkalmazás útján érvényesítik egyedi esetekben vagy ezen kívül egyéb érvényesítő cselekményeket végeznek. Így ellenőrzés útján, egyéb információszerző cselekmények útján biztosítják a jogszabályok megvalósítását, végrehajtását, illetőleg a jogszabályok megsértése esetén szankciót alkalmaznak, vagy - ha nem tartozik a szankcióalkalmazás a hatáskörükbe -, akkor más állami szerveknél a szankció alkalmazását kezdeményezik (pl. feljelentést tesznek).

#### A szabályozási tárgyak és a szabályozás címzettjei

Az államigazgatási jogról adott fenti definícióban, a., d., pontokban felsoroltuk a szabályozási tárgyak legfontosabb

csoportjait. Az a., pontban a szabályozás címzettjei a jogalanyok, vagyis az állampolgárok, általában a természetes személyek és a társadalom legkülönbözőbb szervezetei (az állami vállalatától kezdve a legkülönbözőbb társadalmi szervekig). Az e körbe sorolható jogszabályok a természetes személyek és a szervezetek számára állapítanak meg jogokat és kötelezettségeket. A b., pont alatt jelzett szabályozási tárgykörben a címzettek az államigazgatási szervek. Számukra szólnak a feladatkört és a hatáskört szabályozó jogi normák. Ezek a rendszeresen ellátandó teendőket, az államigazgatási szervek kötelezéseit állapítják meg, illetőleg megadják az államigazgatási szervek számára a felhatalmazást a jogalanyok viszonyába való beavatkozásra. Ez a beavatkozás lehet a jogalkotás útján történő hatásgyakorlás is, de sokkalta gyakrabban a hatásköri szabályok az államigazgatási szerveket egyedi aktsokkal történő beavatkozásra jogositják és kötelezik. (Pl. engedélyhez kötnek valamely állampolgári tevékenységet vagy például feljogosítanak államigazgatási szerveket arra, hogy kötelezettséget állapíthassanak meg a jogalanyok számára.) Az a., és a b., pontokban körvonalazott szabályozási tárgyakra vonatkozó jogi norma anyagot szokták államigazgatási anyagi jognak nevezni.

Az államigazgatási jog szabályozza az államigazgatási struktúrát is. Megállapít (az alkotmányjog mellett) szervtípusokat, meghatározza azok létrehozásának, megszüntetésének, átszervezésének a módját és esetleg belső struktúrájukat is. Azt a normaanyagot, amely az államigazgatás szervezetére vonatkozik, a jogtudomány gyakran szervezeti jogként jelöli.

Végül az államigazgatási szervek működési rendjének, működési szabályainak a megadásával (az eljárás szabályozásával) az államigazgatási jognak egy szintén viszonylag elkülönített területe foglalkozik, amelyet államigazgatási alaki jognak vagy eljárásjognak neveznek.

Végezetül megismételjük, hogy az államigazgatási jog

tehát nem azonos az államigazgatási szervek által alkotott joggal. Egyrészt ennél szűkebb körű, mert hiszen az államigazgatási jog igen jelentős része törvényben jelenik meg. Ugyanakkor azonban az államigazgatási szervek jogalkotó tevékenysége nemcsak államigazgatási jogi normák kiadására terjed ki, hanem egyéb jogágakba tartozó jogi szabályozásra is. (A jelenlegi rendszerben igen gyakran jelennek meg munkajogi, földjogi, pénzügyi jogi, szövetkezeti jogi szabályok is államigazgatási szervek jogforrásaiban.)

#### Az államigazgatási jog és a jogviszonyok

A szocialista jogi irodalomban található olyan felfogás is, amely szerint államigazgatási jogi szabályozásról csak akkor lehet beszélni, ha a jogalany és az államigazgatási szerv között jogviszony áll fenn, amelyben az államigazgatási szerv kifejti a maga jogalanyt befolyásoló tevékenységét. Ez a megállapítás az államigazgatási jog normáinak igen jelentős részére igaz, de nem az államigazgatási jog egészére. (Ez a megállapítás csak az ún. jogalkalmazásos szabályozási módra igaz.) Számos olyan államigazgatási jogszabály található hatályos jogunkban is, amelynek a címzettje (a jogalany) ugyan jogok és kötelezettségek alanyává válik (ún. ex lege szabályozás útján), anélkül, hogy konkrét jogviszony (tehát a jogalanyok közti jogilag szabályozott kapcsolat) jönne létre a jogalany és az államigazgatási szerv között.

#### Az államigazgatási jog által szabályozott "horizontális" jogviszonyok

Van néhány speciális területe az államigazgatási jogi szabályozásnak, amely látszólag nem az állam (az államigazgatási szerv) és a jogalany közti kapcsolatot rendező jogi normákból áll. Ezeket a speciális területeken - első látásra úgy tűnik, hogy - a jogalanyok között horizontális kapcsolatokat szabályoz az államigazgatási jog. (Az állam és a jogalany,

az államigazgatási szerv és a jogalany közti kapcsolatokat szokták vertikális viszonyoknak is nevezni, ezzel kifejezve, hogy az államigazgatási szervnek, az államnak szuprematív szerepe van, minthogy a kapcsolatban az egyik jogalanyt impérium, állami közhatalom illeti meg.) Az államigazgatási jog szabályozhat tehát jogalanyok közötti olyan horizontális kapcsolatot, ahol egyik jogalany sincs a másik fölé rendelve, jogilag tehát a mellérendeltség helyzetében vannak. (Az ilyen mellérendeltségi kapcsolatokra jó példa a KRESZ számos rendelkezése, amely a közlekedésben egymással kapcsolatban lépő közlekedők közötti viszonyokat rendezi. Ugyanilyen szabályokat tartalmaznak például a házirendről rendelkező jogszabályok is.) Ekkor azonban az államigazgatási jogi norma rendelkezése egyaránt köti mind az egyik, mind a másik jogalanyt, és mind a két jogalany és az állam között is kapcsolatot teremt, (vagyis a KRESZ alapján pl. a "jobbkez-szabály" megtartása nem a másik közlekedővel szembeni, hanem az állammal szembeni kötelezettség. Ha ezt megsérti, és ennek következménye van, illetőleg az államigazgatási szerv képviselője ezt észleli, akkor e jogsértésért államigazgatási jogi szankcióval, vagy esetleg büntetőjogi szankcióval sújtható.) Hasonló a jogi szabályozás jellegzetessége számos olyan társadalmi viszonyban is, amely alapvetően árucseré-viszonyként a polgári jog szabályozásának a tárgya. Így pl. a kereskedelemben a kereskedelmi szervezetek bizonyos kötelezettségeit a vásárlókkal szemben az államigazgatási jog írja elő. A kereskedő ezeknek a kötelezettségeknek a teljesítéséért az állammal szemben felel, ezek érvényesítését az államigazgatási szervek ellenőrzik, és jogsértés esetén a jogsértőket államigazgatási szankciókkal sújtják.

#### Az intézeti viszonyok és az államigazgatási jog

Az államigazgatási jogtudomány hagyományosan az államigazgatási jog szabályozási tárgyai között említi az állami intézetek és az intézeti szolgáltatást igénybevevő személyek közti kapcsolatokat, e szervek és személyek közötti kölcsönös

jogokat és kötelezettségeket is. Ez az álláspont vitatható. Az intézetek ugyanis - bár zömmel állami szervek - nem részei az államszervezetnek, nem államigazgatási szervek és tevékenységük nem államigazgatási tevékenység. Az intézet és a szolgáltatást igénybevevő személyek közötti kapcsolat tehát a szolgáltatás révén és nem az államigazgatási tevékenység révén jön létre. Az intézet teendőit, kötelelességeit, feladatait előíró jogi normákat tekinthetjük valóban államigazgatási jogi normáknak, hiszen itt az állam és az intézet közötti kapcsolatról van szó, amelyben az állam impérium birtokában szabályozza, megszabja szolgáltató szervének a teendőit. Az intézeti szolgáltatást igénybevevő azonban nem áll közvetlenül az állammal és államigazgatási szervvel kapcsolatban, hanem csak a számára szolgáltató tevékenységet végző szervekkel és személyekkel. Ezért nagyobb a létjogosultsága annak a felfogásnak, hogy e viszonyt ne tekintsük államigazgatási jogviszonynak, és a viszony tartalmát, vagyis az intézet és az igénybevevő közti viszony jogi rendezését ne tekintsük az államigazgatási jog funkciójának. Célravezetőbb azt a joganyagot, amely a legkülönbözőbb intézettípusok és az általuk ellátott, a szolgáltatásaikat igénybevevő személyek közötti kapcsolatokat rendezi, a szocialista jogrendszer speciális területének (de nem államigazgatási jognak) tekinteni. (Ezt lehet akár intézeti jognak, akár szolgáltatási jognak nevezni.)

#### A belső igazgatás és az államigazgatási jog

Minél nagyobb mértékben ismeri el a jog a társadalom különböző szervezeteinek az önállóságát, annál inkább előtérbe kerül a szervezetek belső igazgatási viszonyai szabályozásának jogági minősítése. Az állami intézetek különböző vezetőinek és vezető testületeinek (pl. az egyetemen az egyetemi tanácsnak, a kari tanácsnak, a rektornak, a dékánknak stb.) számára a jog hatáskört állapít meg a legkülönbözőbb döntésekre, jogosítványok gyakorlására. E hatáskör gyakorlása során a belső igazgatási szervek a szervezethez tartozó személyekre, illetőleg bel-

ső szervezeti egységekre kötelező aktusokat bocsátanak ki. Ennek a belső struktúrájának a szabályozása és a különböző szervek hatáskörének a szabályozása jogági szempontból vitákra ad okot. Vannak olyan szervezetek, amelyekre nézve e belső viszonyok szabályozása egyértelműen valamely jogág körébe sorolt. (Ilyen mindenekelőtt a szövetkezetek belső viszonyainak a szabályozása, mert hiszen azt a szövetkezeti jog szabályozási tárgyának minősítik. Az egyesületek ilyen belső viszonyainak a szabályozása az új egyesülési törvény hatályba lépéséig pl. a Ptk. része volt, tehát azt lehetett mondani, hogy az egyesületek belső viszonyait a polgári jog szabályozta. Az új egyesülési törvény alapján viszont a belső szabályozás az alkotmányjog tárgyává vált.) Számos szervtípus (az állami vállalatok, az állami intézetek stb.) esetében azonban a belső igazgatási viszonyok rendezése ma inkább tűnik az államigazgatási jog szabályozási tárgyának.

Erre nézve ugyanazok az aggályok vethetők fel, amelyeket már az intézet és az intézeti szolgáltatást igénybevevők közötti viszonyok szabályozása kapcsán az imént kifejtettünk. A belső igazgatási szervek számára az állami szabályozás ad olyan jogokat és köteleességeket, amelyek megsértése esetén állami felelősségre vonásra is sor kerülhet. E tekintetben ez a szabályozási tárgy megfelel azoknak a követelményeknek, amelyeket az államigazgatási jogi szabályozással szemben támasztottunk. Ugyanakkor vannak olyan nézetek, amelyek azt a hatalmat, amelyet a belső igazgatási szervek gyakorolnak, munkáltatói hatalomnak tekintik, és a belső igazgatási viszonyokat is a munkajog szabályozási tárgykörébe utalják. E vita elméletileg még nem eldöntött, mindenesetre ennek kapcsán is megfontolásra érdemes esetleg egy olyan elképzelés, amely a belső igazgatási viszonyokra vonatkozó jogi szabályokat, amelyek tehát a legkülönbözőbb szervezetek belső struktúráját és a vezető, vezető szervek hatáskörét szabályozzák, továbbá e belső igazgatási szervek és az igazgatottak viszonyát rendezik, ezeket a jogi szabályokat a jogrendszer sajátos területének mi-

nősítsék. Ezt a quazi "jogágot" lehetne akár belső igazgatási jognak is nevezni (vagy pontosabban a szervezeteken belüli igazgatás jogának).

Az államigazgatási jogról, mint a jogrendszer egyik ágáról adott fenti jellemzés csak a legáltalánosabb sajátosságokról szólt. E jogág részletes jellemzését - a jog összetevői megismertetésével - a következő fejezetek adják meg.

#### Az államigazgatási jogtudomány néhány alapfogalmának áttekintése

A Jegyzet következő fejezeteiben az államigazgatási jogtudomány legfontosabb témáira vonatkozó ismeretanyagot foglaljuk össze. Azokról a tudományos tételekről adunk áttekintést, amelyek az államigazgatási jog jelenségeinek a megértését és megismerését biztosítják. Ezek a jogtudományi ismeretek az államigazgatási jog általános intézményeivel foglalkoznak, a tételes jog elemeinek a tudományos általánosításán nyugszanak. Ebben a jegyzetrészben a jogtudományi alapokat négy nagy csoportban tekintjük át. Az első csoportot a jogszabálytani ismeretek adják, a második csoportba a jog érvényesülésére vonatkozó ismeretek tartoznak, a harmadik csoportban az államigazgatási jogviszonyokkal, a negyedikben pedig az eljárásjog legfontosabb intézményeivel foglalkozunk.

Az államigazgatási jog két fő jogi eszközzel valósítja meg rendeltetését, céljait a társadalmi gyakorlatban. A fő jogi eszköz a jogszabály, amely egyrészt tartalmazza a jogalanyok, (a természetes személyek és a szervezetek) magatartására vonatkozó állami (jogi) előírásokat, másrészt megadja a felhatalmazást az államigazgatási szerveknek arra, hogy egyedi cselekményeikkel is hassanak az igazgatottakra. Az államigazgatási egyedi aktusok adják az államigazgatási szervek jogi eszközeinek a másik nagy csoportját. Ezek az államigazgatási aktusok olyan konkrét államigazgatási cselekmények,

amelyek a címzettekre valamilyen jogi hatást gyakorolnak. Értethető, hogy az államigazgatási jogtudomány erre a két fontos jogi eszközre összpontosítja a figyelmét. Az államigazgatási szervek igazgatottakra gyakorolt hatásának igen nagy része konkrét kapcsolatot teremt valamely államigazgatási szerv és valamely igazgatott (személy vagy szervezet) között. Ez a jogilag szabályozott kapcsolat, a jogviszony tehát az államigazgatási tevékenység jogi kerete.

Mindenekelőtt meg kell ismerkednünk a jogforrásokkal, vagyis a jogalkotás bizonyos hatásköri és alaki szabályaival, az erre vonatkozó ismeretekkel. E téma keretében arra adható válasz, hogy mely állami szervek milyen jogszabályokat alkotnak, és ezeket hogyan ismerhetik meg a címzettek és a jog iránt egyébként érdeklődők. Ezt követően a jogszabályok, egyáltalán a jog alapegységeivel a jogi normákkal foglalkozunk. A jogi norma az egész jogrendszer, a jogág alapegysége, építő köve. Bemutatjuk azonban, hogy a jogi normák alapján a jog egészének a struktúrája még nem írható le. Ehhez a jogi normák különböző szintű integrációit is meg kell ismernünk. Ennek keretében foglalkozunk a nagyobb normacsoportokkal, a szabályozási egységekkel.

A hatályos jog, vagy másként tárgyi jog (szókták tételes jognak is nevezni), a hatályban, érvényben lévő jogi normák, jogszabályok együttese. A jogi norma és a jogszabályok viszonyáról azt lehet megállapítani, hogy a jogszabályban a jogi normák és normacsoportok összefüggő rendszerét adják ki. A jogszabály és a jogforrás összefüggéséről azt mondhatjuk, hogy a jogforrás a jogszabályok megjelenési formája. A jogstruktúrájának megismerése után a jogszabályok a jogalkotás módjával foglalkozunk. Bemutatjuk, hogy a szabályozásnak a módja attól függ, hogy a jogalkotók a jogi normák és a jogi normacsoportok különböző fajtáit miként egyesítik egy-egy jogforrásban. Ennek megfelelően a szabályozási módokat mutatjuk be. A jogalkotás folyamatának az ismertetése után azt vizsgáljuk, hogy a megalkotott jog miként hat a társadalomra. Ezt a folyamatot,

amelyben a jogszabályok kifejtik hatásukat az igazgatottakra, a társadalom tagjaira és szervezeteire, ezt a folyamatot nevezzük a jog érvényesülésének, azt a tevékenységet pedig, amelyet az államigazgatási szervek a jog érvényesülése érdekében kifejtnek, a jogérvényesítésnek. Látni fogjuk, hogy a jogérvényesítés nagyon fontos eszköze az államigazgatási szervek által alkalmazható büntetések kilátásba helyezése és alkalmazása. Ezzel foglalkozik a szankciótan elemeit tartalmazó fejezet.

Az államigazgatási szervek másik jogi eszköztípusa az államigazgatási egyedi aktus. Ez az államigazgatási szervek cselekményeinek csak az egyik típusa. E fejezetben áttekintést kap az olvasó az államigazgatási cselekmények különböző fajtáiról, így a nem jogi hatású cselekményekről is.

Az államigazgatási szervek működésük során elkerülhetetlen hibákat vétenek. Ezek a hibák a hibás aktusokban is megjelennek. A gyakorlati élet nagy problémája és ezért a jogtudománynak is kiemelkedő fontosságú kutatási témája, hogyan lehet megszüntetni az aktusok hibáit. Ezért külön fejezet foglalkozik az aktusok érvényességi kellékeivel és a hibáival.

Az államigazgatási jogtudomány egyik legizgalmasabb területe az államigazgatási aktusok jogi kötöttsége. Ennek a témának a keretében azzal foglalkozunk, hogy milyen jogi megoldásokkal lehet a legszűkebbre szorítani az államigazgatási (közigazgatási) önkény lehetőségét.

Az államigazgatási jogviszony az államigazgatási szervek és más jogalanyok közötti, jogilag szabályozott kapcsolat. Ennek az általános jellemzését adó fejezet után az államigazgatási jogviszony két legfontosabb típusát mutatjuk be. Az egyik a hierarchikus igazgatási (irányítási) jogviszony, a másik pedig a hierarchián kívüli igazgatási jogviszony. Ez a két jogviszonyfajta ismertetése egyben módot ad arra is, hogy a szocialista államokban az államigazgatási szervek két legfon-

tosabb tevékenységének, nevezetesen az állami szerveket irányító tevékenységnek és az ún. hatósági tevékenységnek az általános jellemzést is megadjuk.

A jogtudományi alapok negyedik fejezetcsoportja az államigazgatási eljárásjogról szól. Az eljárás az államigazgatási szervek működésének a szinonimája, az eljárás az aktusok kiadása érdekében végzett államigazgatási és igazgatotti cselekmények láncolata. Nem elegendő, hogy az államigazgatási jogalkotás lehetőség szerint a legtökéletesebben szolgálja az állami célok elérését, és nem elegendő az sem, hogy az államigazgatási szervek egyedi aktusaiban lehetőség szerint a minimálisra szorítsák a hibás aktusok kiadása, arra is szükség van, hogy ezen aktusok előkészítése, megalkotása és végrehajtása során az államigazgatási szervek törvényesen cselekedjenek. Ennek fontos feltétele, hogy az eljárási cselekmények végzésének a rendje jogilag szabályozva legyen. Erre szolgál az államigazgatási eljárásjog. A Jegyzet utolsó fejezeteiben az eljárásjogot szabályozó Eljárási kódexünk legfontosabb szabályait (a garanciális szabályokat) foglaljuk össze, bemutatva az államigazgatási jogtudománynak a legfontosabb eljárásjogi tárgyú tételét is.

## IX. FEJEZET

### AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI JOG FORRÁSAI

#### A jogforrás fogalma

A jogforrástan elsősorban az állam- és jogelmélet, valamint az alkotmányjog tudományának tárgya. E két tudományág feladata ugyanis egyrészt a jog általános törvényszerűségeinek feltárása és leírása, másrészt az alkotmányos tételek és az azokat meghatározó társadalmi-gazdasági és politikai viszonyoknak a vizsgálata. Az államigazgatási jogtudomány csak e jogág forrásainak a sajátos tulajdonságait tárja fel és rendszerezi.

A jogforrás fogalmát az alkotmányjogtudomány többféleképpen határozza meg. Megkülönböztetik a jogforrás anyagi értelmét és alaki értelmét. A jogforrást anyagi értelemben általában a jogszabályokat alkotó állami szervekkel azonosítják. Alaki értelemben viszont alaki jogforrásként az állami szervek azon aktusait nevesítik, amelyek jogszabályt, jogi normákat foglalnak magukban. Az elsőt, az anyagi jogforrást szokták belső jogforrásnak is, ugyanakkor az alaki jogforrást külső jogforrásnak is nevezni.

Mi a továbbiakban a jogforrást alaki értelemben használjuk. A jogforrás tehát a jogszabályok megjelenési formája. A jogforrás megjelölése egyrészt arra ad választ, hogy melyik állami szerv (vagy állami szervtípus) alkot meg valamely jogszabályfajtát, másrészt megjelöli azt is, hogy ez az állami szerv milyen elnevezésű jogszabálytípust adhat ki.

Az államigazgatási jogtudomány a jogforrások tanával azért foglalkozik - történelmi hagyományokra épülve - részletesen, mert egyrészt az államigazgatási szervek körében fordulnak elő legnagyobb számmal a jogalkotásra jogosult szervek, másrészt a jogforrástan elméleti problémái jórészt az államigazgatási szervek alkotta jogforrásokkal függnek össze.

### A jogforrások osztályozásai

A jogforrásokat fel szokták osztani törvényekre és rendeleti típusú jogforrásokra. Ebben a felosztásban az első kategória a társadalom politikai akaratát kifejező, képviseleti szervek által alkotott jogforrásokat jelöli, a második jogforrástípus viszont a végrehajtó hatalom, általában az államigazgatási szervek jogforrásainak a jelölésére szolgáló közös elnevezés.

Egy másik osztályozás szerint megkülönböztetjük az ún. publikus (kihirdetett, nyilvános) jogforrásokat és az intern (belső) jogforrásokat. A publikus jogforrástípus azokat a jogforrásokat jelöli, amelyek az állampolgárok számára, a társadalom minden tagja és minden szervezete számára hozzáférhetők, mert a jogalkotásra jogosult szervek ezeket a jogforrásokat kihirdetik, tehát a hivatalos lapban közzéteszik. Ezzel szemben a második jogforrástípusra - elnevezéséből is kitűnően - az jellemző, hogy csak az államigazgatási szervezeten belül (vagy az állami szervezeten belül) válik ismertté. Ez annyit is jelent, hogy csak az állam szerveire, általában csak az államigazgatási szervekre kötelező jogi normákat tartalmazhat. A szocialista államokban ez az utóbbi kategória (az intern jogforrások) olyan értelmezést is kapott, hogy ezek azok a jogforrások, amelyek a hierarchikus igazgatási viszonyokban adhatók ki. (Ezeket szokták utasítástípusú jogforrásoknak is nevezni.)

A jogforrások újabb osztályozása egyrészt megkülönbözteti a valamely hivatalos lapban kihirdetett jogforrásokat, és ezektől elkülöníti az ún. leirati formában közölt jogforrásokat. Ez utóbbi népies neve a "körlevél", vagyis a nem nyomtatott, hivatalos lapban ki nem hirdetett, közzé nem tett, hanem valamilyen egyéb sokszorosítási módszerrel készült és így közvetlenül a címzetteknek, a kötelezetteknek megküldött jogszabályi forma. Természetes, hogy a leirati formájú jogforrások mindig intern jogforrások és ezek utasítástípusúak is.

Nagyon fontos megkülönböztetési lehetőség a jogforrások között az is, hogy a jogforrásnak ki, illetőleg mi a címzettje. Ennek a tipizálásnak, különösen a szocialista államokban volt eddigi történetükben nagy szerepe, mert a jogforrások közül kiemelt jelentőségűek voltak azok, amelyekben az állampolgárok számára lehetett megállapítani jogi normákat. Ezzel szemben voltak olyan jogforrások, amelyekben állampolgárok számára jogokat, kötelezettségeket megállapítani nem volt szabad.

#### A magyar államigazgatási jog forrásainak rövid történeti áttekintése

A magyar államigazgatási jog forrásainak a története természetesen a legszorosabban összefüggött az egész jogrendszer jogforrásainak sorsával. Mégis az államigazgatási jog forrásai e történetben azért játszanak kiemelkedő szerepet, mert az államigazgatási jogalkotás az elmúlt évtizedben kiemelkedő volt a szocialista államok jogalkotásának egészén belül.

Az elmúlt évtizedek történetében az első téma a törvényi és a rendeleti szintű jogalkotás egymáshoz való viszonya. A magyar jogforrási rendszerben "hivatalosan" a törvényerejű rendeletet, mint a törvény helyettesítésére is rendelt, tehát a törvénnyel gyakorlatilag azonos szintű jogforrást a törvényi típusú jogforrások közé lehetett sorolni. Valóságosan azonban az Elnöki Tanács törvényerejű rendeletei lényegesen közelebb álltak a rendeleti típusú jogforrásokhoz, mint a törvényekhez. Az elmúlt négy évtized ebből a szempontból két szakaszra osztható. Az első szakasz 1949-től 1987. december 31-ig tartott. Ezeket az évtizedeket az jellemezte, hogy a törvények a magyar jogrendszerben teljesen alárendelt szerepet játszottak. Ezzel együtt a rendeleti típusú jogforrások jelentették a jogrendszer legfontosabb jogforrásait. Ez nemcsak azt jelentette, hogy a tvr-ek, a minisztertanácsi rendeletek és a miniszterek rende-

letei alkották a joganyagnak túlnyomóan nagyobbik részét, hanem azt is, hogy az állampolgárokra és a szervezetekre vonatkozó legfontosabb jogi normák sem a törvényekben jelentek meg, hanem rendeleti típusú jogforrásokban. (Általánosan jellemző volt az ún. "kerettörvény").

A törvény és a rendeletek viszonyában hazánkban 1988 január 1-én új szakasz kezdődött, most az új jogalkotási törvényünk /az 1987. évi XI. törvény/ végre biztosítja a törvények primátusát nemcsak a tvr-ekhez képest, hanem a közigazgatási jogalkotással szemben is.

Az elmúlt 40 év történetében a legfontosabb téma az volt, hogy mely jogforrástípusokban szabad az állampolgárok számára jogszabályokat kiadni. E tekintetben több szakaszt különböztetünk meg. Az első szakasz 1949-től 1954-ig terjedt. Ebben az időszakban az állampolgárok számára normatív utasításban és normatív határozatban is lehetett jogszabályokat kiadni. A rendelet és a normatív utasítás volt az uralkodó jogforrástípus úgy, hogy ezen belül is a normatív utasítások igen nagy szerepet játszottak. (Ezeket az utasításokat akkor is csak a "tárcalapokban" (a minisztériumok, országos hatáskörű szervek hivatalos lapjaiban) kellett kihirdetni. Ez a mód az állampolgárok számára megnehezítette már a jog megismerését is. Emellett a normatív utasítások megalkotása során még annyi garanciális szabály sem érvényesült, mint a rendeletek megalkotása során. (E garanciális szabályok a jogalkotás törvényességét voltak hivatva biztosítani).

A magyar jogforrási rendszerben az első fordulópontra 1954. Ekkor a jogalkotásról, a jogforrásokról kiadott új jogszabályok szerint megszüntették azt a lehetőséget, hogy az állampolgárokat érintő jogszabályokat normatív utasításban adják ki. Ettől kezdve tehát a normatív utasítás nem érinthet állampolgárokat (természetes személyeket állampolgári minőségükben). Megmarad viszont továbbra is az a lehetőség, hogy az állami

munkaszervezetek és a társadalom legkülönbözőbb egyéb szervezetei (úgy a társadalmi szervezetek is) normatív utasítás címmel lehessenek. E tekintetben tehát egy állami vállalat vagy egy szövetkezet számára a kötelező jogi normákat akár miniszteri rendeletben, akár miniszteri normatív utasításban vagy valamely országos hatáskörű szerv normatív utasításában is ki lehetett adni.

A szövetkezetek tekintetében az újabb fordulat a szövetkezetekről szóló törvények megalkotásával és hatályba lépésével következik be. Ekkor ugyanis a szövetkezeti törvények megtiltották azt, hogy a szövetkezetek belső viszonyait továbbiakban normatív utasítással lehessen szabályozni. Minthogy azonban ez nem jelentette a szövetkezetek számára a normatív utasítások és a normatív határozatok kiadásának a teljes tilalmát, a gyakorlatban ez a korlátozás csak kis mértékben érvényesült. A jogforrási rendszer fejlődése szempontjából azonban ezt a korlátozást fontos eseménynek lehet minősíteni.

Lényegesen nagyobb fordulat következett be a jogforrási rendszerben 1974-ben. A jogalkotásról, a jogforrásokról akkor megjelent új tvr. szerint a normatív utasítások kiadásának a lehetőségét tovább szűkítették. Erőteljes lépések történtek abban az irányban, hogy elkülönítsék egymástól a publikus jogforrásokat és az intern jogforrásokat. Intern jogforrásnak minősült a normatív utasítás és a normatív határozatnak nevezett, a testületek által kiadható jogforrás.

Az 1974-ben bevezetett új rendszer szerint a normatív utasítás és a normatív határozat címzetti köre leszűkült a jogforrást kiadó szervezetek közvetlenül vagy közvetve alárendelt állami szervezetekre. Ebből következően az állampolgárookra, a társadalmi szervezetre, és a jogszabályt (a jogforrást) kiadó államigazgatási szervnek alá nem rendelt (tehát más központi vagy helyi szervnek alárendelt) állami szerv számára csak publikus jogforrásban volt szabad rendelkezni. (Publikus jogfor-

rásnak volt tekinthető már ekkor is a törvény, a törvényerejű rendelet és a különböző központi szervek, illetőleg a tanácsok által kiadható rendeletek). Átmenetet jelentett a kétféle jogforrás között az 1967-ben az Alkotmány módosításával bevezetett államtitkári rendelkezés. Ebben ugyanis az akkori szabályoknak megfelelően még állampolgár számára jogszabályt kiadni nem volt szabad, viszont az államtitkári rendelkezés minden egyéb címzettnek, tehát állami és nem állami szervezeteknek is állapíthatott még jogot, kötelezettséget. Emellett az 1974. évi szabályozáskor is fenntartották néhány központi funkcionális államigazgatási szervnek a normatív utasítás kiadási jogát, nem csak alárendelt állami szervek számára is. Mindenesetre 1974-től kezdve meg lehetős élességgel kettévált a magyar jogforrási rendszerben a publikus jogforrás mint teljes értékű jogforrás, amelyben tehát mindenféle címzettnek (az állampolgártól kezdve a társadalmi szerveken át az állami szervekig) lehetett jogszabályokat kiadni, és ettől a jogforrástípustól elválasztva az irányítási viszonyokban, a hierarchikus igazgatásban (az alá-fölérendeltségi viszonyokban) kiadható irányítási eszközként használatos normatív utasítás és normatív határozat.

Újabb alkotmánymódosítás következtében később az államtitkári rendelkezés jogforrási szintjét megemelték azzal, hogy az államtitkárokat (ha országos hatáskörű szervek élén álltak) az Alkotmány feljogosította az állampolgárokat is érintő jogszabályok kiadására is.

A magyar jogforrási rendszerben a legújabb és a legfontosabb fejlődési szakasz 1988. január elsejével kezdődött, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. hatályba lépésével.

#### A szabályozó (normatív) állami aktusok két típusa

A jogalkotásról szóló új törvényünk az állami szervek szabályozó (normatív) aktusainak két nagy csoportját, két fajtáját különbözteti meg.

A normatív aktusok fő típusa a jogszabály. Ezen kívül azonban egyes állami szervek kiadhatnak - a jogalkotásról szóló törvény által alkotott terminusz-technikusz szerint - egyéb jogi eszközöket is. Nem minden elnevezésű, szabályozási funkciójú aktus kiadása jelent tehát a továbbiakban jogszabályalkotást. A jogszabályok a mindenkire, tehát a természetes személyekre állampolgári minőségükben, ezenkívül minden társadalmi szervezet típusra és minden állami szervtípusra kötelező jogforrások. Ezek az idézett törvény szerint a törvény, a törvényerejű rendelet, az MT rendelet, a Minisztertanács elnökének, elnök-helyettesének és tagjainak a rendelete, az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár rendelkezése és a tanács rendelete.

A jogszabályokkal ellentétben "az állami irányítás egyéb jogi eszközei" elnevezéssel összefoglalt normatív aktusok ugyan jogi eszköznek minősülnek, de nem tekinthetők jogszabályoknak. Ezek az egyéb jogi eszközök a következők:

- A./ - az Országgyűlés,  
- az Elnöki Tanács,  
- a Minisztertanács,  
- a kormánybizottságok,  
- a tanácsok és a tanácsok végrehajtó bizottságainak határozatai;
- B./ - a miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője által kiadott normatív (szabályozó) utasítás  
- a külkereskedelmi tevékenység, valamint a honvédelmi kötelezettség körében különböző gazdálkodó szervezetek számára kiadott szabályozó utasítás;
- C./ - a szabvány,  
- az ármegállapító rendelkezés,  
- a statisztikai közlemény,
- D./ - az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács irányelve,

- az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács elvi állásfoglalása,
- a miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője által kiadott irányelv és tájékoztató.

(A D., alatti aktusokat a jogalkotási törvény jogi iránymutatásoknak nevezi.)

#### A törvények mint az államigazgatási jog forrásai

Az államigazgatási jog forrásai körében eddig is előkelő helyet foglaltak el a törvények. Törvényekben szabályozták az államigazgatási szervezetet (pl. a tanácsokról szóló törvényben), az Eljárásjogi Kódexet, a különböző ágazati kódexeket, (az építési törvénytől kezdve a közlekedésről szóló törvényekig). Az 1987. évi XI. tv. értelmében a törvények szerepe az államigazgatási jog forrásainak rendszerében még tovább növekedett. Ez a törvény ugyanis megalkotta az Országgyűlés kizárólagos törvényalkotási jogkörét, meghatározta tehát azokat a szabályozási tárgyakat, amelyekben csak törvény alkotható, amelyekben tehát 1988. január elsejétől kezdve törvény helyett törvény erejű rendeletet alkotni sem szabad. A kizárólagos törvényhozási tárgyak között több témát jelöl meg a jogalkotásról szóló törvény, amelyekben csak törvényt szabad alkotni, és amelyek egyértelműen az államigazgatási jog forrásainak lesznek tekinthetők. Ilyen kizárólagos törvényi formában szabályozható témák a következők:

- a Minisztertanács,
- a minisztériumok, országos hatáskörű szervek, és a tanácsai államigazgatási szervek működése;
- a miniszterek és az államtitkárok jogállása és felelősége,
- az államigazgatási eljárás,
- a népgazdasági tervezés,
- az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége,
- a gazdálkodó szervek állami irányításának alapvető rende-

- a személyi szabadságjogok államigazgatási korlátozása,
- külföldre utazás és az útlevél kiadásának a feltételei,
- az oktatási, közművelődési tevékenység, az egészségügyi ellátás, a társadalombiztosítás irányítása,
- a honvédelmi kötelezettségek,
- a személyek állami nyilvántartása.

A felsorolt témák az államigazgatási jog alapvető szabályozási témái. Ezekben tehát a jövőben csak törvény alkotható. Ezen kívül azonban az új alkotmányozás során feltehetően olyan szabályozás születik, amely szerint az államigazgatási szerveknek az állampolgárok életviszonyaiba, illetőleg a legkülönbözőbb termelő, ellátó, szolgáltató szervezetek, valamint a politikai szervezetek működési viszonyaiba való beavatkozására ugyancsak törvényt adhat majd felhatalmazást.

#### A rendeleti jogalkotás korlátozottsága

A jogalkotásról szóló törvény minden egyéb állami szerv jogalkotási tevékenységét erőteljesen korlátozza. Ez az államigazgatási jog forrásai tekintetében azért érdemel különös figyelmet, mert az összes többi jogszabálytípus, (jogforrás típus) egyaránt lehet az államigazgatási jog forrása.

A Népköztársaság Elnöki Tanácsának jogalkotási hatásköre annyiban korlátozott, hogy sem az Alkotmányt nem változtathatja meg, sem az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozó törvényhozási tárgykörökben nem alkothat sem új, sem módosító vagy törvényt hatályon kívül helyező törvényerejű rendeletet.

A Minisztertanács jogalkotási jogköre korlátozott, mert a jogalkotási törvény szerint a Minisztertanács rendeletet csak két esetben alkothat. Egyrészt az Alkotmányban meghatározott feladatkörében adhat ki MT rendeletet, másrészt csak a törvényben vagy törvényerejű rendeletben kapott felhatalmazás alapján.

A miniszterek jogalkotó hatásköre még korlátozottabb, mert a miniszter csak feladatkörében, és törvényben, törvényerejű rendeletben és MT-rendeletben kapott felhatalmazás alapján adhat ki rendeletet. A miniszter rendelete tehát általában csak végrehajtási jogszabály lehet. A végrehajtási jogszabály alkotására (magasabb szintű jogforrásban adott) felhatalmazásban nemcsak a jogszabály kiadására jogosultat, hanem a felhatalmazás tárgyát és annak kereteit is meg kell határozni. A törvény kimondja, hogy a felhatalmazás alapján kiadott vagy a feladatkörében kiadott rendeletben sem a Minisztertanács, sem a miniszter alapvető jogot és kötelezettséget nem állapíthat meg. (Vitatható, hogy a Minisztertanács, illetve a miniszter "feladatkörében" kiadott rendeletekre nézve ez az utóbbi korlátozás fenn áll-e?)

Az államtitkár jogalkotási hatásköre a legkorlátozottabb. A törvény szerint ugyanis az államtitkár csak felhatalmazás alapján adhat ki rendelkezést. Ezt a felhatalmazást törvényben, törvényerejű rendeletben vagy MT-rendeletben szabad megállapítani. Az államtitkári rendelkezés a törvény szerint gyakorlatilag azonos szintű jogforrássá vált a miniszteri rendelettel. A jogalkotási törvény megadta azt a lehetőséget, hogy az államtitkári rendelkezés miniszteri rendeletet is módosíthasson vagy hatályon kívül helyezhessen abban az esetben, ha az érintett miniszteri rendeletet olyan miniszter adta ki, amelynek a feladatkörét az államtitkár által vezetett országos hatáskörű szerv (az azt vezető államtitkár) vette át. (Az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal elnöke pl. rendelkezésével módosíthatja vagy hatályon kívül helyezheti a régebbi munkaügyi miniszteri rendeleteket).

A tanácsi rendelet is lehet az államigazgatási jog forrása. Tanács rendeletet két körben lehet alkotni. Az egyik kör a törvényben, törvényerejű rendeletben vagy MT-rendeletben kapott felhatalmazás alapján a helyi területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítása. A másik

tanácsi rendeleti szabályozási kört a jogalkotási törvény úgy határozza meg, hogy a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok is szabályozhatók tanács rendeletben.

Az államigazgatás egyéb jogi eszközei

A normatív határozat és a normatív utasítás 1988. január elsejétől tehát nem tekinthető jogszabálynak, vitatható, hogy viszont nevezhető-e jogforrásnak. Minthogy a "jogi eszköz" megjelölés nem vonja kétségbe azt, hogy milyen elnevezésű normatív aktusokban is szabad és lehet kiadni jogi normákat, elméletileg tehát a jogforrás megjelölés sem alaptalan. Kétségtelen, hogy az új rendelkezés folytán a normatív határozat és a normatív utasítás kizárólag csak a normatív aktust kiadó által közvetlenül irányított szervek feladatait, tevékenységét és az aktust kiadó szervek saját működését szabályozhatja.

Sajnálatos, hogy a jogszabályok és az egyéb jogi eszközök szétválasztásának ezt a rendkívül progresszív szabályozását zavarja a kereskedelmi miniszter, illetőleg a honvédelmi miniszter felhatalmazása arra, hogy az irányításuk alá nem tartozó gazdálkodó szervezetek számára - külön törvény rendelkezése szerint - normatív utasítást adhassanak ki. (Erről az 1987. évi XI. tv. 49. §-ának /2/ bekezdése rendelkezik).

A jogalkotásról szóló törvény szerint a továbbiakban önmagában az a tény, hogy valamely államigazgatási szervnek vannak alárendelt szervei, nem jogosítja fel e szerveket arra, hogy az irányítási (alá-fölérendeltségi) viszonyok keretében az irányításuk alá tartozó szervek számára normatív utasítást adhassanak ki. Normatív utasítás kiadására ugyanis csak az imént felsorolt államigazgatási szervek, illetve szervtípusok jogosultak. Ennek következtében pl. a törvény szerint a megyei rendőr-főkapitány nem adhat utasítást a neki alárendelt rendőr-kapitányságoknak valamely téma helyi, megyei szabályozása érdekében. (Ez természetesen nem zárja ki a konkrét uta-

sítás kiadásának a jogát).

A szabvány csak a miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője által kiadható jogi eszköz. Ez a rendszeresen ismétlődő műszaki, gazdasági és technológiai feladatok megoldási módját, termék, termény, szolgáltatás jellemzőinek a meghatározásáig állapíthatja meg. A szabvány hatálya kiterjed a szabvány tárgyát képező termelő szolgáltató tevékenységet végző szervekre és személyekre. Az állami szabvány általában kötelező erejű és ettől eltérést csak külön jogszabály állapíthat meg.

Az ármegeállapítás az olyan rendelkezés, amely kizárólag árat, árjegyzéket és az áralkalmazás feltételeit tartalmazza. Az ármegeállapítást az országos hatáskörű árhatóság hivatalos lapjában kell közzétenni.

A statisztikai közlemény a Központi Statisztikai Hivatal elnöke által kiadott, kizárólag statisztikai fogalmat, módszert, osztályozást, névjegyzéket és számjelet tartalmazó, kötelező rendelkezés. Ezt a KSH hivatalos lapjában kell közzétenni.

Irányelvet az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács bocsát ki. Ebben általános érvényű célokat, programokat határoznak meg, illetőleg állást foglalnak az állami és a társadalmi élet fontos kérdéseiben. A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetőjének irányelve ajánlást ad a jogszabály végrehajtásának fő irányára és módszerére.

Az Országgyűlés az Elnöki Tanács és a Minisztertanács az elvi állásfoglalásokban a jogszabályokat értelmezi.

#### A jogforrások közzététele

Az összes jogszabályt tartalmazó (jogszabálynak minősülő) jogforrást a Magyar Közlönyben ki kell hirdetni.

Ugyancsak a Magyar Közlönyben kell kihirdetni a nemzetközi szerződéseket, az Országgyűlés, az elnöki Tanács és a Minisztertanács határozatait és iránymutatásait, (ha az aktust kiadó testület így határoz,) a Legfelsőbb Biróság irányelveit és elvi döntéseit, valamint a személyi kérdésekben hozott döntéseket, továbbá az Elnöki Tanács és a Minisztertanács által adott kitüntetések is.

A jogi iránymutatások közzétételére a következő szabályokat tartalmazza a jogalkotási törvény: Az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács irányelveit a Magyar Közlönyben közzé lehet tenni (de nem kötelező). Ugyanezen szervek elvi állásfoglalásait a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. A miniszter irányelve és tájékoztatója a kiadó miniszter (országos hatáskörű szerv) hivatalos lapjában közzétehető, (de ez sem kötelező).

A másik hivatalos lap a Határozatok Tára. Ez az Elnöki Tanács és a Minisztertanács olyan határozatainak közzelésére szolgál, amelyekről e szervek így rendelkeztek. A Határozatok Tárában közzé lehet tenni a kormánybizottságok határozatait, és egyéb olyan közleményeket, amelyeket a Minisztertanács Hivatalának vezetője engedélyez.

A Magyar Közlönyt és a Határozatok Tárát a Minisztertanács Hivatala szerkeszti.

A minisztérium és az országos hatáskörű szerv az utasítások és a jogi iránymutatások közzététele céljából hivatalos lapot adhat ki. A miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetői által kiadott hivatalos lapokban ("tárcalapokban") a normatív utasítások közzététele nem kötelező, de a lehetőség erre megvan. A tárcalapokban a Minisztertanács Hivatala elnökének engedélyével olyan határozatot, jogi iránymutatást vagy más közleményt is közzé szabad tenni, amelyet előbb a Határozatok Tárában közöltek.

### A jogszabálygyűjtemények

A Magyar Közlönyben kihirdetett jogszabályok évenkénti összegyűjtésére, együttes kiadására szolgál a Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye. Ez a Magyar Közlönyben kihirdetett jogszabályok hivatalos szövegét tartalmazza. 5 évenként kötelező a törvény szerint a Hatályos Jogszabályok Gyűjteményének a kiadása. Ez a gyűjtemény (újabban 6-7 kötetben) tartalmazza mindazon jogszabályok hatályos szövegét, amelyek a gyűjtemény joganyagának a lezárásakor (pl. a legújabb hatályos gyűjtemény esetében 1987. december 31-én) hatályban voltak. A Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye a jogalkotók és a jogérvényesítők, egyáltalán a hatályos jogszabályi rendelkezéseket keresők számára mellőzhetetlen segédeszköz. Itt ugyanis együtt található meg az alapjogszabályok s a velük egységes szerkezetben összedolgozott módosító, kiegészítő jogszabályok, továbbá az alapjogszabályok és a végrehajtási jogszabályok is, (általában ezek is együttes szerkezetben). A Hatályos Jogszabályok gyűjteményének a használatát kiegészíti, valamely időpontban a hatályos jogszabályi rendelkezés megállapítását lehetővé teszi, megkönnyíti az, hogy a Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteményének a végén minden évben közzéteszik a Hatályos Jogszabály Gyűjteményhez képest bekövetkezett változásokat. E Változások Mutatójának a használata lehetővé teszi, hogy az év végén hatályos jogszabály szövegeket a két gyűjtemény segítségével megállapíthassuk.

## X. FEJEZET

### AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI JOGI NORMA

#### 1.§. Az államigazgatási jogi norma fogalma és fajtái

##### A jogi norma fogalma

A jogi norma (a jogi rendelkezés, a jogi szabály, a jogtétel) a jogi szabályozás alapegysége. A jog nagyobb egységei (a szabályozási egységek, a jogszabályok, a jogág, maga az egész jogrendszer) jogi normákból épülnek fel. A jogi norma a jogalkotó állami szerv normatív aktusának eredménye, a címzetteknek szóló általános magatartási szabály, a címzett magatartásának a tartósság igényével való előírása. Az "általános magatartási szabály" kifejezésben az "általános" jelző azt jelenti, hogy a magatartást a címzettek ismételt (visszatérően), illetve folyamatosan vagy periódikusan kell tanúsítani. A jogi norma általánossága másrészt azt jelenti, hogy általában nagy számú vagy meghatározatlan számú címzettek szól. (Kivételként előfordulhat, hogy a jogi norma címzettje egyetlen vagy nagyon kevés címzett).

A jogi norma - a fenti meghatározásból is kitűnően, a benne előírt magatartási szabály sajátossága szerint - kétféle lehet, kondicionális norma, illetőleg kategórikus norma. A kondicionális norma (másként "ha - akkor" szerkezetű norma) olyan magatartást ír elő, amelyet ismétlődően kell teljesíteni, mindannyiszor, valahányszor valamilyen feltétel bekövetkezik. A kategórikus normát viszont folyamatosan, tartósan kell tanúsítani, a magatartás tanúsításához nem kell semmilyen feltétel.

Példa a kondicionális szerkezetű normára:

"Ha az államigazgatási szerv teljesítési határidőt vagy határnapot határozott meg, a határozat csak ennek letelte után hajtható végre."

Példa a kategórikus normára:

"A Magyar Népköztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben."

#### A jogi norma önállósága

A jogelmélet régebbi felfogása szerint a jogi norma akkor tekinthető önállóknak, ha mindhárom szerkezeti eleme, a hipotézis, a diszpozíció és a szankció, (újabb álláspontok szerint a szankció helyett a joghatás) megvan. Abban az esetben, ha valamelyik szerkezeti elem (főként a szankció) hiányzik, e felfogás szerint önálló normáról nem lehet beszélni. Egy másik nézet - szakítva a jogi norma hagyományos szerkezetéről vallottakkal is - nem a jogi norma struktúrája, hanem funkciója alapján igyekszik választ adni arra a kérdésre, hogy milyen esetben tekinthető önállóknak valamely jogi norma. E felfogás szerint az önálló jogi norma legfőbb sajátossága, hogy saját maga, más jogi normák alkalmazása, érvényesítése nélkül is képes jogi hatást gyakorolni a jogi norma címzettjére. Nem önálló normák pl. a definiáló normák, amelyek egy másik norma valamely elemét értelmezik, vagy az utaló normák, amelyek más jogi norma, illetve más jogszabály rendelkezésének az alkalmazását írják elő. (Ezeknek önmagukban nincs értelmük, jogi hatást csak más normákkal együtt tudnak kifejteni.) Az önálló jogi normákat elsősorban a következők szerint lehet egymástól megkülönböztetni: a, különbözik a megkívánt magatartás, b, különböznek a címzettek c, az önálló jogi normákban esetleg eltérnek egymástól azok a feltételek, amelyek esetén a magatartást tanúsítani lehet, illetve kell.

A jogi norma új felfogásának megfelelően a szankció e nézetrendszerben nem az önálló jogi norma egyik szerkezeti eleme, hanem maga is önálló jogi norma.

Az államigazgatási jogi normák fajtái jogi tartalmuk szerint

A jogi normák jogi tartalmuk szerinti (vagy másként: dogmatikai) osztályozásának az alapja egyik részről a befolyásolt magatartás, másrésztől az a jogi hatás, amelyet a jogi norma a címzettre gyakorol.

A befolyásolt magatartások fajtái a következők lehetnek:

- a./ a cselekvés (a tevés), a cselekvés leggyakoribb fajtájaként a tevékenység,
- b./ a cselekvéstől (a tevéstől) való tartózkodás,
- c./ a cselekvés abbahagyása.

A tevékenység nem más, mint cselekvések együttese, cselekvések sorozata. Az egyik tevékenységtípusnál a tevékenység, azonos cselekvések ismétlődéséből áll, a másik típusnál a tevékenység különböző cselekmények sorozata. Minthogy az államigazgatási jog által befolyásolt magatartásfajta leggyakrabban a tevékenység, jellemezzük annak legfontosabb fajtáit is.

A jogi normák által szabályozott tevékenységeknek - a teljes jog tanúsága szerint - két fajtája különböztethető meg: az egyik a naturális tevékenység, a másik a jog által statuált tevékenység. A naturális (természetes) tevékenység arról ismerhető fel, hogy az ilyen tevékenységeket az emberek és a szervezetek akkor is végeznék, ha az állam, az államigazgatás a jogi szabályozás vagy más állami cselekvés útján ebbe nem avatkoznék be. A jog által statuált (intézményesített) tevékenységfajták viszont zömükben csak azért léteznek, mert azokat az állam előírta. Az állami, jogi statuálás nélkül az ilyen tevékenységeket a társadalom tagjai vagy a szervezetek nem végeznék. (Ilyen tevékenységek például a katonai szolgálat teljesítése vagy az adófizetés, stb.) Természetes tevékenységnek minősíthető az emberek mindenféle munkatevékenysége és a legszélesebben értelmezett szükségletkielégítő tevékenység. Ugyanígy a szervezetek esetében a társadalmi rendeltetésük megvalósítását jelentő minden szakmai tevékenység és a szakmai tevé-

kenységek feltételeként végzett tevékenységek egyaránt természetes tevékenységnek tekinthetők. A természetes és a jog által előírt tevékenységek között különbség az is, hogy a természetes tevékenység kezdeményezése, elhatározása az igazgatottak, a címzettek szabad döntési szférájába tartozik. Ha a természet vagy a társadalom törvényszerűségei következtében ilyen tevékenységre kényszerül is a cselekvő ember, illetőleg szervezet, nem az állam szerveinek rendelkezése alapján kényszerülnek erre a magatartásra. Viszont az állam, főként az államigazgatás valamilyen módon beleszól abba, hogy e magatartást az igazgatott miként tanúsítsa. Az előírt magatartások, tevékenységek esetében viszont a kezdeményezés, az elhatározás az államigazgatástól származik, s ezért az igazgatottnak a tevékenységet jogi köteleességgként kell végeznie, akár tetszik az neki, akár nem.

A jogi norma jogi hatása két fajta lehet: jogosítás vagy kötelezés.

Abban az esetben, ha a jogi hatást és a befolyásolt magatartást együttesen szemléljük, akkor a jogi normák dogmatikailag a következő típusokat mutatják:

- a./ a cselekvésre (tevésre, tevékenységre) jogosító normák,
- b./ a cselekvéstől tartózkodásra jogosító normák,
- c./ a cselekvés abbahagyására jogosító normák,  
(Ez a három normatípus együtt adja a jogosító normák kategóriáját)
- d./ a cselekvésre (tevésre, tevékenységre) kötelező,
- e./ a cselekvéstől tartózkodásra kötelező,
- f./ a cselekvés abbahagyására kötelező jogi normák  
(Az utóbbi két normafajtát szokták együtt tiltó normának nevezni.)

Az államigazgatási jogban a jogi normák fent felsorolt valamennyi dogmatikai fajtája egyaránt megtalálható. Ezen kívül az államigazgatási jogban igen nagy szerepet játszik egy olyan norma típus, amely a fenti kategóriák egyikébe sem so-

rolható be. Ezt korlátozó jogi normának, (vagy másként leszűkítő-jogosító normának, illetőleg kijelölő normának) nevezzük.

Példák a korlátozó jogi normákra:

"Dohány felvásárlására csak a kijelölt állami vállalat jogosult", vagy

"Horgászni csak két horgászbottal szabad." Illetőleg:

"Fürödni csak a folyó kijelölt partszakaszán szabad."

A példákban láthatóan a korlátozó jogi normára az jellemző, hogy a címzett cselekvési szabadságát korlátozza. Csak meghatározott cselekvést, illetőleg a cselekvés meghatározott módját, eszközét, idejét, helyét stb. engedi meg, és egyidejűleg minden egyéb cselekvést, illetőleg a cselekvés minden egyéb módját, változatát tiltja. Ez a norma tehát dogmatikailag egyidejűleg tiltó és jogosító norma, funkcióját tekintve azonban a címzettek cselekvési szabadságának meghatározott keretek közé szorítására szolgál.

A fentieket összefoglalva megállapíthatjuk tehát, hogy az államigazgatási jogi normák dogmatikai típusai, fajtái a következők: jogosító normák, kötelező normák, tiltó normák, korlátozó normák.

#### A jogosító és a kötelező normák néhány típusa

A jogosító normák közül két típust emelünk ki, az egyik az alanyi jogot szabályozó jogi norma, a másik a hatáskört megállapító jogi norma.

Az alanyi jogot szabályozó jogi normák határozzák meg az állampolgárok államigazgatási szervekkel vagy más állami szervekkel szemben gyakorolható, érvényesíthető jogait, ugyanigy a legkülönbözőbb szervezetek számára biztosítanak az állammal, az államigazgatással szembeni jogokat. A természetes személyek és a szervezetek alanyi jogait szabályozzák tehát, azokat a jogokat, amelyek törvényes érvényesítését az állam, a jogrendszer garantálja.

A jogosító jogi normák másik csoportját a hatáskört megállapító normák adják. Ezek címzettjei rendszerint államigazgatási szervek. Hatáskört megállapító normákban szabályozzák azt, hogy az államigazgatási szervek a természetes személyek, illetőleg a szervezetek mely viszonyaiba avatkozhatnak be, e viszonyokat miként befolyásolhatják, hogy milyen jogokat és kötelezettségeket állapíthatnak meg a jogalanyok számára, s e jogalanyok cselekvését milyen területen és milyen módon és milyen mértékben korlátozhatják. Ilyen normákkal állapítják meg többek között az államigazgatási szervek hatósági jogkörét, vagyis azt, hogy hatóságként milyen ügyfajtákat intézhetnek, és eközben milyen címzettek milyen viszonyait, milyen módon befolyásolhatják. Ugyancsak a hatáskört megállapító normák esz- közével szabják meg az államigazgatási szervek irányítási jo- gait is az állami intézetek, egyes állami vállalatok, illető- leg az alsófokú államigazgatási szervek hierarchikus irányítá- sában. Hatáskört megállapító normák címzettjei egyre nagyobb mértékben a különböző szervezetek belső vezetői és vezető szer- velei is. Hatáskört megállapító jogi normákkal szabályozzák pl. vállalati tanácsok hatáskörét.

A kötelezés tartalmú jogi normák, közül a feladatmegsza- bó, a szankcionáló és a jogalanyok kötelezettségét megszabó jogi normákat mutatjuk be.

A feladatmegszabó normák zömmel az államigazgatási szer- veknek, kisebb részben egyéb címzetteknek a folyamatosan, rendszeresen ellátandó feladatait határozzák meg, a tartósság igényével. Ilyen normákban állapítják meg az irányító szervek az államigazgatási szervek és az irányításuk alatt lévő álla- mi termelő, elosztó, ellátó, szolgáltató szervezetek tartós feladatait. (Az esetenként felmerülő, rendszerint egyszeri végrehajtással megvalósítható feladatok megszabásának jogi formája a konkrét utasítás, amelyről a továbbiakban részlete- sebben lesz majd szó. Ez nem jogi norma, ellentétben a fela- datot tartósan megszabó, a tartósság igényével rendező fela- datmegszabó normával. A feladatmegszabó normák nagy szerepet

játszanak a szervezetek (vállalatok, szövetkezetek, intézetek egyéb gazdasági szervezetek stb.) belső viszonyainak a rendezésében is, minthogy a szervezeteken belüli vezetők és vezető szervek feladatait is ilyen jogi normákkal határozzák meg.

Az alanyi kötelezettséget megállapító jogi normák a jogalanyok számára valamely magatartást előírnak vagy tiltanak, s ezáltal az állampolgárok és a szervezetek állami befolyásolásának fontos eszközei. A kötelezettséget a jogalanyoknak az állammal, az államigazgatással szemben kell tanúsítaniuk. Az előírt köteletség (tilalom) az állam hatalmával kikényszeríthető. (Ennek jogi eszközei a szankcionáló jogi normák).

A szankcionáló norma a szankciót (büntetést) intézményesítő, statuáló jogi norma, a jogérvényesítés fontos eszköze. A szankció a jogellenes magatartás esetére államigazgatási szerv által határozattal kiszabható büntetés, amely jogellenes magatartást tanúsítót kényszerrel érvényesíthető hátránnyal sújtja. A szankcionáló norma a büntetés jogi lehetőségét teremti meg, amely alapul szolgál a szankciót megállapító államigazgatási konkrét aktus kibocsátásához. A szankcionáló norma címzettje mindig valamely jogalkalmazó államigazgatási szerv, amelyet felhatalmaz és egyben kötelez a normában meghatározott jogellenes magatartás tanúsítójával szemben valamely hátrányos intézkedés megtételére.

A szankcionáló normák zöme a jogellenes magatartást szabálysértéssé minősíti és a szabálysértés elkövetőjével szemben büntetés kiszabását írja elő. A szabálysértések mellett az államigazgatási jogban rendkívül nagy számban találhatók speciális anyagi jogi és ezen kívül úgynevezett eljárás jogi szankciók is. E szankciókat megállapító jogi normák is szankcionáló normák. Szankcionáló normák állapítják meg például a környezetvédelmi bírság-fajtákat, illetőleg a különböző, szankció típusú rendőrségi intézkedések lehetőségét is.

Az államigazgatási jogi normák fajtái funkciójuk szerint

A jogi normák funkció szerinti osztályozása során azt vizsgáljuk, hogy a jogi normáknak mi a szerepük a jog érvényesülésének a folyamatában. Másként megfogalmazva, a funkció szerinti osztályozásban a jogi normákat aszerint különböztetjük meg egymástól, hogy mi a szerepük az állami akarat érvényesülésének folyamatában és címzettek viszonyainak alakításában. Funkció szerint az államigazgatási jogi normákat - csak úgy, mint általában minden jogi normát - két nagy csoportra lehet osztani: anyagi jogi normákra és alaki jogi normákra.

Az anyagi jogi normák jelentősége összehasonlíthatatlanul nagyobb, mint az alakiaké. Az anyagi jogi normákban fejeződik ki a társadalmi viszonyok rendezésére, az állami célok megvalósítására irányuló állami akarat. Ezek szabályozzák a természetes személyek életviszonyait, a szervezetek működési viszonyait s különösen az államigazgatási szervek jogait és kötelességeit, a társadalmi viszonyok alakításában végzett tevékenységüket. A jogalkotó állami szervek az anyagi jogi normákkal szólnak bele az egyének életébe és a szervezetek működésébe. Ezek útján érik el azt, hogy a címzettek magatartása, a címzettek viszonyai a jogszabályokban kifejeződő állami céloknak megfelelően alakuljanak.

Az anyagi jogi normák leggyakoribb szabályozási tárgykörei a következők:

- a természetes személyeknek és a szervezeteknek az állammal, az államigazgatási szervekkel vagy esetleg más személyekkel vagy szervezetekkel szemben tanúsítandó magatartásaik;
- a jogalanyok olyan magatartásai, főként olyan cselekvései, amelyeket az állam szervei számukra társadalmi tevékenységükben megengednek;
- az államigazgatási szerveknek az a tevékenysége, amellyel az állami feladatok, az állami célok megvalósítása érdekében a társadalom tagjainak és a szervezeteknek a viszonyait befolyásolhatják;

- az államigazgatási szervek feladatai és a jogalanyokkal szemben érvényesítendő jogaik és köteleességeik.

Az alaki jogi normák rendeltetése viszont az anyagi jogi normák érvényesülésének a szolgálata, az anyagi normák érvényesülési módjának, formájának a szabályozása. Az anyagi jogi normák érvényesülésének a folyamatában az államigazgatási szervek egymással és más jogalanyokkal különböző kapcsolatokba lépnek. Az alaki jogi normák főként e kapcsolatok rendjét szabályozzák, azokat a jogokat és köteleességeket, amelyek az anyagi normák érvényesítése során e kapcsolatok alanyait megilletik, illetve terhelik. (Az alaki jogi normák zömmel az úgynevezett eljárési viszonyokat szabályozzák).

A jogrendszernek vannak olyan ágai, amelyek vagy csak anyagi jogi normákat tartalmaznak (pl. a polgári jog, illetőleg a büntetőjog) és vannak olyan jogágai is, amelyek viszont csak alaki (eljárési) jogi normákból állnak (pl. a polgári eljárásjog vagy büntető eljárásjog). Az államigazgatási jogra mint jogágra viszont ezzel szemben az jellemző, hogy mind anyagi jogi, mind eljárásjogi normákat magába foglal. Az államigazgatási jogban természetesen uralkodó szerepet játszanak az anyagi jogi normák (mennyiségüket tekintve is), de ezekkel szoros összefüggésben igen gyakran egyetlen jogszabályban, egy jogforráson belül együtt találhatók anyagi jogi és eljárásjogi normák is. Az államigazgatási jogban is léteznek olyan jogszabályok, amelyek csak eljárásjogi normákat tartalmaznak. (Ilyen pl. az eljárásjogi kódex).

Az államigazgatási jogban is - csakúgy, mint más jogágakban - a fenti kategóriák egyikébe sem illeszthető jogi normák. Ezek az ún. jogtechnikai normák. Ilyenek a jogszabályok személyi, szervi, tárgyi, időbeli és területi hatályáról rendelkező jogi normák, a jogszabályt hatályba léptető, a régebbi jogszabályokat hatályon kívül helyező, illetőleg módosításukról rendelkező jogi normák. Ezek közé sorolhatjuk például egy régebbi jogszabály paragrafus-számozásának, il-

letőleg bekezdés számozásának megváltoztatásáról rendelkező jogi normákat is. Némi erőltetéssel ugyan ezek egyikét-másikát az anyagi jogi normák közé sorolhatnánk, de ezek rendeltetése elsősorban a jogalkotási folyamat, a jogszabály pontossá tételre, illetőleg a jogrendszerbe való beillesztése. A fenti felsorolásból is látható, hogy a jogtechnikai normák zöme olyan, amely nélkül egyszerűen jogszabályt alkotni nem lehet. Ezért szükséges a jogi normák egyik típusaként ezeket is számon tartanunk.

Az alaki jogi normák zöme az államigazgatási szervek vagy egyéb, az államigazgatás által igazgatott szervek eljárását rendező normák. Az államigazgatási jogban is tehát az alaki normák zöme eljárási jogi norma. A főbb típusok a következők:

- a./ a hatósági eljárási norma
- b./ a belső eljárásinorma
- c./ az ügyviteli norma
- d./ az ügyrendi norma
- e./ a szervezeti norma

A hatósági eljárási normák az államigazgatási szervek hatósági (külső) tevékenysége során alkalmazott eljárási normák. Ezek részben az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. tv-ben (az Államigazgatási Eljárási Kódexben) található meg, részben pedig a különböző hatósági ügyfajtákat szabályozó anyagi jogszabályokban mint speciális eljárási szabályok. Az érdemi aktus kibocsátását megelőzően és követően mind a hatóság, mind az ügyfél számos cselekményt (ún. eljárási cselekményt) végez. (Ilyenek pl. a kérelem benyújtása, a jegyzőkönyv elkészítése, az ügyfél, a tanú meghallgatása, a határozat kézbesítése, a fellebbezés beadása stb.). A hatósági eljárási normák e cselekményeket, ezek végzésének a rendjét, az eljárásban a hatóság, az ügyfél és egyéb résztvevők jogait és kötelezségeit szabályozzák. Belső eljárásnak az államigazgatási szervek olyan eljárási cselekményeinek összességét nevezzük, amelyeket hierarchikus irá-

nyitó tevékenységük során végeznek irányító aktusaik előkészítése és érvényesítése érdekében. Ugyancsak a belső eljárás elnevezéssel szokták illetni az egymással együttműködési kapcsolatokba lépő államigazgatási szervek közti eljárást is. A belső eljárás körébe vonják az államigazgatási szervek és egyéb típusú szervek (vállalat, intézet, szövetkezet stb.) közti mellérendeltségi viszony keretében lebonyolódó eljárásokat is. A belső eljárás során is különböző eljárási cselekményekre kerül sor. Ezeket szabályozzák a belső eljárási normák (Ilyen normák szabályozzák pl. az államigazgatási szerv által irányított szervezet ellenőrzésének részletes szabályait. Az ellenőrző államigazgatási dolgozó és az ellenőrzött szerv jogait és kötelességeit. Az együttműködési kapcsolatokban érvényesülnek pl. azok az eljárási normák, amelyek a jogszabályok előkészítésének, és véleményezésének rendjét szabályozzák).

A belső eljárási normák kodifikációjára nem került sor, és az eljárási viszonyok nagy különbözőségei miatt ilyen kodifikáció nem is várható. Ezeket a belső eljárási normákat rendszerint az irányítási viszonyokat, illetőleg a mellérendeltségi, együttműködési viszonyokat rendező anyagi jogszabályban találhatjuk meg.

Az ügyviteli normák a szervezeteken (elsősorban az államigazgatási szerveken) belüli eljárási viszonyokat rendezik minden olyan eljárási kérdésben, amely nem tartozik a hatósági, illetőleg a belső eljárási jogi normák szabályozási körébe. Az ügyvitel körébe tartoznak olyan témák, mint pl. az ügykezelés, az ügyintézés szabályai, a rendszeres értekezletek, a kiküldetés, a belső szervezeti egységek közötti érintkezés stb. rendje.

Az ügyrendi normák a testületek üléseinek rendjét, lefolyásuk, vezetésük szabályait rendezik. Így pl. az ülések idejét, a részvételi jogosultságot, a napirend összeállításának, a határozathozatalnak, a szavazásnak stb. rendjét.

Az ügyrendi normák jelentősége a szervezetek, a testületek belső demokráciájának a növekedésével arányosan növekszik. Minél nagyobb a testületen belüli viták, a különböző érdekek, nézetek összecsapásának a lehetősége, annál nagyobb szerepet kapnak a testületi működés rendjét megszabó ügyrendi jogi normák. Az eddigi tárgyalt alaki joginormafajtákat összefoglalva eljárási jogi normáknak nevezhetjük. Az eljárási normáktól eltérő, más típusú alaki jogi norma a szervezeti norma, amely valamely szervezet belső szervezeti felépítését (struktúráját) szabályozza, vagyis meghatározza a szervezeten belüli egységeket, azok között a munkamegosztást és a kapcsolatok rendszerét. Ilyen normák vonatkozhatnak mind az államigazgatási szervekre, mind az egyéb olyan szervezetekre, amelyeknek belső viszonyait az államigazgatási jog rendezi.

#### A jogi tartalom és a funkció szerinti osztályozás összefüggései

Az eddigiekben megismert kétféle normaosztályozás legfontosabb összefüggése az, hogy a jogi normák különböző dogmatikai fajtái (a jogositó, a kötelező, a tiltó normák) egyaránt megtalálhatók mind az anyagi, mind az alaki eljárási normák körében. Az anyagi és az alaki normák egyaránt hatnak az első osztályozásban felsorolt különböző magatartástípusokra is. Az ott kiemelt főbb típusok (az alanyi jogot és köteleiséget, a szankciót megállapító jogi normák, stb.) nemcsak az anyagi, hanem az alaki jogi normákra is jellemzőek. Vannak persze elsősorban az anyagi jogi normák körében fellelhető dogmatikai normafajták is. (Ilyen pl. a feladatmegszabó norma). A hatásköri normák zömmel az anyagi jogban találhatók meg mint a jogalanyok viszonyaiban való állami hatalomgyakorlás eszközei. Van azonban a hatásköri normáknak jelentősége az eljárásjog keretében is, ott viszont az államigazgatási szervek közötti munkamegosztás jogi eszközei. (Azt szabják meg pl., hogy egy ügyfajtában mely szervtípus az I. fok és melyik a II. fok.)

Ugyancsak főként az anyagi jogban található meg az ún. korlátozó jogi normák is, érthetően, hiszen ezek a jogalanyok szabad cselekvésének az állami befolyásolására szolgálnak.

Az államigazgatási jogi normák fajtái érvényesülési módjuk szerint

A jogi normák érvényesülésén (hatályosulásán, megvalósulásán, realizálásán) azt értjük, hogy a jogi norma címzettje tanúsítja azt a magatartást, amelyre a jogi norma jogosítja, illetőleg kötelezi. Társadalmi méretekben valamely jogi norma hatályosulásáról akkor beszélhetünk, ha a jogi normában előírt magatartást a címzettek társadalmi méretekben tanúsítják, és ennek megfelelően a jogi normákban elérni kívánt jogpolitikai cél megvalósul.

A jogi norma érvényesülésének módja attól függ, hogy az igazgatottakra (a jogalanyokra) a jogi normában foglalt rendelkezés közvetlenül vagy közvetve hat. Közvetlenül hat a jogi norma a jogalanyokra, a címzettekre akkor, ha a jogi normában szereplő magatartást a címzett közvetlenül a jogi norma erejénél fogva tanúsíthatja, illetőleg köteles tanúsítani. Közvetve hat a norma a jogalanyokra akkor, ha a jogi normának a közvetlen címzettje valamely államigazgatási szerv, és ez az államigazgatási szerv valamely egyedi aktusával közvetíti a jogi norma tartalmát a jogalanyokra. Ha az állampolgárra vagy a szervezetre a jogi hatás közvetlenül a joginormából származik, (ilyenkor szokás "ex lege" szabályozásról beszélni), akkor a jogosult a jogi norma rendelkezésének a megismerése után közvetlenül élhet a jogával, a kötelezett viszont - nem várva semmiféle állami szerv további intézkedésére -, maradéktalanul köteles eleget tenni a jogi normában előírt kötelezettségének. Ilyen esetben tehát nem ékelődik a jogi norma és a címzett közé valamely államigazgatási szerv a maga cselekményével. Ekkor a jogi norma akként érvényesül, hogy a címzett önként követi a jogszabályi rendelkezést. Ezért nevezzük az ilyen jogi normát

önkéntes jogkövetéssel érvényesülő jogi normának. (A KRESZ közismert szabályainak a többsége ilyen önkéntes jogkövetéssel érvényesülő norma.)

Ezzel szemben a másik jogi normafajta esetében a jogpolitikai cél érvényesüléséhez arra van szükség, hogy a jogi norma alapján valamely államigazgatási szerv egyedi aktust bocsásson ki, amellyel a jogi norma rendelkezését a konkrét címzett konkrét viszonyaira alkalmazza. Ebben az esetben a címzett pl. a jogához nem a norma erejénél fogva, hanem az államigazgatási szerv egyedi aktusából (pl. engedélyéből) jut. Az ilyen jogi norma a címzetre kötelezettséget is csak úgy háríthat, hogy valamely államigazgatási szerv ugyancsak egyedi aktusával, a jogi norma alapján megállapítsa a kötelezettséget valamely konkrét címzett számára. Az ilyen jogi normának az érvényesüléséhez tehát egyedi aktusra van szükség, ezért nevezhetjük az ilyen jogi normát az egyedi államigazgatási aktus útján érvényesülő jogi normának. A későbbiekben látni fogjuk, hogy az államigazgatási jogi szabályozás különböző megoldásai (a szabályozási módok) jórészt abban térnek el egymástól, hogy az érvényesülés módja az "ex lege" szabályozással együtt járó önkéntes jogkövetés, illetőleg az államigazgatási szervek egyedi aktusa útján történő jogérvényesítés.

## 2.§. Az államigazgatási jogi norma szerkezete

### A hagyományos felfogás

Előbb már szó volt arról, hogy a jogelmélet hagyományos felfogása szerint a jogi norma három szerkezeti elemből áll. A hipotézis (magyarul: feltétel vagy jogszabályi tényállás, legális tényállás, absztrakt tényállás) annak a társadalmi viszonyoknak az elvont leírását adja, amelyben a diszpozíció szerinti magatartást kell tanúsítani. Másképpen megfogalmazva: a hipotézis tartalmazza azokat a feltételeket, amelyeknek a tényleges bekövetkezése esetén kell a norma rendelkezését al-

kalmazni. A diszpozíció (magyarul: a rendelkezés) a magatartási szabály, tehát az a szabály, amely a cselekvésre, a cselekvéstől tartózkodásra, a cselekvés abbahagyására jogosít, illetőleg kötelez. A szankció (a büntetés) a diszpozícióban előírt szabály jogellenes megsértése esetére kilátásba helyezett hátrány, a jogellenes magatartás következménye. A norma realizálódása úgy történik, hogy a címzettnek a hipotézisben absztrakt módon leírt körülmények bekövetkezése esetén a diszpozíció szerint kell eljárnia, s ha nem ezt teszi, viselnie kell a szankcióban szabályozott hátrányos következményt.

#### A jogi normák fajtái szerkezetük szerint

Az államigazgatási jog normáinak az elemzése alapján megállapítható volt, hogy az államigazgatási jogi normák szerkezete az imént vázolt felfogást nem igazolja. Az államigazgatási jog normáinak a szerkezetét legfeljebb két szerkezeti elem jellemzi. Ez a hipotézis és a diszpozíció. Sok olyan normát lehet azonban találni, amelyben még a hipotézis sincs meg, pusztán maga a magatartási szabály: a diszpozíció. Az viszont kétséget kizáróan bizonyítható volt, hogy a szankció távolról sem része minden egyes jogi normának, hanem - ahogy ezt majd később részletesebben tárgyaljuk - csak bizonyos szabályozási módok esetén része a szabályozásnak. (Tehát csak nagyobb jogi normacsoport részeként, méghozzá elengedhetetlen részeként szerepel a szankció). Így - a logikai szerkezet szempontjából vizsgálva - az államigazgatási jogi normának két fajtáját különböztethetjük meg: Az egyik az, amelyben van hipotézis és diszpozíció, a másik, amely csak diszpozícióból áll. Ennek megfelelően egyiket feltételes, (kondicionális vagy hipotétikus), a másikat pedig feltétel nélküli (kategórikus) jogi normának nevezhetjük. A kondicionális normában ugyanúgy, mint az imént vázoltuk, megtalálható a feltételeket absztrakt módon leíró összefoglaló hipotézis, és az a diszpozícióban foglalt magatartási szabály, amelyet a feltételek tényleges, valóságos bekövetkezése esetén konkrétan tanúsítani kell.

A kondicionális normára tehát az jellemző, hogy csak akkor szabad és lehet alkalmazni, érvényesíteni, ha a norma hipotézisében absztrakt módon leírt tényállás konkrét esetben, ténylegesen, bizonyítottan bekövetkezik, megvalósul.

Példák a feltételek (kondicionális) jogi normákra:

"Ha a vízi munka elvégzése ... a vízjogi létesítési engedélytől eltérően történt, a vízügyi hatóság a vízjogi üzemeltetési engedély megadását megtagadhatja..."

"Aki nyilvánosan vagy házalva kéreget, 1000 Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtható"

A feltételes norma tipikus nyelvtani szerkezete - mint látható - általában a feltételes, ritkábban az alanyi vagy jelzői mellékmondatot magában foglaló összetett mondat. Gyakran azonban a jogalkotó a feltételt nem mellékmondatként, hanem csak a diszpozíciót tartalmazó mondat valamelyik részeként fogalmazza meg. Figyelemre méltó az is, hogy a nyelvtani szerkezet nem mindig tükrözi a logikai szerkezetet. Tehát logikailag kondicionális norma nyelvtanilag úgy tűnik, mintha kategórikus norma lenne. Nem a nyelvtani forma, hanem a logikai szerkezet alapján dönthető el tehát, hogy feltételes normáról vagy kategórikus normáról van-e szó. Az abszolút mérce az lehet, hogy akkor beszélhetünk feltételes normáról, ha a magatartás tanúsításának bizonyos körülmények bekövetkezése esetén képzelhető el - (a jogi norma megfogalmazása szerint). A feltétel nélküli (kategórikus) normát szerkezetileg az jellemzi, hogy nincs feltétele, csupán a magából a rendelkezésből áll. Nem más, mint a jogalkotó magatartási szabályt tartalmazó akaratkijelentése.

Példák a kategórikus jogi normákra:

"A végrehajtó bizottság a megválasztó tanácsnak és a felettes végrehajtó bizottságnak, illetőleg a Minisztertanácsnak alárendelten működik."

"A végrehajtó bizottság tagjai: a tanácselnök, a tanácselnök-helyettes, a tanácstagok közül megválasztottak és a

végrehajtó bizottság titkára."

"A végrehajtó bizottság határozatot hoz."

A kategórikus normák a jogalkotó akarata szerint állandóan és folyamatosan fejtik ki szabályozó hatásukat. Bár kategórikus normák más jogágakban is találhatóak, az államigazgatási jogban azonban ezek különösen jellemzőek. Kiemelkedően sok kategórikus normát alkalmaznak az irányítási (hierarchikus) jogviszonyok szabályozásában.

Azt, hogy a jogalkotó a jogi norma melyik formáját választja, nem pusztán elhatározásán múlik. Egyes magatartási szabályok ugyanis csak hipotétikus normában, mások viszont csak kategórikus normában állapíthatók meg. A szabályozás módját meghatározó tartalmi összefüggések közül azonban egyet szükséges kiemelni. Azt tudniillik, hogy a szankciót tartalmazó norma csak feltételes (kondicionális, hipotétikus) jogi norma lehet. Még akkor is csak ilyen norma lehet, ha a nyelvtani szerkezet alapján ez esetleg feltétel nélkülinek tűnne is. Ennek az összefüggésnek az magyarázata, hogy szankció alkalmazására csak jogellenes magatartás megvalósulása esetén kerülhet sor. Így a szankciót megállapító normában meg kell szabni azt a feltételt, azokat a körülményeket, vagyis azt a jogellenes magatartást, amelynek a bekövetkezése esetén a büntető szabályt a jogalkalmazó, a szankciót megállapító állami-gazgatási szervnek alkalmaznia kell. A szankciót megállapító normában a hipotézis írja le azt a jogellenes magatartást, amelynek a megvalósulása esetén a szankciót megállapító szervnek a diszpozícióban meghatározott büntetést kell alkalmaznia.

Példa a szankciót megállapító jogi normára:

"Aki a hivatalos vagy annak tekintendő személy hivatali kötelességének jogszerű teljesítését szándékosan akadályozza, 3.000,- Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtható".

A norma első része, amely tehát a hivatalos személy

akadályozásának a körülményeit fogalmazza meg, a szankciót megállapító jogi norma hipotézise, és a 3.000,- Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtható" normaszervezeti elem e norma diszpozíciója (A diszpozíció a szabálysértési hatóságnak szól, amely a pénzbírságot ki fogja szabni).

#### A hipotézis és a diszpozíció tartalma

A hipotézis a társadalmi valóságban előforduló sok egyedi esetből, a konkrét tényállásokból a jogalkotó által végzett absztrakció eredménye. A jogszabályi tényállást a sokszínű, részleteikben esetleg különböző, de lényegüket tekintve megegyező vagy hasonlító konkrét tényállások legtipikusabb és legjelentősebb elemeinek, jegyeinek kiemelésével alkotják meg. Azokat a feltételeket foglalják össze, melyek gyakorlati bekövetkezése esetére a jogalkotó rendelkezni kíván, magatartási szabályt kíván adni. (Ezt tartalmazza a diszpozíció).

A diszpozíció jogi tartalmát tekintve parancsoló vagy megengedő lehet. Parancsoló (kogens, vagy imperatív) a diszpozíció akkor, ha a jogalkotó a hipotézisbe foglalt feltétel bekövetkezése esetére a diszpozíció feltétlen teljesítését kívánja meg. A kogens diszpozíció nyelvtani állítmányát a jogalkotó főként a "kell", "köteles" segédigék használatával fogalmazza meg, de gyakran csak egyszerűen kijelentő mód jelen időt használ. A megengedő diszpozíció ezzel szemben a hipotézisben foglalt körülmények tényleges megvalósulása esetén is arra jogosítja a címzettet, hogy többféle törvényes megoldás között, nevezetesen a magatartás teljesítése vagy annak mellőzése vagy éppen többféle magatartás között választhasson. Ezt nyelvtanilag rendszerint a "lehet" segédigével a "-hat" -"-het" képzővel fejezi ki. A kogens és a megengedő diszpozíció közötti különbségtételnek a norma megvalósulásának folyamatában van jelentősége. Ha ugyanis a címzett a norma kogens szabályát sérti meg, akkor a magatartása jogellenesnek minősül. Megengedő szabály esetén viszont egyaránt jogszerű a magatartási szabály telje-

sítése, és annak mellőzése, illetőleg a diszpozícióban előírt magatartások bármelyikének választása.

#### A hipotézis és a diszpozíció belső szerkezete

A hipotézisben a tényállás lehet egyszerű vagy összetett. Egyszerű a tényállás abban az esetben, ha a diszpozíció alkalmazásához egyetlen feltételt szab meg a jogalkotó. Minden egyéb esetben, tehát, ha több feltételről rendelkezik a hipotézis, illetőleg a hipotézis több elemből áll, ebben az esetben összetett hipotézisről lehet beszélni.

Az összetett hipotézis - elemeinek egymáshoz való viszonya szempontjából - két féle lehet, diszjunktív, vagy konjunktív. Diszjunktív abban az esetben, ha a hipotézisnek olyan logikai szerkezete van, amely szerint a különböző feltételek közül egyetlen egy megvalósulása esetén is alkalmazni lehet, illetőleg kell a diszpozíciót. Ha a hipotézis konjunktív, abban az esetben a diszpozíció szerinti magatartás csak akkor tanúsítható, illetőleg tanúsítandó, ha a hipotézis valamennyi eleme, valamennyi feltétele együttesen megvalósult.

Példa az egyszerű hipotézisre:

"Ha a vízimunka elvégzése ... a vízjogi létesítési engedélytől eltérően történt, a vízügyi hatóság a vízjogi üzemeltetési engedély megadását megtagadhatja..."

Példa a diszjunktív hipotézisre:

"A tulajdonos kérelmére az egész ingatlant kell sajátítani, ha az ingatlan egy részének kisajátítása következtében

- a./ az ingatlan visszamaradó része eredeti céljára használhatatlanná válik, vagy:
- b./ belterületi be nem épített ingatlan visszamaradó része az előírt legkisebb teleknagyságot nem éri el, vagy ..."

Példa a konjunktív hipotézisre:

"Iparjogosítványt csak állandó lakóhellyel rendelkező nagykorú személy kaphat."

A diszpozíció is lehet egyszerű és összetett. Egyszerű abban az esetben, ha egyetlen magatartási szabályt tartalmaz, és összetett akkor, ha több magatartási szabály szerepel a diszpozícióban. Ugyancsak az összetett diszpozíció is lehet diszjunktív és konjunktív logikai szerkezetű. Diszjunktív abban az esetben, ha a többféle magatartás közül csak az egyiket kell tanúsítani, konjunktív viszont abban az esetben, ha valamennyi magatartást tanúsítani kell, együttesen. A diszjunktivitást a "vagy" típusú kötőszók használata, a konjunktivitást az "és" típusú kötőszavak használata jelzi.

Példa a diszjunktív diszpozícióra:

"Az építésügyi hatóság... az építési munka megkezdését engedélyhez vagy bejelentési kötelezettséghez kötheti."

A törvényes jogalkalmazás fontos feltétele a jogi normák pontos és helyes értelmezése. Ez akkor okozhat gondot, ha a hipotézis és a diszpozíció összetett. Ilyenkor nagyon fontos annak megállapítása, hogy a jogalkotó konjunktív vagy diszjunktív hipotézist foglalt-e a jogi normába. Nyelvtanilag gyakran nem könnyű annak a megállapítása, hogy a jogszabályi tényállás elemeit a jogalkotó miként kapcsolja össze, illetve választja szét. Ilyenkor a nyelvtani értelmezést logikai, illetőleg rendszertani értelmezéssel kell kiegészíteni. Különösen akkor kell nagy gondot fordítani a jogi norma hipotézisének az értelmezésére, amikor az összetett hipotézis elemeinek egymáshoz való viszonyában egyidejűleg lehet diszjunktivitást és konjunktivitást megfigyelni. (Gyakran előfordul pl., hogy a hipotézis fő elemei egymáshoz képest diszjunktívak, de egyes elemek önmagukban is összetettek, és egy-egy főelemen belül viszont a feltételeket a jogalkotó konjunktívan határozta meg).

## XI. FEJEZET

### AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI JOGI NORMÁK CSOPORTJAI (A SZABÁLYOZÁSI EGYSÉGEK)

#### A rendszer-szemlélet szükségessége a jogban

A jogi normák önmagukban is képesek ugyan jogi hatás kiváltására, de egy-egy önálló jogi norma önmagában a legritkább esetben képes arra, hogy a jogalkotói akaratot kifejezze. Ehhez a normák csoportjaira, normák rendszerére van szükség. A jogalkotó az elérni kívánt társadalmi hatás eszközüül több jogi normát alkot, mégpedig különböző tárgyú, különböző funkciójú normákat. Helyes jogalkotási gyakorlat mellett, a jogi normák rendszerezése folytán azonos funkciójú, összefüggő normacsoportokat alakítanak ki, a kisebb normacsoportokat az azonos rendeltetésük alapján nagyobb alrendszerekben foglalják össze, majd a különböző normákból álló alrendszerek még nagyobb, magasabb szintű rendszereket alkotnak. A jogalkalmazó is a normák különböző nagyságú, különböző szintű rendszerével dolgozik a jogalkalmazási feladat megoldása során. Gibson szerint: "A rendszer kölcsönhatásban álló elemek integrált összessége, amelynek az a rendeltetése, hogy együttesen ellásson egy előre meghatározott funkciót." Ezt a meghatározást alkalmazva a jogban a "kölcsönhatásban álló elemek" a különböző méretű és különböző szintű normaegyütteseket jelentik, amelyek együttesen vannak hivatva előre meghatározott funkció betöltésére. Amikor a jog struktúrájával foglalkozunk, akkor meg kell ismernünk ezeket, a jog egészéhez mint rendszerhez képest alrendszerekként (még hozzá különböző méretű és különböző szintű, minőségű alrendszerekként) működő normaegyütteseket is.

Az összetartozó államigazgatási jogi normák csoportjait szabályozási egységeknek nevezzük. (Ez az elnevezés egyidejűleg kifejezi azt, hogy a jogi normák rendszert alkotnak, egy-

ségben gyakorolják a hatásukat, másrészt kifejezi azt is, hogy a különböző szabályozási egységek nagyobb normacsoportokat alkotnak, és ilyen formában az egész jogág, sőt az egész jogrendszer különböző méretű és különböző szintű jogi norma-integrációk együtteseként, rendszereként fogható fel.)

#### A szabályozási egységek kialakításának (a jogalkotói normacsoportosításnak) a módjai

A jogalkotási gyakorlatban a jogi normákat különböző alapokon, különböző csoportosítási szempontok szerint rendezik normacsoportokba, vagyis különböző méretű szabályozási egységekbe. Ezek közül a legfontosabbakat tekintjük át.

A leggyakoribb és a legfontosabb normacsoportosítási mód az, amikor az egy magatartásra (leginkább tevékenységre) vonatkozó jogi normákat rendezik egységes normacsoporttá, szabályozási egységgé. Ilyen esetben azok a jogi normák kerülnek egységbe, egy csoportba, amelyek valamennyien ugyanarra a tevékenységfajtára vonatkoznak. (Ilyen normacsoportosítás eredménye pl. az oktatási törvény, vagy a belkereskedelmi törvény.) Minthogy a szabályozási egységek képzésének, a normák csoportosításának elméletileg és gyakorlatilag ez a leghelyesebb, legfontosabb fajtája, a továbbiakban majd ezzel fogunk részletesebben foglalkozni. Előtte azonban meg kell ismerkedjünk a normacsoportosítás egyéb módjaival is.

A jogi normákat gyakran a szabályozás közvetett tárgya alapján csoportosítják. A szabályozás tárgyának azt a magatartást nevezzük, amire a szabályozás vonatkozik, a szabályozás közvetett tárgyának pedig a tárgyi valóságnak azt az elemét, amire nézve, amivel kapcsolatban a magatartást, főként a tevékenységeket tanúsítani kell. (Ilyen csoportosítási alapon jönnek létre pl. az utakra vonatkozó szabályozás vagy a lakásokra, illetőleg a gépkocsikra, stb. vonatkozó normacsoportok.)

Lehet a normákat csoportosítani a címzettek különböző fajtái szerint is. Így azok a jogi normák kerülnek kisebb vagy nagyobb szabályozási egységekbe, amelyeknek azonos a címzettjük, tehát az állampolgároknak vagy a szervezeteknek azonos típusára vonatkoznak. (Ilyen normacsoportosítás eredménye például a kiséparosokra vonatkozó jogszabályok együttese).

Előfordul az is, hogy a normákat azonos funkciójuk alapján gyűjtik jogszabályon belül egy szabályozási egységbe. (Erre példa a feladatmegszabó vagy a szervezetet alapító, a struktúrát kialakító szabályozás).

Ezekén kívül sokminden egyéb alapon is hoztak már létre normacsoportokat. Pl. a szabályozás célja szerint vagy azonos intézménytípusok, szervezettípusok vagy létesítménytípusok szerint.

A hatályos jog azt mutatja, hogy a szabályozási egységek kialakítása nem mindig a fenti szempontok szerint, egyneműen történik, hanem igen gyakran a különböző normacsoportosítási szempontokat kombinálják. A normacsoportosítás igen gyakran vegyesen, egyidejűleg a címzettek és a szabályozott tevékenység szerint történik, vagy egy másik gyakori megoldás az, hogy a tevékenység, a tevékenység tárgya és címzettek szerinti kombinált normacsoportosításra kerül sor.

#### A normacsoportosítás jogtechnikai megoldásai

A különböző normacsoportosítási lehetőségek áttekintése után azt vizsgáljuk, hogy a jogszabályon belül, egyáltalán az írott joganyagon belül technikailag hogyan lehet felismerni a különböző normacsoportokat, szabályozási egységeket. Az ideális jogtechnikai megoldás az lenne, hogyha az egyes önálló jogi normák egy-egy bekezdésben jelentkeznének, (kivétekléppen egy bekezdésen belül több önálló jogi norma) s az egy paragrafusba összefoglalt bekezdések adnák a legkisebb szabályo-

zási egységet, tehát a legalsóbb szinten összetartozó jogi normák együttesét. További optimális megoldás lenne az, ha a jogszabály (az egy jogforrásba, tehát pl. egy miniszteri rendeletbe vagy minisztertanácsi rendeletbe összefoglalt jogi normák) több jogi normaegyüttesből, szabályozási egységből tevődne össze. Ez az ideális állapot azonban a tételes jogban ritkán figyelhető meg. Nincs tehát szó arról, hogy ahány paragrafusból áll egy-egy szabály, az annyiféle legkisebb alap szabályozási egységet jelent. A szabályozási egységek igen gyakran több paragrafusban figyelhetők meg, mégpedig úgy, hogy egy paragrafuson belül többféle szabályozási egységeket a jog értelmezése és a jog alkalmazása során a jogszabályokkal dolgozóknak kell "összeszedniük". Erre különösen azért kell nagy gondot fordítani, mert a valamilyen alapon összetartozó szabályozási egységek gyakran még hozzá nem is egy jogforráson belül találhatóak meg. Ennek az az oka, hogy ugyanarról a szabályozási témáról, tehát pl. ugyanarról a tevékenységről rendelkezik alapszabály és esetleg annak kétszintű végrehajtási jogszabálya is (tehát pl. törvény, minisztertanácsi rendelet és miniszteri rendelet is). Ezen kívül hatályos jogunkat az is jellemzi, hogy a régebben megalkotott jogszabályokat az évek során többször módosították és kiegészítették. Ennek következtében hatályos szabályozási egységeket e módosítások figyelembe vételével ("a hatályosítást" elvégezve) kell megállapítani, ismét összeállítani.

Ezért van jelentősége annak, hogy a jogászok használják "A Hatályos Jogszabályok Gyűjteményét" továbbá annak, hogy a jogalkotók az alapszabályokat és végrehajtási jogszabályokat egységes szerkezetben tegyék közzé. Ez tudniillik technikailag megkönnyíti az összetartozó jogi normák együttes tanulmányozását és alkalmazását. Ilyen optimális technikai feltételek biztosítása esetén is a jogalkalmazónak kell gondoskodnia arról, hogy megállapítsa, mely normák alkotnak szabályozási egységet, tehát melyeket kell együtt, egymásra tekintettel értelmezni és alkalmazni.

### A tevékenységfajtánkénti normacsoportosítás

Az előzőekben már szó volt arról, hogy mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás szempontjából legmegfelelőbb szabályozási egységképző normacsoportosítási mód a szabályozás tárgya. Az államigazgatási jogban a jogi normákat a leggyakrabban a tevékenység szerint rendezzük összetartozó normacsoportba, vagyis szabályozási egységekbe. Ez teszi leginkább jól áttekinthetővé, jól rendszerezetté a jogszabályokat, és ez ad lehetőséget arra, hogy a jogi normákat logikusan rendezzék összetartozó, együtt értelmezendő és együtt alkalmazandó jogi normacsoportokba. Ez egyidejűleg arra is módot ad, hogy a jogalkalmazó a tevékenységre vonatkozó jogi normákat együttesen vehesse figyelembe, és ne fordulhasson elő az, hogy a tevékenységre vonatkozó egyik normacsoportot alkalmazza, de ugyanerre a tevékenységre vonatkozó más normacsoport figyelembevétel nélkül.

A tevékenység szerinti normacsoportosítás, szabályozási egység-képzés szempontjából az első eldöntendő kérdés, hogy mekkora normacsoportokból képezzék a legkisebb az alapvető szabályozási egységeket. Másként megfogalmazva: azzal a problémával kerül szembe mind a jog alkotója, mind a jog alkalmazója, hogy mi legyen az a szabályozási tárgy, amely alapján a jogi normákat egységbe rendezzük. Az államigazgatási jog rendkívül sokféle és bonyolult normarendszereket tartalmaz, ezért az alábbiakban a normacsoportosítás leggyakoribb, legfontosabb módjait tekintjük át.

Általános szabályként megfogalmazható az, hogy az alapvető szabályozási egységek létrehozásában az önálló tevékenységekből kell kiindulni, vagyis a legkisebb szabályozási egységeket általában ugyanarra az önálló tevékenységfajtára vonatkozó jogi normák együttese adja. Az a kérdés, hogy mi tekinthető önálló tevékenységfajtának? Erre válaszként azt lehet mondani, hogy a cselekmény a jogban is akkor minősül önálló-nak, ha a hétköznapi tudat és a tevékenységfajtát vizsgáló

szaktudomány önállóan minősíti.

Az államigazgatási jog azonban nagyon sok olyan tevékenységfajtát szabályoz, amelyek egy vagy több jellemzőjükben egymással megegyeznek, de mégsem teljesen azonosak, és főként eltérő az egyik-másik jellemzőjében különböző tevékenységfajtának a jogi szabályozása. Ezért tehát az egymáshoz hasonló tevékenységfajtákat a szabályozási egységek képzése céljából meg kell különböztetni. A megkülönböztetés eszköze az, hogy vizsgáljuk a tevékenység jellemzőit, sajátosságait.

#### A szabályozott tevékenységek jellemzői

A hétköznapi nyelvben "a szeszes ital árusítása" tevékenységfajta önálló tevékenységnek tűnik. Ha azonban az erre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket elemezzük, akkor megállapítható, hogy eltérő a jogi szabályozás a következő tevékenységek esetében; "Szeszesital árusítása kiskorúak számára"

"Szeszesital árusítása 9 óra előtt"

"Szeszesital árusítása 9 óra után"

"Szeszesital árusítása kollégiumban"

"Szeszesital árusítása műsoros előadáson"

Mint hogy a fent felsorolt tevékenységek ugyan megegyeznek abban, hogy mindegyik "szeszesital árusítása", de különböznek valamelyen jellemzőjükben /az időben, a helyben stb./, a jogi szabályozás is eltérő a különböző, bár hasonló tevékenységfajtáknál.

Az egymáshoz hasonló, de valamely jellemzőjükben, sajátosságukban eltérő, speciális tevékenységfajták tehát önálló szabályozási egység alakítását teszik szükségessé. A valamely jellemzőjükben egymástól eltérő tevékenységfajtákra vonatkozó, ennek folytán összetartozó normacsoportok önálló szabályozási egységet (alapvető, tehát legkisebb szabályozási egységet) alkotnak.

A tevékenységek leggyakrabban előforduló jellemzői, sajátosságai (másként: a tevékenységek szabályozott elemei, oldalai) a következők:

- A tevékenység alánya, az a személy vagy szervezet, tehát aki, illetőleg amely végzi a tevékenységet, (Az elmúlt évtizedek magyar jogi szabályozásában pl. igen gyakran eltérő volt a jogi szabályozás ugyanazon tevékenységfajtára, ha azt magánszemély, szövetkezet vagy állami vállalat végezte);
- A tevékenység tárgya, vagyis rendszerint az a tárgy (termék, áru, a termelő, szolgáltató tevékenység eredménye, stb.), amire vonatkozóan, amivel kapcsolatban, amire nézve végzik a tevékenységet. A tevékenység tárgya tehát az a dolog, személy, jogi fogalom, stb., amivel kapcsolatosan a cselekvő tevékenykedik, amire a tevékenység irányul. (Az építési tevékenység tárgya lehet pl. a családi ház, az út, a híd, a kerítés, egyszóval, amit építenek, a szállításnak a személy vagy valamely dolog. Ugyanígy különül el az oktatási tevékenység aszerint, hogy milyen korosztályt, vagy kit tanítanak.);
- A tevékenység eszköze is fontos tevékenységi jellemző. (A közlekedési tevékenység jogi szabályozása pl. erőteljesen különbözik attól függően, hogy mi a közlekedés eszköze). További tevékenységi jellemzők:
  - A tevékenység földrajzi helye (pl. építés külterületen, vagy belterületen)
  - a tevékenység ideje (pl. járműközlekedés éjjel vagy nappal, üzlet nyitvatartása hétköznapon vagy munkaszüneti napon stb.);
  - a tevékenység célja (pl. kutyatartás házőrzés, kedvtelésből vagy vadászat céljából).

### A tevékenységek összetettsége

A szabályozási egységek képzésének van egy harmadik módja is, amelyet akkor alkalmaz a jogalkotó, ha vagy nagyon összetett tevékenységet szabályoz, vagy a tevékenységet nagyon részletesen kívánja szabályozni.

Az ilyen bonyolult tevékenységfajtákra az jellemző, hogy nem egynemű cselekményekből áll, hanem a legkülönbözőbb szakaszai, mozzanatai követik egymást, ilyen formán a tevékenység részekre bontható. A szabályozási egységképzés e harmadik módjára az jellemző, hogy nem a tevékenység, hanem a tevékenységnek egy-egy szakasza, egy-egy mozzanata a "szabályozási egység képző" tényező, vagyis nem a tevékenységre, hanem a tevékenységnek egy-egy mozzanatára vagy szakaszára vonatkozó jogi normák rendszere ad egy alapvető, legkisebb szabályozási egységet.

"A felvétel felsőoktatási intézetbe" tevékenység az egyetemeket vagy főiskolákat érintő rendkívül sokféle-fajta tevékenységek körében első pillantásra önálló tevékenységfajtának tűnik. Minthogy azonban az egyetemre való felvétel a jelenlegi viszonyaink között társadalmilag rendkívül pontos, részletes szabályozást kapott, ezért nem tekinthetjük az összes felvételre vonatkozó jogi normát egyetlen szabályozási egységnek. Ez már nyilvánvalóan egy nagyobb egység, amely sok kisebb szabályozási egységből áll. Ezek a szabályozási egységek úgy alakultak ki, hogy a felvételi eljárást, a felvételi tevékenység különböző szakaszait önállóan, bár egymásra tekintettel szabályozták. Így pl. (nem a teljesség igényével) megkülönböztethetjük a felvétel ilyen különböző mozzanatait: jelentkezés a felsőoktatási intézetbe, a felsőoktatási intézetbe jelentkezők értesítése a felvételi vizsgákról, az írásbeli felvételi vizsga (azon belül az írásbeli vizsga tételek felbontása, az írásbeli megírása, a dolgozatok névtelenítése stb.) azután a szóbeli vizsga, a szóbeli vizsga értékelése, döntés a felvétel tárgyában, értesítés a felvételi tárgyában hozott döntésről, felbontás a felvétel tárgyában stb.

A sok mozzanatból álló tevékenységek jogi szabályozása is lehet nagyvonalú. Ebben az esetben nem minden mozzanatra alkotnak szabályt, illetőleg egyes mozzanatokra csak egy-egy

jogi norma vonatkozik, másokra esetleg a jogi normák csoportja, tehát már szabályozási egység. Minél részletesebben kívánunk szabályozni egy-egy tevékenységet, annál több szakaszára alkotnak meg jogi normákat, és nemcsak egy jogi normát, hanem jogi normák csoportját, tehát szabályozási egységet. A nagyon részletesen szabályozott tevékenységekre vonatkozó normák tehát kisebb, az egyes mozzanatokra vonatkozó szabályozási egységekbe tömörülnek, majd ezek együttesen adnak egy magasabb szintű szabályozási egységet, (a példánk esetében a felvételi eljárás egész rendjét szabályozó nagyobb szabályozási egységet).

#### A szabályozási egységek rendszere

A szabályozási egységek kialakításának módjait áttekintve összefoglalásképpen a következőket állapíthatjuk meg: Az alapvető (a legkisebb) szabályozási egységeket vagy az egyszerűbb, kevésbé szabályozott tevékenységekre vonatkozó jogi normákból, vagy - bonyolultabb, szabályozottabb tevékenységfajták esetén - a tevékenység egyes mozzanataira (szakaszaira) vonatkozó jogi normákból lehet kialakítani. Ha a tevékenység egyes szakaszaira is szabályozási egységeket, alapegységeket alakítottak ki, akkor a tevékenység egyes szakaszaira vonatkozó szabályozási egységek együttesen már egy magasabb szintű normacsoportot, szabályozási egységet alkotnak. Az összetartozó önálló tevékenységekre vonatkozó egységekből viszont még magasabb szintű szabályozási egység, a normáknak egy magasabb szintű alrendszere állítható össze.

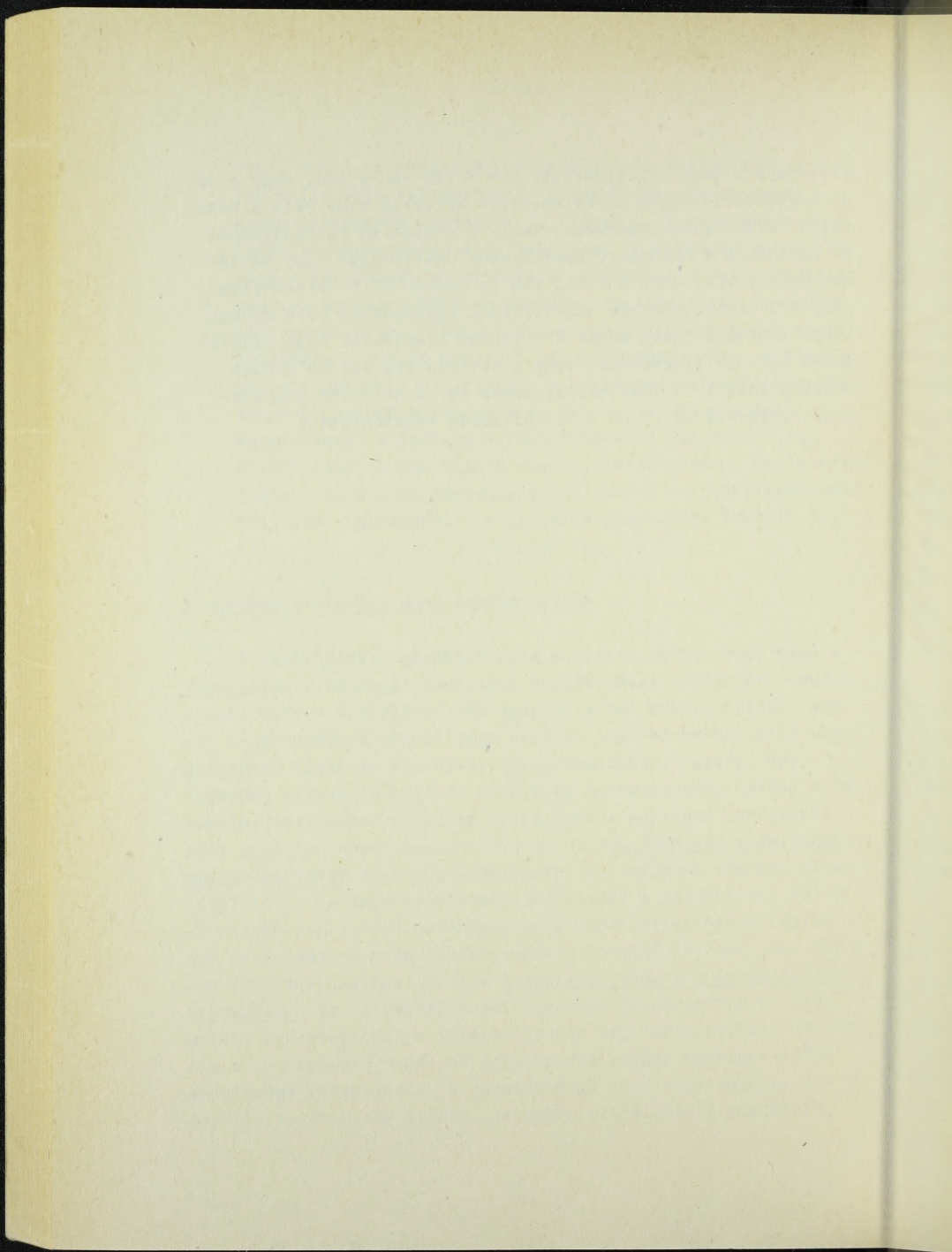
"A felvétel az egyetemekre" csupán egyike az egyetemekkel kapcsolatos önálló tevékenységeknek. Emellett például az oktatással kapcsolatos tevékenységek is olyan tevékenységcsoportot jelentenek, amelyben a legkülönbözőbb önálló tevékenységeket szabályoz a jog (pl. a tantervek kialakítását, a tantárgyi programok meghatározását, az elméleti oktatást, a gyakorlati oktatást, a vizsgáztatást

stb., stb.) Az oktatással összefüggő tevékenységcsoportok mellé felsorakoztathatók a jog által szabályozott egyéb tevékenységcsoportok is. (Így pl. a tudományos kutatás tevékenységfajtáit szabályozó jogi normák rendszere vagy a kollégiumi elhelyezéssel kapcsolatos tevékenységek, vagy az egyetemi működés pénzügyi feltételeivel összefüggő tevékenységek, avagy a személyzeti tevékenységek szabályozására irányuló magasabb szintű szabályozási egységek, normacsoportok.) Mindezekből a normarendszerekből egy még magasabb szintű normarendszer áll össze, nevezetesen az egyetemekre, illetőleg a felsőoktatásra vonatkozó jogi normák nagy, magas szintű szabályozási egysége, amely amint láttuk, különböző nagyságú és különböző szintű kisebb szabályozási egységekből, norma-alrendszerekből tevődik össze.

#### A normacsoportokban gondolkodás haszna

A szabályozási egységek tana segítség ahhoz, hogy maga a jogalkotás a rendszer-szemlélet segítségével történjék, vagyis ahhoz, hogy a legkülönbözőbb szervek által azonos céllal, azonos tevékenységet érintő jogi normák, jogi normákból álló szabályozási egységek egymással kölcsönhatásban, együtt, egy irányban azonos funkciókat szolgálva gyakoroljanak hatást a társadalmi jelenségekre. A jog szabályozási egységek rendszereként való felfogása megkönnyíti pl. a jogszabályok számítógépes nyilvántartását és a jog számítógép segítségével végzett elemzését is. A rendszerszemlélet alkalmazása a jogalkotási folyamatban segítséget ad ahhoz, hogy megakadályozhatók legyenek az egymásnak ellentmondó, egymás hatását lerontó jogi normák alkotása csakúgy, mint a joghézagok vagy a túlszabályozás elkerülése is. A szabályozási egységek rendszerének a vizsgálata hozzásegíthet a túlszabályozás megszüntetéséhez, hiszen nem a jog egésze, hanem az egyes szabályozási egységek létjogosultsága vizsgálható. Vizsgálható pl. az, hogy egy-egy naturális tevékenység minden, jelenleg szabályozott mozzanata

kívánja-e a jogi szabályozást. Nem arról van-e szó, hogy a jogi szabályozás útján az állam olyan mértékig szól bele a természetes tevékenység végzésébe, amely a cselekvés hatékonyságát és különösen a különböző szervezetek önállóságát nagy mértékben korlátozza, vagy esetleg meg is szünteti? A tevékenységközpontú kisebb-nagyobb szabályozási egységekben való gondolkodás lehetővé teszi annak a kritikai elemzését, hogy szükséges-e egy-egy tevékenység vagy a tevékenység minden eddigi mozzanatának a további szabályozása is. A hatékony jogrendszer feltétele az ilyen túlszabályozás megszüntetése.



## XII. FEJEZET

### A SZABÁLYOZÁSI MÓDOK AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI JOGBAN

#### A szabályozási mód fogalma

A szabályozási mód vizsgálata arra ad választ, hogy a jogalkotó a szabályozási célt (a jogpolitikai célt) hogyan éri el, arra, hogy a szabályozás tartalma (a címzettek megatartásának, viszonyainak befolyásolása) milyen jogi eszközökkel, milyen jogi megoldásokkal valósul meg. Minthogy a jogi szabályozás szabályozási egységek (pontosabban a szabályozási egységek rendszereinek) a megalkotását jelenti, a szabályozási mód tanulmányozására is a szabályozási egységekben, méghozzá elsősorban az alapvető, tehát legkisebb szabályozási egységekben van mód, és ez a szabályozási egység belső tulajdonságaira ad választ. A szabályozási mód a szabályozási egység jogi normastruktúráját jelenti.

A szabályozási egységek struktúrái aszerint különböznek egymástól, hogy a szabályozási egység milyen normafajtákból épül fel, nevezetesen milyen módon érvényesülő jogi normákból, milyen dogmatikai normafajtákból, milyen funkciójú jogi normákból. A szabályozási módok elsősorban aszerint különböznek egymástól, hogy miként érvényesülő jogi normákból építették fel ezeket, másodsorban attól, hogy milyen funkciójú és milyen dogmatikai sajátosságokat mutató jogi normákból állnak. A szabályozási módok különbségei attól függnek, hogy a három szempont szerint osztályozott, létrehozott különböző normafajták milyen súllyal, milyen arányban és főként milyen kombinációban szerepelnek egy-egy szabályozási egységben. Akár a matematikai kombináció alkalmazásával is megállapítható, hogy a jogi normák e három szempont szerinti különböző fajtái nagyon sokféle kombinációt alkothatnak. Ennek megfelelően tehát a szabályozási módok igen nagyszámú típusát lehetne egymástól megkülönböztetni. (Ez nemcsak elméleti lehetőség, hanem a tétéles jog a

legkülönbözőbb szabályozási módokat a valóságban is alkalmazza.) Az államigazgatási jog elméletébe való bevezetés keretében a hatályos jogban megfigyelhető szabályozási módok közül csak a leggyakrabban előfordulókat és a legfontosabbakat tekinthetjük át. (Nincs szó tehát arról, hogy e fejezet az államigazgatási jogban előfordulható szabályozási módok teljes elméleti rendszerét és rendszerezését adná.)

Az egymástól különböző szabályozási módok elsősorban a szabályozási alapegységekben figyelhetők meg, (tehát az önálló, egyszerű tevékenységeket szabályozó vagy az összetett tevékenységek egy-egy szakaszát, mozzanatát szabályozó jogi normákból álló szabályozási egységeknél). A magasabb szintű, tehát több szabályozási egységből álló, nagyobb normacsoportokban a szabályozási módok kombinációi figyelhetők meg. Minél magasabb szintű egy-egy szabályozási egység, (tehát minél több alsóbb szintű szabályozási egységből tevődik össze), annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy a szabályozási módok közül többfélélt alkalmaz a jogalkotó. Ennek megfelelően a jogszabályok többségére is az jellemző, hogy többféle szabályozási mód útján érvényesülnek a jogszabály útján elérni kívánt jogpolitikai célok. (Minél nagyobb terjedelmű jogszabályról van szó, annál többféle szabályozási mód figyelhető meg.)

#### 1.§ A szabályozási mód fajtái a jogérvényesülés (hatályosulás) módjai szerint

Az érvényesülés módja szerinti vizsgálat alapján a szabályozási módok abban különböznek egymástól, hogy a jogalkotó az állami akaratot az igazgatottakra elsősorban normatív eszközökkel vagy egyedi eszközökkel kívánja-e érvényre juttatni. A jogpolitikai célok normatív eszközzel akkor valósulnak meg, ha az igazgatottakat (az állampolgárokat vagy a szervezeteket) érő jogi hatások közvetlenül a jogszabályból származnak. Vagyis a címzettek jogait közvetlenül a jogszabályból nyerik (mindenféle államigazgatási beavatkozás, az államigazgatás egyedi esz-

közeinek, egyedi aktusainak az alkalmazása nélkül), ugyanígy kötelezettségeiket is közvetlenül a jogszabályból ismerik meg. Ha viszont az állami akarat egyedi eszközökkel jut kifejezésre, akkor az állampolgárok vagy a szervezetek jogait és kötelezettségeiket nem közvetlenül a jogszabályból, hanem az államigazgatási szervek egyedi aktusaiból, egyedi rendelkezéseikből ismerhetik meg.

Ez a szabályozási mód tipizálás arra vezethető vissza, a szabályozási módok különbsége attól függ, hogy a szabályozási egységben a jogalkotó milyen szerepet szán a jogi normák érvényesülési mód szerinti fajtáinak, hogy a szabályozási egységben az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normák, vagy pedig az egyedi államigazgatási eszköz útján érvényesülő jogi normák vannak-e domináns szerepben.

Az érvényesülés módja szerint a szabályozásnak a következő három módját különböztethetjük meg:

- a jogalanyokra közvetlen hatást gyakorló szabályozási mód (szakkifejezéssel: ex lege szabályozási mód),
- az egyedi államigazgatási cselekvéssel érvényesülő szabályozási mód;
- a két előző mód kombinációja, vagyis az ex lege szabályozási módot és az egyedi államigazgatási cselekvéssel érvényesülő szabályozási módot egyaránt tartalmazó szabályozási mód.

#### A jogalanyokra közvetlen hatást gyakorló (ex lege) szabályozási mód

Ezt a szabályozási módot a normaösszetétel szempontjából az jellemzi, hogy a jogi normák többsége önkéntes jogkövetés-sel érvényesülő norma. (Csak kivételként fordul elő egyedi államigazgatási cselekmény útján érvényesülő norma). Ezek a jogi normák tehát közvetlenül hatnak címzettjeikre, anélkül, hogy ehhez a jogi hatáshoz szükség lenne valamely államigazgatási szerv konkrét cselekvésére, a címzettnek szóló egyedi aktusára.

Az ex lege szabályozási módra jellemző az is, hogy a szabályozási egységben rendszerint találhatók feladatmeghatározó normák, amelyeknek az a rendeltetésük, hogy az állami szervezetek feladatokat adjanak a címzett jogainak vagy kötelezettségeinek az érvényesítésére. A szabályozási egységben található még hatáskört megállapító normák is, amelyek rendszerint valamely államigazgatási szervtípusnak ellenőrzési hatáskört adnak, és emellett szankció alkalmazására is feljogosítanak és köteleznek.

Ex lege szabályozási mód használata esetén az állami akarat érvényesítésének (az államigazgatási tevékenységnek) a következő a modellje: a jogalkotó szerv jogszabályt alkotó tevékenységével megvalósul az állami akarat érvényesítésének legfontosabb mozzanata. A jogszabály kihirdetése után az államigazgatási szervezeteknek legfeljebb az a teendőjük, hogy megismer- tessék az érintettekkel a jogszabályt, (a legkülönbözőbb módokon, a tömegkommunikációban való közléssel, értelmezéssel, magyarázattal, figyelemfelhívással, a szórólapon való tájékoztatással, a falragasz útján stb.). Így az érintettek (a címzettek) megismerhetik jogaikat és kötelezéseiket. Ezt követően arra lehet számítani, hogy minden címzett a jogszabály szerinti magatartást önként fogja tanúsítani, vagyis megvalósul a jogi normák realizálása önkéntes jogkövetés útján. Az államigazgatási szervezeteknek ilyen esetben az a feladatuk, hogy ellenőriz- zék, vajon a címzettek megtartják-e a jogszabályrende- léseket. Amennyiben azt tapasztalják, hogy a címzett a jogszabály szerint járt el, semmiféle államigazgatási szervnek további teendője nincs. Abban az esetben viszont, ha a címzett önként nem tanúsította a jogszabályban előírt magatartást, a szankció alkalmazására feljogosított szerv a szankciót alkalmazza a jogsértő állampolgárral vagy szervezet- tel szemben. Ebben az esetben tehát már egyedi beavatkozás kö- vetkezik, mert a jogellenes magatartást tanúsítóval szemben konkrét államigazgatási aktus kibocsátására (a szankció kiszabására) kerül majd sor. Ezért tartalmaz az ex lege szabályozási

móddal megalkotott szabályozási egység - ahogy erről már szó volt - hatásköri normát (az ellenőrzési hatáskör, illetőleg a szankció alkalmazására feljogosító hatáskör megállapítására). Előfordul, hogy az ellenőrzésre jogosult szervnek nincs szankció alkalmazására felhatalmazása. Ekkor a hatáskört megállapító norma pusztán arra jogosítja, de egyidejűleg kötelezi is az ellenőrzést végző államigazgatási szervet, hogy kezdeményezze a jogellenes magatartást tanúsító címmel szemben szankció alkalmazását annál a szervnél (pl. a szabálysértési hatóságnál), amely jogosult a szankció kiszabására. Abban az esetben, ha a szabályozási egység funkciója valamiféle tevékenység, valami kötelezettség előírása, illetőleg tiltása, akkor a szabályozási egység rendszerint tartalmaz szankcionáló normát is, olyan jogi normát tehát, amely a kötelezettséget, illetőleg a tilalmat megsértővel szemben valamely büntetést helyez kilátásba.

#### Az egyedi államigazgatási cselekvés (aktus) útján érvényesülő szabályozási mód

Ezt a szabályozási módot - az imént tárgyalt szabályozási móddal ellentétben - a jogalanyokra közvetve ható szabályozási módnak is nevezhetnénk. Az jellemzi, hogy uralkodó benne az olyan jogi normafajta, amelynek az érvényesítéséhez valamely államigazgatási szerv konkrét cselekményére (aktusára) van szükség. Ilyen szabályozási mód alkalmazása esetén a jogalkotó valamely címzett-típusnak lehetővé teszi, hogy bizonyos tevékenységre jogot kapjon. Ezt a jogot azonban nem közvetlenül a jogszabályból nyeri, hanem ehhez szükség van valamely államigazgatási szerv jogosító aktusára (rendszerint engedélyére). Hasonló módon az ilyen szabályozási mód esetén a címzettek a jogszabályból csak azt ismerhetik meg, hogy valamely államigazgatási szerv jogosult számukra bizonyos tevékenységek előírására vagy tiltására. A szabályozási egység címzettjei elsősorban azok az államigazgatási szervek (szervtípusok) amelyeknek kötelességük a szabályozási egységben foglalt normák érvényesítése, vagyis kérelemre vagy anélkül bizonyos jogosító aktusok

konkrét címzetteknek való kiadása, vagy a jogi normák adta felhatalmazással élve bizonyos kötelező aktusok kibocsátása.

Az államigazgatási szerveknek az ilyen szabályozási módok érvényesítésére végzett tevékenységét az esetek nagyobbik részében jogalkalmazó tevékenységnek nevezzük. Az egyedi állami-gazgatási cselekvés útján érvényesülő szabályozási mód esetén a jogalkotói akarat megvalósulásának, az államigazgatási tevékenységnek a következő a modellje: A jogalkotás termékei, a jogszabályok a szabályozási egységek közvetlenül általában csak államigazgatási szerveknek szólnak. Ennek a szabályozási módnak az érvényesülésében a következő mozzanat az államigazgatási szerv jogalkalmazó egyedi aktusa. A címzett a továbbiakban az egyedi aktusból kapott jogával él, illetőleg teljesíti az egyedi aktusban előírt magatartást. Ezt követően az államigazgatási szervek érvényesítő cselekményeket kell végeznie, nevezetesen ellenőrzésre kerül sor, és ha szükséges, szankciót alkalmaz.

Ennek a szabályozási módnak az uralkodó jogi normatipusa az egyedi aktus kibocsátására feljogosító (kötelező), hatáskör megállapító norma. Az egyedi aktus kétféle lehet: jogalkalmazó aktus (határozat), vagy irányítói utasítás. A most tárgyalt szabályozási módra jellemző az is, hogy a szabályozási egységben rendszerint megtalálhatók eljárési jogi normák is, amelyek arra vonatkoznak, hogy az aktusoknak az előkészítése, kiadása, érvényesítése során milyen eljárési szabályok szerint kell eljárni. Erre a szabályozási módra jellemző még, hogy néhány jogi normában a címzetteknek jogait, kötelezettségeit is szabályozza a jogalkotó. (Pl. önkéntes jogkövetéssel érvényesülő jogi norma tartalmazza a címzettek jogát arra, hogy bizonyos tevékenység gyakorlására engedélyt kérjenek, vagy kötelezettségüket szabja meg arra, hogy bizonyos bejelentési kötelezettséget teljesítsenek, amely szükséges ahhoz, hogy a jogalkalmazó államigazgatási szerv a kötelezés tartalmú egyedi aktusát a címzettnek kiadhassa.)

Az egyedi államigazgatás cselekmények útján érvényesülő szabályozási módnak van egy alfajtája, amelyet a jogalkotók hazánkban egyre inkább alkalmaznak. Erre az jellemző, hogy az egyedi aktusok kibocsátására nem államigazgatási szervezetek ruháznak fel, hanem valamely szervezet (valamely vállalat, intézet, társaság stb.) belső vezetőjét vagy vezető szervét (pl. a vállalati tanácsot, vagy az egyetemen az egyetemi tanácsot, a rektort vagy a dékánt stb.). E hatásköri szabályok a szervezetek vezetőit, illetőleg vezető szerveit olyan egyedi aktusok kibocsátására jogosítják fel, amelyeknek a címzettjei a szervezethez tartozó személyek (a dolgozók, a szervezet tagjai, a szervezet szolgáltatásait igénybe vevők stb.).

Ilyen hatásköri szabályok jogosítják fel pl. az egyetem belső vezető szerveit arra, hogy döntsenek különböző személyzeti ügyekben, döntsenek az egyetemi hallgatók felvétele, ösztöndíjban részesítésük tárgyában, stb.

#### A kombinált szabályozási mód

A kombinált szabályozási mód olyan szabályozási egységek megalkotását jelenti, amelyben egyaránt megtalálhatók a jogalanyokra közvetlen hatást gyakorló szabályok és az egyedi esz-közzel érvényesülő szabályozás is. Az alapvető szabályozási egységekre (tehát a legkisebb szabályozási egységekre) az előbb tárgyalt egyik vagy másik szabályozási mód alkalmazása jellemző. Az alapvető, a legkisebb szabályozási egységekből képzett nagyobb szabályozási egységekre viszont rendszerint a kombinált szabályozási mód jellemző. Tehát ezek olyan nagyobb normacsoportok, amelyeknek egyik része ex lege szabályozási módot mutat, más részük érvényesítéséhez viszont egyedi államigazgatási eszközökre van szükség.

#### 2.§ Az ex lege szabályozási mód alfajtái

Szükséges, hogy dogmatikai szempontból tovább osztályozzuk

az ex lege szabályozási módot. Abból a szempontból, hogy az uralkodó szerepet a jogi normák melyik dogmatikailag megkülönböztetett fajtája, (tehát a jogi norma tartalma szerint megkülönböztetett melyik fajtája) játssza, dogmatikailag a következő szabályozási módok különböztethetők meg:

- a megengedő,
- az előíró,
- a tiltó,
- a korlátozó szabályozási módok.

#### A megengedő szabályozási mód

Ennek rendeltetése a jogi szabályozásban az, hogy a címzettek számára valamely magatartást (általában valamely tevékenységet) jogilag lehetővé tegyen, valamely tevékenységre, főként természetes tevékenységre a címzetteket feljogosítsa. A megengedő szabályozási módot a jogosító normák dominanciája jellemzi. Ezek általában alanyi jogot megállapító jogi normák. A megengedő szabályozási mód keretében gyakran alkalmaznak olyan kötelezettséget megállapító normákat is, amelyek valamely államigazgatási szervnek vagy esetleg egyéb állami szervnek a feladatait határozzák meg az alanyi jogok garantálása érdekében. A megengedő szabályozás keretében ritkán előfordul az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási normák szabályozása is.

A megengedő szabályozással kapcsolatban elméleti vitatéma, hogy egyáltalán szükség van-e arra, hogy az állam jogszabályban bizonyos tevékenységekre nézve külön felhatalmazást adjon. Tehát egyáltalán, szükség van-e a megengedő szabályozási módra? A történelem tanúsága szerint e tekintetben kétféle álláspont alakult ki. Az egyik jogpolitikai álláspont úgy fogalmazható meg, hogy a természetes és jogi személyek csak azt tehetnek, amelyet az állam számukra jogszabályban kifejezetten megenged. (Ez úgynevezett etatista, centralizált társadalmi irányítási modellre jellemző jogelv).

A másik, a korszerű, a demokratikus elméleti álláspont az, hogy a jogalanyok mindent megtehetnek, kivéve azt, amit a jog tilt vagy korlátoz. Ez a korszerű jogi szabályozás alapjául elfogadható, egyedül helyes álláspont.

A mai magyar hatályos jogra vonatkozólag azt lehet megállapítani, hogy a megengedő szabályozási módot gyakran meg lehet találni még a régi társadalmi irányítási modellre jellemző jogelv alapján kiadott jogszabályokban, de meg lehet találni az újabb, a korszerűbb jogpolitikai elv alapján megalkotott jogszabályokban is. A mai jogszabályokat illetően a következő elméleti álláspontot lehet megfogalmazni. A megengedő szabályozásra szükség van akkor, ha valamely magatartást eddig a jog tiltott, vagy korlátozott, és most viszont a szabad cselekvés szférájába kívánja utalni. Ekkor elengedhetetlen a megengedő szabályozás. A másik alkalmazási mód az, amikor a jog a tevékenység-együttesből egyes tevékenységeket tilt vagy korlátoz, másokat viszont megenged, vagy ugyanígy a tevékenység egyes fajtái tiltottak vagy korlátozottak, mások viszont megengedettek. Ilyenkor - az egyértelműség kedvéért - szükség van arra, hogy a nem tiltott és a nem korlátozott tevékenységekre kifejezetten a megengedő szabályozási módot alkalmazva rendelkezék a jogalkotó.

#### Az előíró és a tiltó szabályozási módok

E szabályozási módok funkciója az, hogy a címzettek számára valamilyen magatartást, rendszerint valamilyen tevékenységet kötelezően előírjanak, illetőleg valamilyen magatartást megtiltsanak. Az előíró szabályozási mód normaösszetételére a kötelezettséget megállapító jogi normák jellemzők elsősorban, a tiltó szabályozási módra pedig a valamilyen magatartástól való tartózkodásra, illetőleg valamilyen magatartás, valamely tevékenység abbahagyására kötelező, vagyis röviden a tiltó normák dominanciája a jellemző. Minden előíró, illetőleg tiltó funkciójú szabályozási egységnek elengedhetetlen része a szank-

cionáló norma is, amely valamely államigazgatási szervet felhatalmaz, és egyben kötelez arra, hogy a kötelező, illetőleg tiltó normákban megállapított magatartás mellőzése esetén a jogszabálysértővel szemben valamilyen büntetést alkalmazza. Mind az előíró, mind a tiltó szabályozási módra jellemzőek a hatáskört megállapító normák is. Ezekkel a normákkal egyrészt ellenőrzési hatáskört adnak valamely államigazgatási szervtipusnak arra, hogy az előírt, illetőleg tiltott magatartás megvalósulását a címzetteknel ellenőrizzék. Másrészt hatáskört adnak arra, hogy a jogellenes magatartást tanúsítókkal szemben szankciót alkalmazzanak, vagy legalábbis más államigazgatási szervnél a jogsértővel szemben szankció alkalmazását kezdeményezzék.

#### A korlátozó szabályozási mód

A korlátozó szabályozási mód funkciója a jogalanyok szabad cselekvésének, tevékenységének befolyásolása, az állami politika céljainak megfelelő keretek közé szorítása, a jogalanyok tevékenységének bizonyos mértékig kényszer-pályára terelése. Az államigazgatási jogban főként a természetes tevékenységek állami befolyásolására ez a leggyakrabban használt szabályozási mód. Lényegesen kisebb állami befolyásolást jelent a jogalanyok cselekvésére, mint akár az előíró, akár a tiltó szabályozási mód. (Mindkét utóbbi szabályozási mód megvonja a jogalanyok cselekvési autonómiáját, hiszen előíró szabályozási mód esetén olyan cselekvésre, olyan tevékenységre kötelezik a jogszabályok a jogalanyt, amelyre jogi szabályozás nélkül valószínűleg nem vállalkozna. Tiltó szabályozási mód esetén viszont a jogalany cselekvési szabadságát azáltal vonja meg, hogy nem engedi meg azt a cselekvést, azt a tevékenységet, amelyet a saját érdekeinek megfelelően, saját elhatározása alapján egyébként végezne.) Korlátozó szabályozási mód esetén a jogalanyok cselekvési autonómiája jórészt megmarad. Megmarad a döntési szabadságuk abban, hogy vállalkoznak-e a cselekvésre, a tevékenységre vagy sem. Megmarad a cselekvési szabadságuk jórészt a tevékenység végzésében is, tehát abban, hogy miként, milyen módon végzik

ezt a tevékenységet. A tevékenység korlátozása abban nyilvánul meg, hogy a tevékenység egyes elemeit csak a korlátozó szabályozási mód esetén alkalmazott jogi normák szerint szabad végezni. Ugyanakkor a cselekvés más elemeit, más mozzanatait, más jellemzőit tekintve az állam teljesen "szabad kezét" ad a jogalanyoknak.

A következőkben rövid áttekintést adunk arról, hogy a természetes tevékenységnek mely elemeibe szól bele leginkább a hatályos jog azzal a céllal, hogy a tevékenység ilyen elemeit, jellemzőit tekintve megszabja a jogalany cselekvési lehetőségét.

- A korlátozó szabályozás vonatkozhatik tevékenység alanyára. Erre az alanyi jogosultság szabályozása a leggyakoribb megoldás. (Ennek a szabályozásnak az a célja, hogy a szabályozott tevékenységből a jogalanyok bizonyos típusait kizárja, másoknak a cselekvést megengedje, illetőleg a tevékenységre csak a jogalanyok meghatározott típusait jogosítja fel). Abban az esetben, ha az alanyi jogosultságot az adott tevékenység (pl. valamely termelőtevékenység vagy egyéb munkatevékenység) tekintetében csak kis mértékben kívánja korlátozni, abban az esetben a tevékenységre jogosultak közül - a kizáró szabályozást alkalmazva - egyesek számára megtiltja a tevékenységet. Abban az esetben viszont, ha széles körben kívánja a jogalkotó a tevékenység korlátozását, akkor jogosító szabályozással, a tevékenységre a lehetséges alanyoknak csak egy kis szűk körét jogosítja fel.

- A tevékenység tárgyát (vagyis a tárgyi valóság valamely elemét rendszerint valamely dolgot) leginkább érintő korlátozások a következők:

- a termékre, az árura vonatkozó minőségi előírások,
- a tevékenység, a termék menyiségének a korlátozása (lsd. pl. a tulajdonszerzési korlátozásokat),
- a termék, az áru árának megállapítása (pl. hatósági ár

megállapítása)

- a terméket, az árut előállítóval szemben bizonyos egészségügyi követelmények előírása stb.

- A tevékenység módjának szabályozása is igen gyakori módja a tevékenység korlátozásának. Ebben az esetben a jogalkotó meg szabja, hogy a tevékenységet milyen technikai-technológiai, szakmai szabályok szerint kell végezni. (Pl. a tervezési szabályok megállapítása építmény tervezésénél, létrehozásánál, hasonlóan a tevékenység módjának előírása a veszélyes tevékenységeknél, pl. a villamos-energia termelésével, átvitelével, a gáz előállításával, szállításával, az atomenergiával összefüggő tevékenységek esetében).

- A tevékenység idejének előírása szintén gyakori korlátozási mód. Ez azt jelenti, hogy a jog vagy csak meghatározott időszakban engedik meg a tevékenységet, vagy csak bizonyos időszakban tiltja, vagy bizonyos időpontig engedi meg, illetőleg csak bizonyos időponton túl tiltja, stb.

- A tevékenység eszközeinek a szabályozása szintén a korlátozás módja. Igen gyakori korlátozás az, hogy a tevékenységnek az eszközeit előírják, minden más módot tiltanak, vagy éppen csak bizonyos eszközöket tiltanak meg.

- A tevékenység földrajzi helyének előírása. A korlátozás gyakran abban nyilvánul meg, hogy a jogi normák a tevékenységet vagy csak bizonyos földrajzi területen engedik meg, vagy csak valamilyen földrajzi területen tiltják.

A tevékenység korlátozása hatályos jogban még a tevékenységek legkülönbözőbb egyéb elemeire nézve is megfigyelhető, a fentiek azonban a leggyakoribbak.

Minél részletesebben kíván a jogalkotó szabályozni valamely tevékenységet, (vagyis az a politikai megítélés, hogy erre

a tevékenységfajtára nézve nagy mértékben érvényesíteni kell az állami akaratot), annál több tevékenység-elemét érinti a korlátozó szabályozás. Bonyolult összetett tevékenységfajta esetében a korlátozó szabályozás úgy valósul meg, hogy a tevékenység egyes szakaszaira, mozzanataira nézve is külön-külön korlátozó szabályozás érvényesül. Vagyis a jogi szabályozás a tevékenység egyes szakaszainak érinti a fent felsorolt elemeit. Így azt mondhatjuk, hogy minél bonyolultabb tevékenységről van szó, és minél inkább kívánják az állami befolyás érvényesítését valamely tevékenységre, annál több szakaszát, mozzanatát szabályozzák és a korlátozó szabályozás az egyes tevékenység-szakaszok annál több különböző elemét érinti.

Minthogy a korlátozó szabályozási mód a természetes tevékenységek szabályozásának a legbonyolultabb módja, így e szabályozási módnak a legbonyolultabb a jogi norma összetétele is. Ebben a szabályozási módban egyaránt szerepük van a jogositó, a kötelező és a tiltó normáknak, s ebben a szabályozási módban használják a korlátozó (vagy másként a leszűkítő jogositó, a kijelölő) normát. Amint az iménti áttekintésből láttuk, a korlátozás az egyes tevékenységi elemeket (jellemzőket) illetően abban nyilvánul meg, hogy a tevékenység elemeire nézve kötelezéseket és főként tilalmakat ír elő a jogalkotó, viszont egyidejűleg - a disztingválás érdekében - alanyi jogot megállapító normát is használ. A legtöbb tevékenységi elemre vonatkozó korlátozásnak a jogi eszköze azonban a korlátozó jogi norma. (Innen származik a kétféle elnevezés azonos eleme is).

Arra a szabályozási egységekre (vagy a szabályozási egységek azon csoportjára), amelynek szabályozási módja a korlátozó szabályozás, mindig jellemző egy vagy több szankcionáló norma is. (Ennek az a magyarázata, hogy ha a tevékenység valamely elemére nézve előírást vagy tilalmat szabályoz a jog, akkor ennek megsértése esetére kilátásba kell helyezni a szankciót). Ezen túl a korlátozó szabályozási mód esetén mindig kell hatásköri szabályokat is alkotni. A hatáskört megállapító normák

rendezik (írják elő) az ellenőrzési feladatot, az ellenőrzési hatáskört és a szankció alkalmazására feljogosító hatáskört is.

#### A kivételek szabályozásának módjai

A jogi szabályozás - érvényét tekintve - kétféle lehet. Lehet először is általános érvényű. Ekkor a szabályozási egység (vagy a szabályozási egységekből álló nagyobb normacsoport) hatálya - kivétel nélkül - kiterjed a tevékenység által érintett minden lehetséges jogalanyra illetőleg a tevékenység valamennyi lehetséges tárgyára nézve, anélkül, hogy ezen alanyok vagy tárgyak bármelyike tekintetében a jogi szabályozás kivételt tenne. A másik mód a kivételt lehetővé tevő szabályozási mód. Ekkor a lehetséges alanyoknak bizonyos körét kiveszi a szabályozás érvényességi köréből, vagy a lehetséges tárgyak valamilyen körét zárja ki a jogszabály érvényessége alól.

A kivétel szabályozásának kétféle módját használják a jogalkotók, az egyik az ex lege szabályozás, a másik a jogalkalmazásos szabályozás. - Ex lege szabályozás esetén magá a jogalkotó adja meg a kivételt tartalmazó szabályt, amely az általános érvényű szabálytól valamilyen tekintetben eltérő rendelkezést jelent, (kivételt az általános kötelezés, tilalom vagy az általános jogosítás alól). A jogalkalmazásos szabályozási mód használata esetén magában a jogszabályban csak a felhatalmazó hatásköri szabályt találhatjuk meg arra, hogy valamely jogalkalmazó államigazgatási szerv egyedi aktusával engedélyezze a kivételt, pl. úgy, hogy az általános érvényű szabály alól valamely személy vagy szervezet számára felmentést adjon.

#### 3.§. A szabályozási módok alfajttái az egyedi államigazgatási cselekmények útján érvényesülő szabályozás esetén

Már szó volt arról, hogy e második jogérvényesülési mód egyik típusát a jogalkalmazással érvényesülő szabályozás, a másik alfajttáját pedig az utasítás útján realizálódó szabályo-

zás adja. A további részletesebb áttekintéshez azokat az egyedi jogalkalmazó cselekményeket kellene sorra vennünk, amelyeknek a végzésére a jogalkotó a jogalkalmazó államigazgatási szerveket feljogosíthatja. Minthogy azonban ennek az áttekintésére részben az aktustan, részben pedig a hatósági tevékenységről szóló fejezet fog részletesebb ismeretanyagot adni ezeknek a jogalkalmazó aktusoknak a felsorolását most mellőzzük. Csak a könnyebb megértés kedvéért utalunk arra, hogy e szabályozási mód körében az egyik legelterjedtebb alfajta az engedélyező szabályozás, amely az államigazgatási szerveket arra jogosítja, hogy valamely tevékenységre, valamely cselekvésre vagy valamely cselekvéstől tartózkodásra engedélyt adjanak a jogszabályban meghatározott címzetteknek. De ugyanígy felsorolhatnánk példaként a hatósági bizonyítvány kiadására vonatkozó, illetőleg a nyilvántartásba vételre, a nyilvántartásba való bejegyzésre vonatkozó szabályozást is, amely abban különbözik az előbbtől, hogy a címzettet jogosítja arra, hogy hatósági igazolványt, vagy hatósági bizonyítványt kérjen az államigazgatási szervtől, illetőleg amely arra kötelezi, vagy esetleg jogosítja a címzettet, hogy valamely adatát az államigazgatási szervnél közhitelű nyilvántartásba vetesse. (Ez utóbbi esetben is jól megfigyelhető, hogy a jogalkotói cél, nevezetesen, hogy pl. a természetes személyek bizonyos adatairól országosan közhitelű nyilvántartást vezessenek, csak azáltal realizálódhat, ha ezt a nyilvántartó tevékenységet valamely államigazgatási szerv végzi, mégpedig egyedi cselekvései sorozatával, az egyes személyek adatainak a bejegyzésével, és természetesen az egyéb cselekményekkel is.)

#### 4.§ Néhány szabályozási mód a szabályozás funkciói szerint

A szabályozási mód fajtáit ebben az újabb klasszifikációban aszerint különböztetjük meg egymástól, hogy a szabályozási egységnek mi a szerepe az államigazgatási folyamatban, vagyis az államigazgatásnak, a jogi szabályozásnak a társadalomra gyakorolt hatásában.

A szabályozási egységek funkciójuk szerint rendkívül nagy változatosságot mutatnak. E jegyzet keretében nincs rá mód, hogy valamennyi szabályozási módról tétéles áttekintést adjunk, de még arra sincs, hogy a szabályozási módok funkció szerinti fajtáiról valamiféle rendszert ismertessünk. A cél inkább csak szemelvényekkel annak érzékeltetése, hogy mit is jelent a szabályozási módok funkció szerinti megkülönböztetése. A továbbiakban néhány olyan szabályozási módot mutatunk be, amely a szervezetekre vonatkozik, amely a szervezetek szabályozásában igen gyakori.

#### Az intézményesítő szabályozás

Az első ilyen funkció szerinti szabályozási mód, amely a szervezeteket érinti, az intézményesítő szabályozási mód. Az ilyen szabályozási egységnek az a funkciója, hogy bizonyos szervezettípust létrehozzon, statuáljon, vagyis a jogi lehetőséget teremtsen meg az e szervezettípusba tartozó szervezetek létrehozására. Ugyancsak intézményesítő szabályozásnak van szerepe bizonyos létesítményfajták (technikai létesítmények, műtárgyak) létesítésében is. A szervezetek, létesítmények intézményesítése a jogi létesítésen (statuáláson) túlmenően jelenti e szervezetek létesítmények jogállásának a szabályozását is.

Ilyen szabályozási mód figyelhető meg pl. a különböző fokozatú oktatási intézmények, egészségügyi intézmények, a múzeumok, a könyvtárak, a rendőrség, a mentőszolgálat stb. létrehozásáról szóló jogszabályokban. Ilyen szabályozással intézményesítenek különböző technikai objektumokat, pl. a vasutakat, az utakat stb. Ezekben a statuáló szabályozási egységekben állapítják meg az ilyen technikai létesítmények fogalmát és fajtáit, ezek alapvető rendeltetését. A szervezeteket intézményesítő szabályozásban rendezik az ilyen intézmények létrehozását, megszüntetését, átalakítását és a társadalmi munkamegosztásban éllátandó szerepüket. A szabályozott intézmények jogi helyzeté-

nek meghatározása azoknak az alapvető jogoknak és köteleességeknek a megállapítását jelenti, amelyek az intézményeket más jogalanyokkal való kapcsolatukban megilletik, illetőleg terhelik.

#### A feladatkör szabályozása

A feladatkör szabályozása a szervezetek viszonyainak egyik legalapvetőbb szabályozási módja. Olyan feladat-meghatározó normák összessége, amelyek a szervezetek tevékenységének céljait, rendszeresen, folyamatosan ellátandó teendőit szabják meg. E szabályozás uralkodó normatípusa érthető módon a feladatmeghatározó norma.

#### A hatásköri szabályozás

Eza legkülönbözőbb szervezetek, szervek, személyek felhatalmazása bizonyos jogok gyakorlására. Nemcsak az államigazgatási szervek, hanem a legkülönbözőbb vállalatípus, intézetti-típus vagy esetleg szövetség stb. belső vezetőszervei hatáskörének a megállapítására szolgáló eszköz. E szervek vezetőinek, belső vezető szerveinek a szervvel kapcsolatban álló személyek, alsó fokú vagy kisebb szervezeti egységek tekintetében gyakorolható jogosítványait is a hatásköri szabályozás keretében rendezik. A hatásköri szabályozás tartalmilag, dogmatikailag zömmel jogosító, hatáskört megállapító jogi normákból áll.

#### A struktúraszabályozás

A következő szabályozási mód a struktúra szabályozása, a szervezetek belső felépítésének, belső szervezeti egységeinek, ezek egymáshoz való viszonyának a szabályozására szolgáló szabályozási mód. Ez a szabályozási mód elsősorban alakí normák megalkotását jelenti, nevezetesen ez zömmel szervezeti normákból áll.

A most tárgyalt szabályozási módokat (az intézményesítő

szabályozást a feladatkör szabályozását, a hatásköri szabályozást és a struktúra-szabályozást) az új szervezettípusok jogi létesítése alkalmával rendszerint együtt alkalmazzák, minthogy a szabályozásnak e funkciókat egyidejűleg kell megvalósítania.

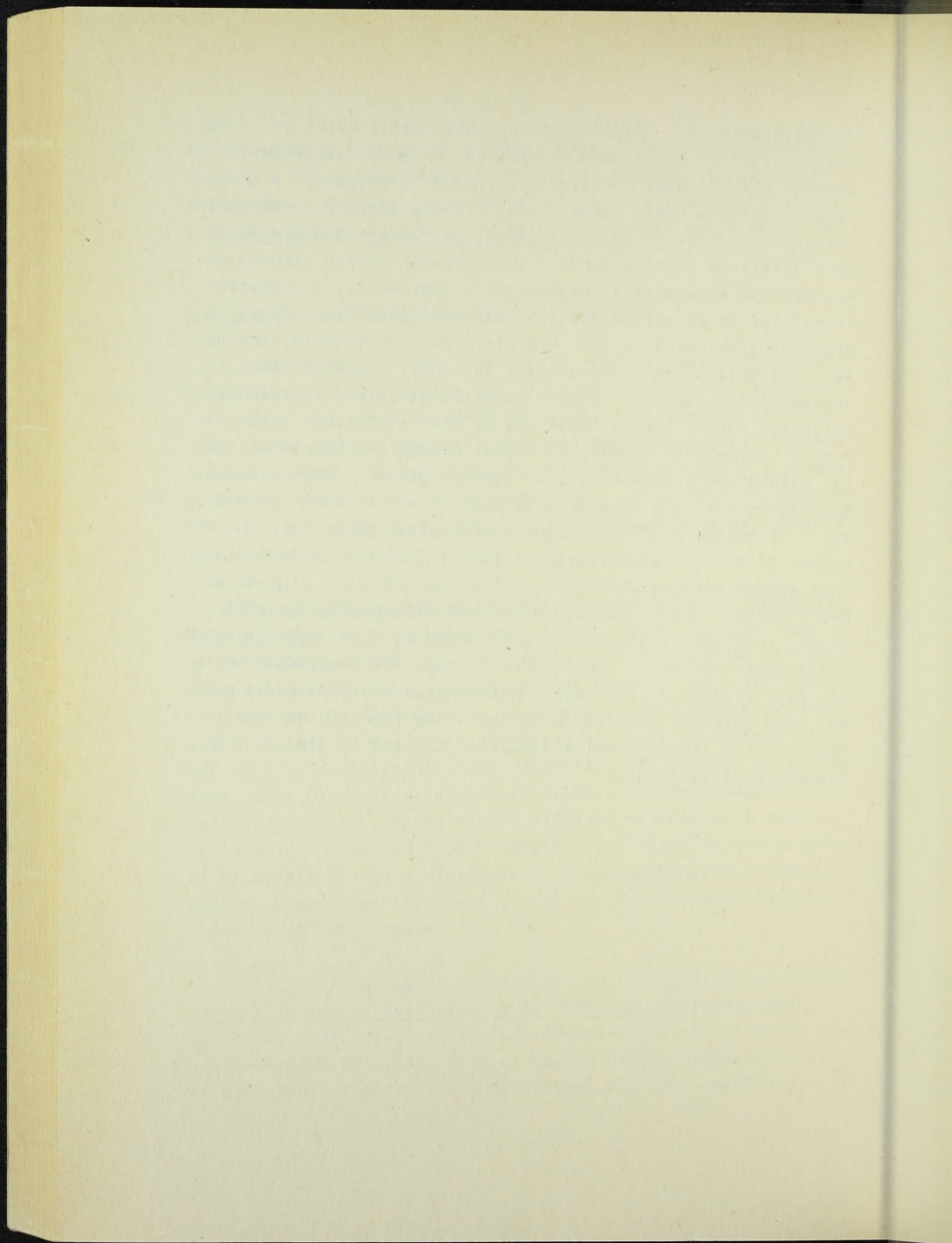
#### A szabályozási módok ismeretének jelentősége

A szabályozási módok ismeretére mind a jogalkotónak, mind a jogalkalmazónak szüksége van. A szabályozási módok ismerete teszi lehetővé, hogy a jogalkotó kiválassza valamely szabályozási célnak és tartalomnak legmegfelelőbb szabályozási módokat. A jogalkalmazó a szabályozási módok ismeretében képes a jogszabályok tartalmának helyes értelmezésére, és a jogalkalmazás során együtt alkalmazandó szabályok összefüggéseinek felismerésére.

A szabályozási mód szoros összefüggést mutat a jogpolitikai célokkal. Vannak olyan jogpolitikai célok, amelyek csak meghatározott szabályozási mód útján realizálódhatnak. Általában az állapítható meg, hogyha a jogi szabályozás útján valamely társadalmi viszonyra, a társadalmi tevékenységek valamelyik szférájában erőteljes befolyást kívánnak gyakorolni, akkor ehhez a szabályozási módok meghatározott típusai tartoznak. Viszont ha valamely szférában az államigazgatás gyengébb behatást kíván elérni, ehhez megint másfajta szabályozási módokra van szükség. Fordítva is elmondható, hogy bizonyos szabályozási módok alkalmasak a címzettek önállóságának biztosítására, mások viszont arra alkalmasak, hogy a címzettek autonómiáját erőteljesen korlátozzák.

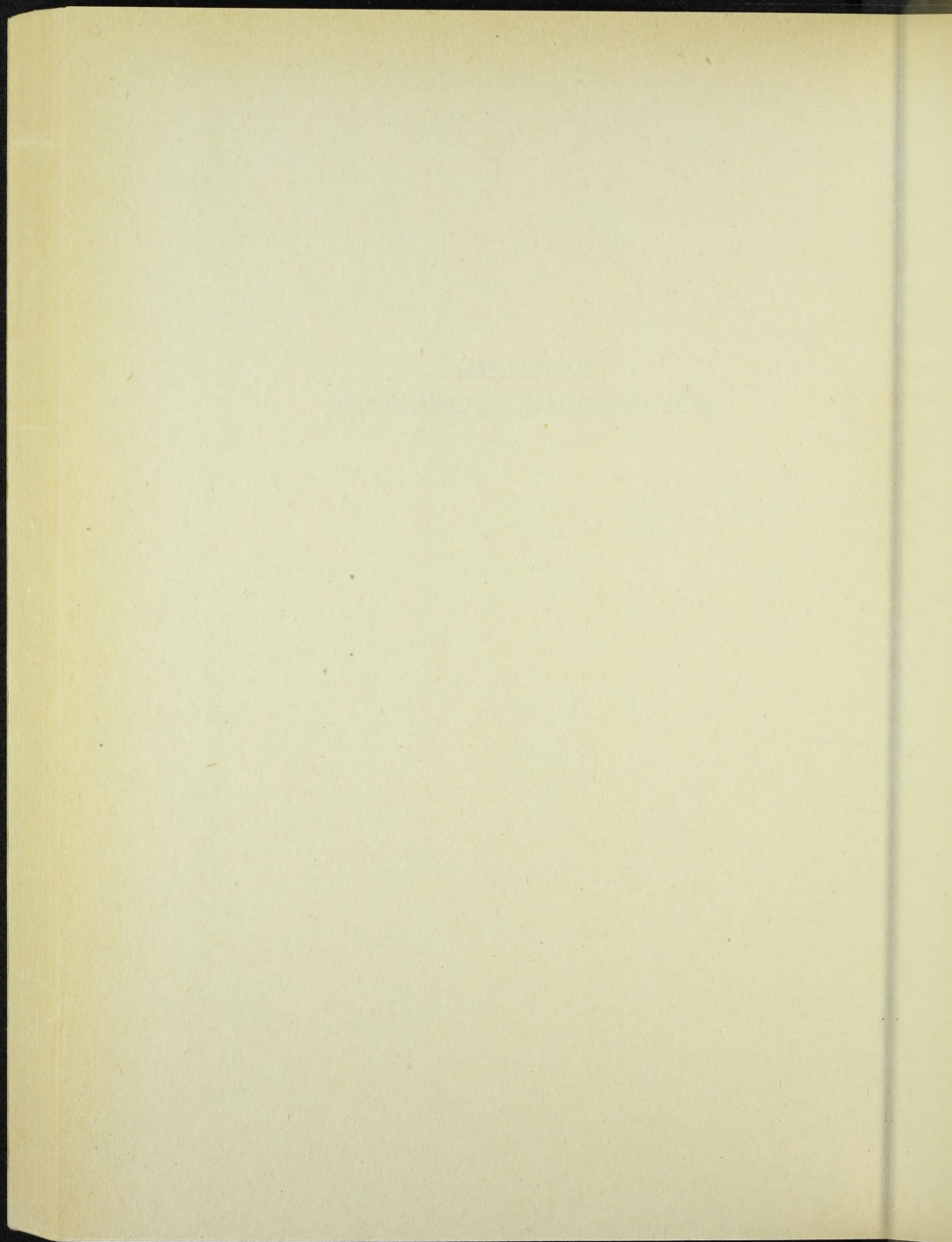
Szoros összefüggést lehet kimutatni a szabályozási módok és az államigazgatási tevékenység módja és mennyisége között is. Az ex lege szabályozási mód lényegesen kisebb államigazgatási munkateherrel jár, mint az egyedi eszköz útján hatályosuló szabályozási mód. Az utóbbi esetben ugyanis - minthogy egye-

di államigazgatási jogalkalmazó cselekményekre kerül sor - sok államigazgatási egyedi ügy keletkezik. Ez az államigazgatási szervek számára nagy munkateherrel, az állampolgárok, a szervezetek számára pedig bürokratikus államigazgatási teendőkkel jár. Ehhez képest az ex lege szabályozás korszerűbb megoldás, mert általános szabály szerint a jogalanyok önként tanúsítják a jogkövető magatartást, megtartják a jogszabályi rendelkezéseket. Így az államigazgatásnak csak az ellenőrzésre és az érintett jogalanyok egészen kis hányadánál a szankció alkalmazása céljából válik szükségessé a fellépés, a beavatkozás. Ez összehasonlíthatatlanul kisebb munkaterhet jelent a másik szabályozási módhoz képest, ugyanúgy ez mind az állampolgárok, mind a szervezetek számára is sokkal kisebb megterhelést, sokkal kisebb mennyiségű hivatalos teendőt jelent. Ezért a magyar államigazgatási jog korszerűsítésében az egyik fontos lehetőség a jelenlegi jogalkalmazásos szabályozási módok jelentős részének az ex lege szabályozással való felváltása. Kétségtelen, hogy vannak olyan szabályozási célok, vannak olyan jogintézmények, amelyek csak kizárólag egyedi államigazgatási eszközök útján, rendszerint jogalkalmazó tevékenység útján realizálhatók, tehát nincs mód arra, hogy ezeket ex lege szabályozással váltásák fel. Viszont a jelenlegi jogalkalmazásos szabályozási módok igen jelentős részében ez a lehetőség fennáll. Remélhető, hogy ezzel a lehetőséggel a jogalkotó szervek az elkövetkező években élni is fognak.



NEGYEDIK RÉSZ

AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI JOG ÉRVÉNYESÜLÉSE



### XIII. FEJEZET

#### A JOGÉRVÉNYESÍTÉS ÉS A JOGALKALMAZÁS

##### A jogérvényesítés fogalma

A jogérvényesítés szociológiai értelemben a jogpolitikai cél társadalmi megvalósulását jelenti. Ezzel szemben a másik értelmezés, a jogi dogmatikai értelmezés szerint valamely jogi normacsoport (szabályozási egység, szabályozási egységek csoportja, a jogszabály) érvényesüléséről (hatályosulásáról, megvalósulásáról, realizálásáról) akkor beszélhetünk, ha a címzettek a jogi normákban előírt magatartást ténylegesen teljesítik. A jogérvényesítés e kétféle fogalma nem esik egybe. A jogi normák dogmatikai értelmezés szerinti realizálódása, hatályosulása megtörténhet anélkül, hogy a jogi szabályozás a társadalmi gyakorlatban elérje a jogpolitikai cél megvalósulását. Erre akkor kerülhet sor, ha pl. a jogszabály eleve alkalmazatlan volt annak a társadalmi hatásnak az elérésére, amire megalkották. Gyakran azért marad hatástalan a jogszabály vagy esetleg a jogszabályok egész csoportja, mert a megcélzott társadalmi hatást (pl. valamely társadalmi konfliktus megszüntetését) csupán jogi eszközzel elérni nem lehet. Ilyenkor előfordulhat, hogy százezer számra megvalósul a címzettek jogszabályban előírt, megkívánt magatartása, annak ellenére, hogy a jogpolitikai cél megvalósulatlan maradt. Mi a továbbiakban a jogi normák, a szabályozási egységek dogmatikai hatályosulásának, érvényesülésének a folyamatát vizsgáljuk.

##### A jogérvényesítés szükségessége

A szabályozási módok tárgyalása során megállapíthattuk hogy a szabályozási módok között jelentős különbségek vannak a jogérvényesítés, a jogérvényesülés módja tekintetében is. Lényegesen könnyebben, egyszerűbben érvényesülnek azok a jogi normák, amelyek végső hatásukban a jogalanyokra kedvezőek, mint

azok , amelyek hátrányosak. A számukra hátrányos szabályozás érvényesüléséhez a címzetteknek nem fűződik érdekük, sőt éppen ahhoz fűződik érdekük, hogy minél később fejtse ki kedvezőtlen hatását. Ezért az állami szervek részéről a jogérvényesítési folyamatba való bekapcsolódás lényegesen több teendőt jelent a címzettek terhes szabályozás esetén, mint a kedvező szabályozás esetén.

A jogérvényesülés folyamata a címzettek és az államigazgatási szervek cselekményeinek láncolata, amelyek a szabályozási egy-  
ségek, a jogi normák gyakorlati megvalósítását szolgálják.

Mint hogy a különböző szabályozási módok eltérően érvényesülnek, ezért a jogérvényesülésnek is több módját különböztetjük meg.

Ezek a következők:

- az önkéntes jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesülés,
- a végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesülés,
- a jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvényesülés,
- a jogérvényesítés jogilag kötetlen egyedi aktussal.

Az önkéntes jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesülés

Az önkéntes jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesülés - ahogy erről már többször szó volt - az ex lege szabályozási módok esetén szükséges jogérvényesítési mód. Ennél a címzettek cselekményei (az önkéntes jogkövetés cselekményei) annak a magatartásnak a tanúsítását eredményezik, amelyet a jogi normák diszpozícióikban megengednek, illetőleg előírnak vagy tiltanak. Az államigazgatási szervek cselekményei a szabályozás módjától függően különböznek. Megengedő szabályozás esetén az államigazgatási szerveknek csak az a feladatuk, hogy ha szükséges, akkor a címzettek (a jogalanyok) számára a jogszerzés feltételül szolgáló feladatokat hajtsák végre. Ha azonban előíró, tiltó, vagy korlátozó szabályozási mód keretében kiadott jogi normák érvényesítésére van szükség, akkor az államigazgatási szervek részéről más fajtájú cselekményeket kell végezni. Így mindenekelőtt az ellenőrzési cselekményeket, ame-

lyek arról való meggyőződést szolgálják, hogy a címzettek a számukra előírt magatartást tanúsítják-e vagy sem. Ezen kívül szóba jöhetnek szankcionáló cselekmények, vagyis a szankció alkalmazása, illetőleg más hatóságnál a szankció kezdeményezése az olyan jogalanyok esetében, akik önként nem engedelmestek a jogszabály rendelkezéseinek, önként nem valósították meg az előírt vagy tiltott magatartást. Ezen kívül sor kerülhet még egyéb érvényesítő cselekmények végzésére is. (Ilyen pl. a felszólítás a jogszabályban előírt cselekmény, teendő pótlására, ha azt a kötelezett önként nem teljesítette.)

#### Jogérvényesítés végrehajtás útján

A végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesülés az önkéntes jogkövetés speciális fajtája. A jogérvényesülés e módjáról akkor beszélünk, ha a címzettek számára szóló feladat-meghatározó szabályozás érvényesítésére kerül sor. A feladatmeghatározó szabályozás cselekményei a címzettek részéről rendszerint attól függenek, hogy a feladatok végrehajtására államigazgatási szervek kötelezettek vagy más típusú szervezetek (ügynevezett munkaszervezetek, vállalatok, intézetek stb.) Ha ugyanis államigazgatási szervek feladatairól rendelkezik a feladatmeghatározó szabályozás, akkor az államigazgatási szervek igazgatási cselekményeket végeznek, amelyek - miként a következő fejezetben látni fogjuk - jogi hatású vagy jogi hatást ki nem váltó cselekmények lehetnek. Ha a feladatmeghatározó szabályozás címzettje valamely munkaszervezet (illetőleg annak valamelyik vezetője vagy belső vezető szerve), akkor a feladatvégrehajtás rendszerint nem jogi hatású cselekmények végzésével, hanem munkatevékenységgel valósul meg. (A kötelezett munkaszervezet végzi azt a munkatevékenységet, amire létrehozták, ami a társadalmi rendeltetése).

A végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesülésnél az államigazgatási szervek cselekményei ugyanúgy az ellenőrzési cselekmények és a szankcionáló cselekmények, mint az imént tárgyalt

önkéntes jogkövetés esetén.

### A jogalkalmazásos jogérvényesítés

A legismertebb, a leggyakoribb jogérvényesítési mód a jogalkalmazás. Erre az érvényesítési módra akkor kerül sor, ha a jogi normákban megfogalmazott jogalkotói akarat a címzetteknek csak valamely államigazgatási szerv konkrét (egyedi) jogalkalmazó aktusa közvetítésével érintheti. Ilyenkor a jogérvényesítés lényege az, hogy a jogalkalmazó államigazgatási szerv a norma általános szabályait a címzett jogalany konkrét viszonyaira alkalmazza. Jogalkalmazással érvényesülő szabályozási egységek (és szabályozási egységcsoportok) hatályosulásáról akkor beszélhetünk, ha a jogalkalmazó államigazgatási szervek nagy számú címzett számára konkrét aktusokat bocsátanak ki, és ezekben az aktusokban "közvetítik" a normában megfogalmazott jogosítási, illetőleg kötelezési lehetőségeket.

A jogalkalmazásos jogérvényesítés folyamata is különbözik attól függően, hogy a jogalkalmazó aktus a címzett számára kedvező vagy hátrányos. Ha az aktus kedvező, akkor a jogérvényesítés folyamata a következő cselekményekből áll: A jogszabály kihirdetése, a konkrét jogalany számára a jogszabály alapján a jogalkalmazói aktus kiadása, a jogalany él a jogával, és ezzel a jogérvényesülés folyamata befejeződik. Ha azonban az aktus a címzettnek hátrányos, akkor a jogalkotás, majd a jogalkalmazói aktus kibocsátását követően két variáció lehetséges. Az egyik variációban a címzett jogalany a számára hátrányos aktusban foglalt rendelkezést megvalósítja, annak eleget tesz. Ezt követik az államigazgatási szerv ellenőrzési cselekményei. Ebben az esetben a jogérvényesítés folyamata (minthogy az ellenőrzés jogellenességet nem állapított meg), befejeződik. A másik variáció szerint azonban a címzett a jogalkalmazói aktusnak nem engedelmeskedik, és ekkor a jogérvényesítés folyamata folytatódik. Ha az ellenőrzés megállapítja a jogellenességet, az egyedi aktussal szembeni engedetlenséget, akkor szankció alkalmazására kerül sor.

## A jogalkalmazás fogalma és jellemzői

A jogirodalomban többen vallják azt a nézetet, hogy a jogalkalmazás a jogszabályok érvényesülésének egyetlen módja. Ebben az a hibás azonosítás is benne van, hogy a jogszabályok szerinti minden magatartás jogalkalmazásnak minősül, tehát jogalkalmazás az is, ha valaki magatartását önként igazítja a jogszabály rendelkezéséhez. Az eddigiekből kitűnt, hogy a szabályozási módok különbözősége folytán a jogérvényesítést nem azonosíthatjuk a jogalkalmazással, hiszen a jogérvényesítés különböző módzatai közül csak az egyik, de nem az egyetlen mód a jogalkalmazás. Kétségtelen, hogy a leggyakoribb és a legfontosabb fajtája a jogérvényesítésnek, de léteznek más jogérvényesítő cselekmények is. Ezért tehát a jogalkalmazói egyedi aktusok és a jogalkalmazás fogalma részletesebb megvilágítást kíván. A jogalkalmazás az egyedi eszközökkel érvényesülő szabályozási módok esetén igénybe vehető egyik érvényesítési mód. Ahhoz, hogy jogalkalmazásról beszélhessünk, a következőkre van szükség:

- a./ Szükség van olyan normacsoportra (szabályozási egységre), amely hatásköri normával felhatalmazást ad valamely államigazgatási szervtípusnak arra, hogy jogalkalmazói egyedi aktust adhasson ki, s amelyben jogi normák határozzák meg, milyen elnevezésű egyedi aktust adhat ki, milyen címzett-típusnak és milyen jogi tartalommal, milyen feltételek gyakorlati bekövetkezése esetén. (Ebből következik, hogy az alkalmazandó jogi normáknak hipotétikus vagy másként kondicionális normáknak kell lenniük, mert a hipotézis foglalja össze - absztrakt módon - azokat a körülményeket, azokat a feltételeket, amelyek gyakorlati bekövetkezése esetén jogalkalmazói egyedi aktus kibocsátására kerülhet sor.)
- b./ Szükség van jogalkalmazói hatáskörrel felruházott államigazgatási szervtípusra, amely típuson belül valamely konkrét aktus kiadására egy meghatározott államigazgatási szerv lesz majd jogosult.

- c./ Szükség van valamely jogalanyra, aki esetében megvannak azok a feltételek, amelyekhez a jogalkalmazói aktus kiadását a jogszabály általános rendelkezése köti.
- d./ Végül a jogalkalmazás jogi műveletének eredményeként létrejön a jogalkalmazói aktus.

A jogalkalmazás mint jogi művelet során az államigazgatási szerv megvizsgálja és bizonyítottan megállapítja a konkrét jogalany (a címzett) körülményeit, (tisztázza a tényállást). Ezt a gyakorlati (a társadalmi valóságban, a konkrét címzett esetében bizonyítottan megvalósult) tényállást összeveti az alkalmazandó jogi norma (jogi normák) hipotézisében absztrakt módon megfogalmazott jogszabályi tényállással. Abban az esetben, ha a konkrét tényállás a jogszabály absztrakt tényállása alá vonható, akkor a konkrét jogalany, a címzett számára kiadja a jogi norma diszpozíciójában foglalt rendelkezés szerinti egyedi, jogalkalmazói aktust.

A jogalkalmazás fogalmáról tehát a következőket állapíthatjuk meg: Az államigazgatási jogalkalmazás jogérvényesítő jogi művelet, amelynek során államigazgatási szerv konkrét jogalany (címzett) számára a jogszabály általános rendelkezései alapján konkrét (egyedi) aktusában jogot vagy kötelezettséget állapít, vagy szüntet meg, illetőleg módosít. Jogalkalmazói aktusnak az államigazgatási szerv aktusa csak akkor minősül, ha az államigazgatási szerv döntési szabadságát a jogszabály korlátozza, keretek közé szorítja. Legalábbis a döntés valamiféle irányját, célját meghatározza, általában azonban ennél részletesebben az aktus címzettjét és lehetséges jogi tartalmát is meghatározza. (A következő fejezetekben a jogilag kötött és a "szabad" aktus megkülönböztetésével részletesebben fogunk foglalkozni).

A jogtudomány az államigazgatási jogalkalmazást természetesen nem tekinti a jogalkalmazás egyetlen típusának.

A legfontosabb jogalkalmazói döntéstípus a bírói döntés, a bírói jogalkalmazó határozat. Ezen kívül a mi viszonyaink között beszélhetünk az ügyészi jogalkalmazásról és nem kizárt a képviselői állami szervek (az Országgyűlés, a NET, és a tanácsok) jogalkalmazói tevékenysége sem. A hazai gyakorlat elemzése alapján azonban megállapítható, hogy az állami szervek által végzett jogalkalmazás ezt a jogi műveletet a legkülönbözőbb munkaszervezetek belső viszonyaiban és e szervek egymás közti viszonyaiban is használják. Különösen a vállalati, intézeti, szövetkezeti stb. szervezetek önállóságának a megnövekedése folytán megállapítható, hogy ezeknek a szerveknek a vezetői és belső vezető szervei igen gyakran végeznek jogalkalmazói tevékenységet. Ezek általában a szervezethez tartozó személyek, ritkábban más (kívül álló) személyek és szervezetek számára kibocsátanak olyan aktusokat (jogi hatású cselekményeket), amelyek a jogalkalmazói művelet végzésének az eredményeként jönnek létre. (Itt is jogalkalmazói aktusokról van szó, de ezeket határozottan megkülönböztetjük a jogalkalmazó állami szervek jogalkalmazói döntéseitől.) A nem állami hatalmat megvalósító szervek által végzett ilyen műveletet szervezeti jogalkalmazásnak nevezhetjük. A régebbi magyar szakirodalomban olvasható olyan nézet, amely szerint az államigazgatási tevékenységben a jogalkalmazó tevékenység csak a hatósági tevékenységben található meg. Úgyannyira, hogy ezt a tevékenységet egyesek hatósági jogalkalmazás elnevezéssel illetik, és a jogalkalmazást csak a hatósági tevékenységhez kötik. Ezzel szemben megállapítható, hogy a jogalkalmazás nemcsak a hierarchián kívüli igazgatásban végzett jogi művelet, hanem a hierarchikus igazgatás jogi eszköze is. Minél inkább elismeri a jog a hierarchikusan igazgatott szervezetek önállóságát, annál inkább szabályozzák e szervezetek belső viszonyait is egyedi eszközökkel érvényesíthető szabályozási mód igénybevételével. Ha ezek az egyedi eszközök jogilag kötött aktusok, abban az esetben a hierarchikus igazgatás keretében is jogalkalmazásról van szó.

### Jogérvényesítés jogilag kötetlen egyedi aktussal

A jogérvényesítésnek még egy negyedik módjáról is szót kell ejtenünk. Ez is egyedi eszközzel végzett jogérvényesítés, de a jogalkalmazáshoz képest azzal a különbséggel, hogy az egyedi eszköz nem jogalkalmazói aktus, hanem vagy konkrét utasítás, vagy jogilag kötetlen, döntéstartalmú egyedi aktus. (Mindkettő fogalmáról a következő fejezetben lesz szó). Ez a jogérvényesítési mód is feltételezi az olyan jogszabályi rendelkezést, amely felhatalmaz valamely államigazgatási szervet arra, hogy egyedi aktust bocsásson ki, de ennek jogi tartalmát, kibocsátásának feltételeit, esetleg még a lehetséges címzettek körét sem határozza meg. Ez a jogérvényesítési mód elsősorban a hierarchikus igazgatás részeként az irányító szerv és az irányított szervezetek kapcsolatában érvényesül, de ritkábban megtalálhatók a hierarchián kívüli igazgatásban is. Az ilyen jogilag kötetlen aktusnak a kibocsátása a politikai mérlegelés, elsősorban a gazdaságpolitikai mérlegelés tárgya.

### Az ellenőrzés mint a jogérvényesítés eszköze

A szabályozási módok soravételre és az érvényesülés folyamatának vizsgálata során láthattuk, hogy a jogérvényesítés folyamatában rendkívül nagy a szerepe az államigazgatási szervek ellenőrző tevékenységének. Az ellenőrzésnek három funkciója van (a jogérvényesítés folyamatában). Mindenekelőtt az a rendeltetése, hogy a címzetteket ösztönözze, serkentsse a jogszerű magatartás tanúsítására, vagyis a jogszabályi rendelkezések önkéntes követésére, illetőleg az egyedi aktusban foglalt kötelezések, és tilalmak megtartásának érvényesítésére. Ha az államigazgatási szervek rendszeresen ellenőrzik a jogszabályok megtartását, illetőleg az egyedi aktusaik végrehajtását, akkor a kötelezetekben általánosan ismertté válik az az összefüggés, hogy az ellenőrzések során a jogsértéseket feltárják, és ennek hátrányos következménye lesz. Az ellenőrzés második funkciója éppen a most említett jogsértések feltárása, és

ezzel a szankció lehetőségének a megteremtése, esetleg a szankció kiszabását megelőzően egyéb, a jogkövetésre ösztönző érvényesítő cselekmények végzése. Végül a harmadik funkciója teljesítésével az ellenőrzés a tényfeltárás eszköze is, mert az államigazgatási szervek információkat szerezhetnek arról, hogy miként valósulnak meg a jogpolitikai célok, hogy az ellenőrzött jogszabályi rendelkezések mennyire alkalmasak a célzott társadalmi hatások elérésére. Ennek az országos információszerzésnek az eredményeként kerülhet sor a hibás, a kellően nem hatékony, illetve a túlhaladott jogszabályú rendelkezések korrigálására, esetleg hatályon kívül helyezésére.

Az államigazgatási szervek ellenőrző tevékenységét sokféle szempont szerint lehet csoportosítani. Az államigazgatási ellenőrzés során is megtalálhatók az ellenőrzésnek mindazok a fajtái, módszerei és eszközei, amelyeket az általános igazgatótudomány az ellenőrzésekre vonatkozólag általánosan feltárt és rendszerbe foglalt. Most a magyar államigazgatási rendszerben gyakorolt legfontosabb ellenőrzési típusokról teszünk említést. Az egyik ellenőrzési típus a hierarchikus igazgatás keretében végzett ellenőrzés, amely az irányítás alatt álló állami szervezetek ellenőrzésére irányul. Ez mindenekelőtt a jogszabályok rendelkezései, illetőleg az irányítói aktusok megtartásának a serkentésére a jogelenelességek megakadályozására szolgál. A hierarchikus igazgatásról szóló fejezetben megismerkedünk a hierarchikus ellenőrzés két fajtájával, nevezetesen a törvényességi ellenőrzéssel, és az ún. célszerűségi ellenőrzéssel. Itt most csak annyit jegyzünk meg, hogy a jogérvényesítés folyamatában a törvényességi ellenőrzésnek van szerepe.

Az államigazgatási ellenőrzés másik nagy területe a hatósági ellenőrzés. A hatósági ellenőrzés a hatósági tevékenység része. Az államigazgatási szervek hierarchián kívüli igazgatást végezve az ügyfeleknél végeznek ellenőrzési cselekményeket az általánosan kötelező jogszabályi rendelkezések megtartásának a serkentésére és a jogsértések megelőzésére, illetőleg feltárá-

sára. A hatósági ellenőrzésnek legfontosabb fajtái a következők: az általános hatósági ellenőrzés, amelyet minden hatósági jogkört gyakorló államigazgatási szerv a saját maga hatósági jogköre keretében gyakorolhat; a törvényességi felügyelet keretében végzett ellenőrzés, amely természetesen csak azon szervezetek tekintetében gyakorolható, amelyek törvényességi felügyelet alatt állnak; az ún. speciális felügyeleti szervek (pl. bányaműszaki felügyelet, közegészségi és járványügyi felügyelet, kereskedelmi- és piacfelügyelet) által végzett ellenőrzés. Az ún. ágazati irányítás, illetőleg a funkcionális igazgatás körében végzett ellenőrző tevékenység is a hatósági ellenőrzés körébe tartozik, annak egy-egy nevesített formájaként kell kezelnünk. A hatósági ellenőrzés általános szabályait az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. tv. tartalmazza. Hatályos jogunk ezenkívül több hatósági ellenőrzési fajta (így főként a speciális felügyeleti szervek ellenőrzésének) részletes szabályait is megadja.

A népi ellenőrzési szervezet által végzett ellenőrzési tevékenység is állami ellenőrzésnek, ezen belül államigazgatási ellenőrzésnek, és még közelebbről, hatósági ellenőrzésnek minősül. Ennek az ellenőrzéstípusnak a sajátossága és eltérése az államigazgatási ellenőrzés egyéb fajtáihoz képest az, hogy az ellenőrző tevékenységet általában nem hivatásos tisztviselők, hanem társadalmi munkában dolgozó személyek végzik (mint népi ellenőrök és a népi ellenőrzési bizottságok nem függetlenített tagjai). A népi ellenőrzési szervezet által végzett ellenőrzések azonban nemcsak a jogérvényesítés eszközei, mert ez az ellenőrzés célszerűségi szempontokra is kiterjed. A népi ellenőrzési szervezet azonban ellenőrző tevékenységével általában résztvesz az államigazgatási jogszabályok rendelkezéseinek az érvényesítésében is, részben az önkéntes jogkövető magatartásra ösztönzés, részben a jogsértések feltárása céljából.

### A szankcióalkalmazás mint a jogérvényesítés eszköze

Mind a szabályozási módok, mind a jogérvényesülés folyamatának az áttekintése során látható volt, hogy a jogérvényesítésnek végsősoron elengedhetetlen eszköze a szankció-alkalmazás. Egyrészt a szabályozási módokat a jogalkotók úgy alakítják ki, hogy ezekben mindig rendelkezésre áll végső eszközként valamely büntetés, valamely szankció alkalmazásának lehetősége. A jogérvényesítés folyamatában pedig az államigazgatási szerveknek a jogsértések feltárását követő cselekménye a szankció alkalmazása, vagy abban az esetben, ha a jogsértést feltáró államigazgatási szerv erre nem jogosult, akkor a szankció kiszabásának kezdeményezése más államigazgatási szervnél. A szankcióalkalmazás mindig jogalkalmazási tevékenység eredménye. A kiszabható szankció jogszabályi lehetőségét a jogalkotó mindig hipotétikus (kondicionalis) jogi normák megalkotásával statválja. Ezeknek a hipotétikus normáknak az alkalmazása, a szankciót kiszabó konkrét aktusok kiadása nem más, mint jogalkalmazási művelet. A szankcióalkalmazás rendszerint az ellenőrzés során feltárt jogellenes magatartásra reagálás. Természetesen a jogellenesség nemcsak az államigazgatási szervet ellenőrző, információszerző tevékenysége során tárható fel, hanem ennek a ténye egyéb módon is az államigazgatási szervek tudomására juthat. (Pl. az ellenérdekű fél bejelentése alapján).

Jelentőségére tekintettel az államigazgatási jogi szankció részletesebb jellemzésével külön fejezetben foglalkozuuk.

### A jogérvényesítés és a jogviszonyok

A régebbi szovjet és magyar jogirodalomban eléggé általánosnak tekinthető volt az a nézet, hogy a jogi normák mindig jogviszonyokban realizálódnak. Ez a nézet téves, a jogérvényesítés folyamata és a szabályozási módok differenciálatlan szemléletének, elnagyolt tanulmányozásának a következménye. Mind a szabályozási módok vizsgálata, mind a jogérvényesítési folyamat

elemzése megmutatta, hogy ex lege szabályozási mód esetén, (vagy másképpen megfogalmazva önkéntes jogkövetés esetén) a jogalkotó szerv és a címzett jogalany közé semmiféle államigazgatási szerv (vagy egyéb állami szerv) közbe nem iktatódik. Önkéntes jogkövetés esetén a címzett az államigazgatási szervvel így jogviszonyba sem kerül, a jogkövetésnek nem feltétele, hogy ilyen jogviszony előzetesen létesüljön. A jogalkotó szerv és a címzett közötti jogviszony elméleti konstruálása gyakorlatilag teljesen értéktelen, semmiféle haszna sem a további elméleti gondolkodás, sem a jogértelmezés és a joghoz való igazodás szempontjából nincs.

Ex lege szabályozás mód esetén azonban konkrét jogviszony jön létre a címzett és államigazgatási szerv között akkor, ha az államigazgatási szerv ellenőrzést végez a címzettnél. Ilyenkor az államigazgatási szerv (és a képviselőjébe eljáró dolgozója), valamint a címzett között jogviszony jön létre, amely ellenőrzési jogviszony. Ugyancsak konkrét jogviszony jön létre az államigazgatási szerv és a címzett között akkor, ha az ex lege szabályozással kiadott jogi normákat a címzett önkéntes jogkövetéssel nem realizálja és az államigazgatási szerv e jogsértést feltárja. Ekkor, a szankcióalkalmazás során a jogsértő és az államigazgatási szerv között szintén jogviszony jön létre.

Egészen más a helyzet a jogalkalmazásos jogérvényesítés és általában az olyan szabályozási módok érvényesítésénél, amelyekben az érvényesítés eszköze valamely államigazgatási szerv egyedi aktusa. Ezeknél az érvényesülési módoknál ugyanis mindig létrejön jogviszony az államigazgatási szerv és az egyedi aktus kiadását kezdeményező jogalany, illetőleg az egyedi aktusban érintett címzett jogalany között. A jogalkalmazásnak (mint az egyedi eszközökkel történő jogérvényesítés legfőbb módjának) mindig velejárója, hogy a jogalkalmazó államigazgatási szerv és a jogalany között jogviszony jön létre.

XIV. FEJEZET

AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI JOGI SZANKCIÓ

1. §. Az államigazgatási jogi szankció fogalma  
és szerepe

Az államigazgatási szervek által alkalmazott szankciók fajtái

Az államigazgatási szervek által alkalmazott szankciók túlnyomó többsége államigazgatási jogi szankció. E fejezetben ezt a szankciótípust jellemezzük. Az államigazgatási szervek azonban szép számban alkalmazzák más jogágak szankcióit is. A leggyakrabban ezek közül is a munkajogi szankciót, a fegyelmi felelősségrevonást. A hierarchikus viszonyokat szabályozó államigazgatási jogi normák érvényesítését leggyakrabban csak a munkajog szankciójával kívánják szolgálni. A hierarchikus viszonyokban a jogsértésért elsősorban a vezető vagy a vezetők valamelyike felel, és amennyiben jogi felelősségre vonásra kerül sor (és nem politikai természetű felelősségre vonásra), akkor a munkajogi szankció alkalmazása zárja a jogi rendszert. Természetes, hogy a vezetők felelősségi rendszerében nem a fegyelmi felelősség a legfontosabb, hanem a politikai felelősség. A politikai, az irányítói bizalom megvonásának a legpregnánssabb eszköze a "leváltás", vagyis a munkaviszony megszüntetése. De nem is mindig a Munka Törvénykönyve által biztosított valamelyik munkaviszony megszüntetési mód alkalmazása szokásos (a mi eddigi viszonyaink között), hanem valamiféle más munkakörbe való áthelyezés. A politikai, irányító szervi bizalom csökkenésének emellett számos, enyhébb, a hétköznapi életben vezetők és vezetettek által egyaránt jól ismert fokozata is van. Minthogy a hierarchikus viszonyokban a súlyos jogsértésnek számos változata is előfordulhat, a fentiek ellenére azt mondhatjuk tehát, hogy a felelősségi rendszer keretében a munkajogi

szankció az, amit büntetésként alkalmaznak.

Az önálló jogágként kezelt pénzügyi jog igen széles szankciórendszerét (az adójogban és a költségvetési jogban) is államigazgatási szervek alkalmazzák. Ezért tehát a pénzügyi jogi szankciót az államigazgatási szervek által alkalmazott szankció egyik legfontosabb fajtájaként kezelhetjük.

Az államigazgatási szervek igen gyakran alkalmaznak kártérítésre kötelezésként - jogi természetét tekintve - egyértelműen polgári jogi szankciót is.

Az államigazgatási szervek által alkalmazott nem államigazgatási jogi szankciók körében kiemelkedő figyelmet érdemel a büntetőjogi szankció. A büntetőjogi szankció és az államigazgatási jogi szankció elhatárolása különösen nehezzé vált azóta, hogy az elmúlt 10-15 év alatt Magyarországon a dekriminalizáció jegyében számos bűncselekmény enyhébb alakzatát szabálysértéssé minősítették. Ennek folytán nagyon nehéz eldönteni azt, hogy államigazgatási szerv alkalmaz-e büntetőjogi szankciót, vagy, hogy ha bűncselekmény szabálysértéssé minősített, enyhébb fokozatát államigazgatási szerv bírálja el, abban az esetben az már államigazgatási jogi szankciónak minősül. A jogtudományban sokan úgy vélik, a Büntető Törvénykönyvben szankcionált jogellenes magatartások enyhébb alakzatainak szabálysértéssé minősítése mit sem változtat azon, hogy ezt a magatartást az állam büntetőjogilag értékeli.

#### Az államigazgatási jogi szankció hagyományos meghatározása

Az államigazgatási jogi szankció elméleti meghatározásához a kiindulópontokat a magyar irodalomban azoknál a szerzőknél találhatjuk meg, akik a szabálysértés jogintézményének megszületésénél, a kihágási jog szabálysértéssé átalakításának folyamatában az 1950-es és '60-as években közreműködtek. Ekkor a főcél a sajátos államigazgatási jogi felelősségi forma, a szabálysértés elméleti jellemzése volt. Minthogy akkoriban az ál-

lamigazgatási jogi felelősséget azonosították a szabálysértéssel (vagy e sajátos jogági felelősség uralkodó típusának tartották), mindazt, amit az államigazgatási jogi szankcióról akartak írni, azt a szabálysértésről fejtették ki.

Egyetértés volt abban, hogy a szabálysértés is jogellenes magatartás, s ezt a magatartást is a társadalomra veszélyesnek minősítették. Hogy a szabálysértést a bűncselekményektől megkülönböztessék, a szabálysértést "a társadalomra kisebb mértékben veszélyes cselekménynek" minősítették. A szabálysértés elméleti igényű meghatározásában hagyományosan az "államigazgatásellenesség" a központi elem. A szakirodalomban használt meghatározás szerint a szabálysértések rendszerint az államigazgatás rendjét sértő vagy veszélyeztető magatartások, s államigazgatási aktus iránt tanusított engedetlenség formájában jelentkeznek. A szakirodalomban emellett hangot kapott az a nézet is, hogy a szabálysértések nem mindegyike jellemezhető államigazgatásellenes magatartásként, hanem szabálysértési alakot ölt a társadalmi együttélés egyes szabályainak a megsértése is.

A szabálysértés fogalmának az értelmezése kapcsán már régebben teret kapott egy másfajta kettősség megkülönböztetése is. Ebben az államigazgatásellenes vagy másként az államigazgatási szervek szervező tevékenységével kapcsolatos jogellenes magatartásokkal nem a társadalmi együttélés szabályait sértő magatartások állnak szemben, hanem az ún. bagatell büntetőjogba tartozó szabálysértési tényállások. (Az újabb irodalom e szabálysértésfajtaát kriminális szabálysértésnek vagy "kis bűncselekménynek" nevezi.) Ezeknél büntetőjogi törvényi tényállások enyhébb súlyú változatairól van szó, amelyekben a felelősségre vonás nem bíróság, hanem államigazgatási szerv hatáskörébe tartozik.

Az újabb kutatások nyomán egyre inkább az a nézet válik uralkodóvá, hogy a bagatell büntetőjogba tartozó tényállások, a

"kis bűncselekmények" (a kriminális szabálysértések) kívül esnek az államigazgatási jogi szankció fogalmi körén. Ezek annak folytán, hogy jogszabály szabálysértéssé nyilvánította őket, és elbírálásukat államigazgatási szervek hatáskörébe utalta, ezáltal tételesen jogilag ugyan államigazgatási szankciókká váltak, de elméletileg nem különíthetők el a büntetőjog egyéb szabályaitól. A szabálysértési jog kritikai felülvizsgálata során meg is fogalmazódott egyik megoldásként a "kis bűncselekményeknek" a szabálysértési jogból való kiiktatása a hagyományos büntetőjogi trichotómia visszaállításával. Igaz, hogy csak "redukált kihágásról" lehetne szó, hiszen az államigazgatásellenes cselekmények változatlanul szabálysértések maradnának. A szakirodalom szinte egységesnek látszik a mai helyzet megváltoztatásának igénylésében. Abban ti., hogy a kriminális szabálysértések elbírálásának hatásköri szabályait ismét felül kell vizsgálni, s az államigazgatási hatáskört meg kell szüntetni vagy legalábbis erőteljesen szűkíteni kell. (A megoldást illetően többféle elképzelésről lehet olvasni.) A "kis bűncselekmények" elméleti minősítése az államigazgatási jogi szankció fogalmának egyértelműbb megfogalmazását teszi lehetővé. Ezek "leválasztása" után ui. megállapíthatjuk: Államigazgatási jogi szankcióknak csak a hagyományosan államigazgatásellenesnek nevezett magatartásokat büntetni rendelő szankciókat minősíthetjük, a bagatell bűncselekmények (a kriminális szabálysértések) miatti büntetéseket viszont nem. Államigazgatási jogi szankciónak tekintetjük még a felelősségrevonást a társadalmi együttélés kis mértékben zavaró, veszélyeztető magatartásokéit is.

Az államigazgatási jogi szankció újabb meghatározása

Most már csak az a kérdés vár válaszra, hogy jól fejezi-e ki az "államigazgatásellenesség" azt a jogellenes magatartást amit államigazgatási jogi szankcióval kell sújtani. Az újabb kutatások szerint ez a meghatározás nem elégséges e jogági szankció lényegének a megragadásához. Kiindulópontunk az lehet,

hogy az államigazgatási jogi szankciót csak az államigazgatási jogi normák megsértésére korlátozzuk. Amint a Jegyzet VIII. Fejezetében olvasható, az államigazgatási jog egyik oldalról megszabja az államigazgatási szervek jogait és kötelességeit a társadalmi élet minden szférájának az állami politika céljai szerinti alakításában (a gazdasági élettől a honvédelemig). A másik oldalról meghatározza az állampolgárok és a társadalomban működő szervezetek jogait a szabad (állami korlátozástól mentes) cselekvésre, s megszabja egyszersmind cselekvésük korlátait, az állammal szembeni kötelességeiket. Az államigazgatási jog - az állami politika céljainak megfelelően - a társadalom működési rendjének megszervezését, kialakítását, a társadalmi létfeltételek fejlesztését szolgáló eszköz. Így az, aki e jog normáit megsérti, nem az államigazgatás, hanem az állam érdekeit sérti meg, mert akadályozza, hogy az élet valamilyen területén érvényesülhessenek az állami politika jogszabályban kifejeződő céljai. Az államigazgatási jogi szankció pedig erre a jogsértésre reagáló állami, közhatalmi fellépés. Az államigazgatási jogi szankció tehát a fentiek szerint értelmezett államigazgatási jog megsértése esetén - főszabályként - az államigazgatási szervek által alkalmazható szankció.

#### A szankció szerepe az államigazgatási jogban

Az államigazgatási jogi szankció fogalmának és jellemzőinek a meghatározásához célszerű mód a szankció szerepének. (rendeltetésének, funkciójának) a feltárása. Mi a szerepe, mi a funkciója a szankciónak? Erre a legtömörebben úgy válaszolhatunk, hogy a szankció a jogérvényesítés eszköze. Ez a fajta szankcióértelmezés jó lehetőséget ad arra, hogy a szankciót a jog hasonló jelenségeitől elválaszthassuk.

A szankció szerepének a feltárásához is a szabályozási egységekben való gondolkodás vezethet el bennünket. A tétélesjog valósága ui. nem igazolja azt a tudományosnak tekintett hiedel-

met, miszerint minden jogi norma elengedhetetlen része a szankció. Ugyanakkor a tételesjogban nagyon ritka az olyan megoldás is, hogy az egy jogszabályban összefoglalt jogi normák érvényesítését egyetlen szankció szolgálja. Előfordul ez is, de az a gyakoribb, hogy a szankcionáltság szempontjából a terjedelmesebb jogszabályok több részből állnak. Egyes jogszabályrészek esetében megtaláljuk a szankciót, másoknál nem. Minél összetettebb társadalmi jelenség szabályozásáról van szó, annál változatosabb egy-egy jogszabály belső összetétele a szankcionáltság szempontjából is. Ez annak a következménye, hogy a jogszabály több szabályozási egységből áll, és egyes szabályozási egységek érvényesüléséhez van szükség szankcióra, mások hatályosulásához nem szükséges szankció statuálása, mert érvényesülésüknek egyéb módja van. A szankcionáltság szükségessége vagy melldőzhetősége (mellőzendősége) viszont annak a függvénye, hogy milyen a szabályozási mód, vagyis az adott normacsoport (a szabályozási egység) milyen funkciót szolgál, és ettől függően milyen a normaösszetétele, milyen a belső struktúrája.

A szabályozási módok, amelyekben szankcióra szükség van

Elengedhetetlen a szankció tételezése a szabályozási egységben - amint előbb már erről szó volt -, ha annak szabályozási módja az alábbiak közül valamelyik:

A/ Azok közül a szabályozási egységek közül, amelyeknél a jogérvényesülés önkéntes jogkövetés útján megy végbe (másként ex lege szabályozás esetén)

- a) az előíró,
- b) a tiltó,
- c) a korlátozó funkciójú szabályozási egységeknél;

B/ A végrehajtás útján érvényesülő szabályozási egységeknél;

C/ Az egyedi aktus útján érvényesülő szabályozási egységek közül

- a) ha az egyedi aktus kötelezés vagy
- b) tiltó tartalmú.

#### A szankció nélküli szabályozási módok

Azoknak a szabályozási egységtípusoknak a számbavétele után, amelyek érvényesítéséhez nélkülözhetetlen a szankció tételzése, áttekintést adunk azokról a leggyakoribb szabályozási egységtípusokról is, amelyek érvényesítéséhez viszont nem szükséges szankció. (A szabályozási módokról és a jog érvényesüléséről szóló fejezetekben erről már részletesen szó volt.) Nem szükséges tehát szankció a következő szabályozási módok használata esetén:

- a) a szervezeteket, létesítményeket intézményesítő szabályozásnál,
- b) a hatáskör szabályozásnál,
- c) a struktúrát megállapító szabályozásnál,
- d) ex lege szabályozás esetén, ha a szabályozás megengedő,
- e) egyedi aktus útján érvényesülő szabályozási mód használatánál, ha az érvényesítő egyedi aktus jogosító (általában, ha favorabilis)

A szabályozási egységek igen jelentős hányadában tehát a szankcionáló norma jelenlétére nincs szükség, mert az érvényesítés egyéb eszközei és a szankcionáló normák rendszert alkotnak. Ebben a rendszerben a szankciónak valamilyen szinten feltétlenül van szerepe. Elképzelhető, hogy a szankcionáltság az alap szabályozási egységhez (tehát a legkisebb szabályozási egységhez) viszonyítva csak a harmadik vagy a negyedik szinten megalkotott szabályozási egységben jelentkezik. Ez az összetett rendszer biztosítja, hogy az impérium az államigazgatási jogi szabályozás mögött valamilyen szinten, nagyon

sokszor áttételesen, bonyolultan, de feltétlenül jelen legyen, tehát az állami kényszer alkalmazása mint végső eszköz szükség esetén rendelkezésre álljon.

## 2. §. A szankció fogalmának elemei

### A tételezett és a realizált szankció

A szankciótan fontos témája, hogy a szankciót a jogi jelenségek és állami jelenségek mely szférájában helyezzük el, s hogy a fogalmak mely rendszerébe tartozik. Ennek érdekében világosan meg kell különböztetnünk egymástól két jelenségszférát. Az egyik jelenségszféra egyértelműen a jogi normák világa, az írott jogszabályok normaegyüttesének a világa. A másik szféra viszont az állami szervek működésének szférája, amely a társadalmi létnek egy másik rendszere. Ez a különbségtétel azért fontos, mert a szankció mind a két társadalmi szférában előfordul, mind a két jelenség-halmaznak része. Megjelenik tehát a szankció mint a tételesjog eleme, mint az elsőnek említett szférának a része (mint tételezett szankció), és ugyanakkor megjelenik a másik szférának, a jog érvényesítésére irányuló állami tevékenység szférájának a részeként is (mint realizált szankció). Ez ad módot arra, hogy ezt a fogalmat különböző tartalommal használjuk, de mindig azonos elnevezéssel. Ez a fajta kettős előfordulás de egy kifejezés az elméletben zavarokat okozhat.

A fogalmak keveredésének a megakadályozására célszerű a különböző jelenségeket eltérő fogalmakként definiálni. Ezért tehát ajánlatos, hogy megkülönböztessük egymástól a szankciót és a szankció alkalmazását, illetőleg a szankciót és az alkalmazott szankciót (a kiszabott szankciót).

A szankció eredeti értelmében a tételesjog szférájának a jelensége, a jog egyik szerkezeti eleme. Hogy aztán a különböző elméletek miként kezelik ezt a szerkezeti elemet, ebben

igen nagy különbségek fedezhetőek fel. Szó volt már erről a közismert felfogásról pl. amely a szankciót minden norma egyik szerkezeti elemének fogja fel. A tételesjog valósága viszont amellett szól - legalábbis az államigazgatási jog szférájában -, hogy a szankciót tartalmazó tételesjogi jelenséget önálló normának tekintsük, önálló normaként kezeljük. Ezért a jogi normák egyik fajtájaként nevesítenünk kellett a szankcionáló normát. (Erről részletesen szoltunk az államigazgatási jogi normáról írott fejezetben.)

Miként az előbbieken bemutattuk, arról sincs szó, hogy a szankció minden szabályozási egység mellőzhetetlen struktúrális eleme lenne, nem egy szabályozási módnál csak a magasabb szintű, összetettebb, nagyobb normaegyüttesek elemeként figyelhetjük meg. Láttuk viszont, hogy a tételezett szankció az állami akarat érvényesítésének végső eszközeként - valamilyen szintű normaegyüttes részeként - a tételesjogban mindig rendelkezésre áll.

Gyakran használják a szankciót a másik (a realizált szankció) értelmében is. Ekkor viszont már az alkalmazott szankcióról van szó, ekkor tehát az államigazgatási szerv a jogellenes magatartást tanusító címzettet szankcióval sújtja, vagyis alkalmazza a szankciót kilátásba helyező, a szankciót statuáló jogi normát vagy normaegyüttest. A tételesjogban statuált szankcióból tehát az állami tevékenység, a jogalkalmazó tevékenység révén a társadalmi valóságban realizálódó szankció lesz. A tételezett szankció még általános, nincs konkrétan megnevezett címzettje. Az alkalmazott szankciónak meghatározott címzettje van. A tételezett szankció alkalmazására hatásköri szabály jogosít, amely általában valamely szervtípust határoz meg, mint a szankció alkalmazására jogosultat. Az alkalmazott szankció esetében a jogot érvényesítő államigazgatási szerv is konkrétá válik, amely konkrét egyedi aktusában (rendszerint határozatában, ritkábban intézkedéseként) az általános szabály alapján konkrét hátránnyal sújtja a személyében

meghatározott jogalanyt, címzettet.

Ez a fogalmi különválasztás az egyértelműség kedvéért mel-  
lőzhetetlen. Akkor azonban, amikor megkülönböztetjük egymástól  
a tételezett szankciót és a realizált (alkalmazott szankciót),  
akkor ezzel nem tagadjuk a kettő szoros összetartozását, sőt  
azt is mondhatjuk, hogy a kettő egységét. A tételezett és a  
realizált szankció ugyanis egyaránt szerepet játszik a jog ér-  
vényesítési folyamatában. Más a szerepe a tételezett szankció-  
nak és más a realizált szankciónak, mégis a kettő együttesen  
gyakorolja azt a hatást a társadalomra, amelyet a jogalkotó a  
jogérvényesítés folyamatában az önkéntes jogkövetés megvalósu-  
lása érdekében nekik szánt. A tételezett szankciónak az a cél-  
ja ugyanis, hogy a címzettek számoljanak azzal, ha elmarad az  
önkéntes jogkövetésük, a jognak való engedelmességük, abban az  
esetben ennek törvényszerű következménye lesz a szankció alkal-  
mazása rájuk nézve. Ez a visszatartó hatás, vagyis a hátránytól  
való félelem, a hátrány bekövetkezésének a megelőzésére való  
törekvés az a lélektani hatásmechanizmus, amely végülis a jog-  
szabályok rendelkezéseinek megfelelő magatartás tanúsítására  
bíra rá a címzetteket.

Az alkalmazott szankciónak is természetesen van lélektani,  
mégpedig tömeglélektani hatása, amit a jogtudomány réges-régen  
a generális preventióként kezel. Pszichikai hatásról lehet be-  
szélni akkor is, amikor a szankciónak az a célja, hogy a jog-  
szabályi rendelkezés vagy az egyedi aktus címzettjét rábíra  
az aktusnak megfelelő magatartás tanúsítására. Az alkalmazott  
szankció esetében azonban nemcsak és a címzett esetében nem el-  
sősorban a lélektani hatásra érdemes figyelni. Sokkalta in-  
kább arra kell számítanunk, hogy a szankció olyan társadalmi  
hatást gyakorol, amely a legjobb indulattal sem nevezhető  
pszichikai jelenségnek. (Arra gondolunk, amikor valakit a sze-  
mélyes szabadságától megfosztanak, vagy amikor valakinek az en-  
gedély nélkül épített építményét lebontják, mégpedig kényszer-  
eszközzel, tehát a tulajdonos, illetőleg az építtető akarata  
ellenére.)

A kétféle mechanizmust tehát úgy is meg lehet egymástól különböztetni, hogy az egyik (a tételezett szankció) a valóságban, a társadalmi jelenségek szférájában végbement változások előtt hat, éppen bizonyos irányú változások megakadályozására vagy elérésére. A másik szankciótípus, az alkalmazott, a realizált szankció viszont a jogellenes magatartás megvalósulása után hat, akkor tölti be funkcióját.

A szankció tételezett formájában, tehát mint a jog struktúrájának a része valamely állami szerv cselekvésének a lehetőségét jelenti. A statuált szankció, a szankcióra vonatkozó rendelkezés a fenyegetést, a lehetőséget hordja magában arra, hogy valakivel szemben realizálják. A lényege azonban, hogy állami szerv cselekvésére ad felhatalmazást, illetőleg kötelezést. A realizált szankció viszont már a tényleges, a reális cselekményt jelenti, amelyet állami szerv valamely meghatározott konkrét címmel szemben végez.

#### A szankció definíciója

Az első megállapításunk az lehet, hogy a szankció kiszabása mindenképpen hátrányt okoz annak, akivel szemben alkalmazzák, akit e cselekmény érint. Ez a hátrányokozás nagyon fontos tartalmi kritériuma a szankciónak, de nem egyedül ennek a kritériumának, ti. az államigazgatási jog államigazgatási szerveknek számos egyéb olyan intézkedés megtételére ad törvényes lehetőséget, amelyek szintén hátrányt okoznak a címzettnek.

A szankció nagyon fontos tartalmi eleme a kényszer, illetőleg a kényszer lehetősége is. (Egyelőre a kényszert és a kényszer lehetőséget együttesen használjuk definiáló elemként, mert a későbbiekben ki fogjuk fejteni azt a bonyolult rendszert, amely a kényszer és a szankció kapcsolatát jellemzi.) A kényszer a szankciónak valamilyen szinten mindenképpen eleme, vagy a közvetlen vagy az áttételes kényszer lehetősége a szankcióban minden esetben ott van. Ehhez is azonban hozzá kell ten-

nünk, hogy az államigazgatás számos esetben alkalmaz kényszert, viszont nem minden kényszeralkalmazás minősül szankciónak.

Ez a két fogalmi kellék tehát még nem elégséges a szankció lényegének a leírására. Ehhez szükséges egy harmadik kritériumnak a bevonása is. Az, amiből az előző alfejezetben kiindultunk, amikor a szankciót funkcionális szempontból vizsgáltuk, nevezetesen, hogy a szankció mindig jogellenes magatartásra reagál, szankció alkalmazására (legalábbis törvényesen) nem kerülhet sor anélkül, hogy konkrét esetben, bizonyítottan, meghatározott címzett esetében a jogellenes magatartás megnevelősült volna. Ezért tehát azt mondhatjuk, hogy a kényszer igénybevételeivel vagy a kényszer lehetőségével, államigazgatási szerv aktusával megvalósított törvényes hátrányokozás akkor minősül szankciónak (realizált szankciónak), ha az jogellenes magatartás következménye, ha jogellenességért viselt felelőség következménye.

E definíció felhasználásával az is megállapítható, hogy a jogszabályban tételezett szankció viszont a jogellenes magatartás esetére, államigazgatási szerv egyedi aktusával törvényesen és legalábbis a kényszerítés lehetőségét magában hordozó, hátrányt okozó intézkedés lehetősége.

#### A jogellenes magatartás

Mindenekelőtt jogellenes magatartásnak minősül az anyagi jogszabály, az anyagi jogi norma megsértése, anyagi normával ellentétes magatartás tanúsítása. Erről abban az esetben lehet szó, ha a címzettnek a jogszabály ex lege szabályozási móddal valamely kötelezettségét írja elő, s a jogsértő ezt a kötelezettségét jogellenesen nem teljesíti. Ebben az esetben az anyagi joggal ellentétes magatartásra reagál a szankció. Ez a legáltalánosabb, azt lehet mondani, hogy az államigazgatási szankció fő típusa. Emellett meg kell említenünk - jelentőségében össze nem hasonlítható szereppel - az eljárási jogsértést is. Ez esetben a címzett valamely államigazgatási szervvel el-

járási jogviszonyba kerül, és az eljárás során valamely eljárásjogi normával ellentétes magatartást tanúsít.

A szankcióval sújtott jogellenes magatartások egyik fő típusa (az anyagi normával ellentétes magatartás mellett) az egyedi államigazgatási aktusban foglaltakkal szembeni engedetlenség, másként megfogalmazva az egyedi államigazgatási határozatok végrehajtásának az elmulasztása. Ez a mulasztás a jogsértő magatartásoknak szám szerint is legalább akkora hányadát teszi ki, mint az anyagi normák, az ex lege kiadott és érvényesülő normák rendelkezéseivel ellentétes magatartás. Az egyedi aktusokkal szembeszegülés fő területe nyilvánvalóan a hatósági tevékenység, a hatósági határozatok végrehajtásának az elmulasztása, mellőzése. Ebből következik, hogy az erre reagáló szankciók az államigazgatási jogi szankciók körébe tartoznak. Az egyedi aktus végrehajtásának az elmulasztása ui. egyidejűleg az anyagi jogszabállyal ellentétes magatartás is. Az egyedi aktusnak ti. az a rendeltetése, hogy a konkrét címzettre közvetítse az anyagi jogszabály rendelkezését. Ezért lehet tehát azt mondani, hogy az egyedi aktus végrehajtásának a mellőzése az anyagi jog konkrét esetben való érvényesítésének, érvényesülésének a megakadályozását jelenti, ezért ez a magatartás az anyagi jogot is sértő magatartás.

#### A hátrányokozás

Azt mondtuk, a szankció lényegéhez tartozik, hogy a címzett számára valamiféle hátrányos helyzetet eredményez, hogy érdekeinek, netán jogainak a sérelmével jár. A hátrány leggyakoribb, legáltalánosabb formája a vagyoni hátrány. A szankciók zöménél (mindenekelőtt a nagyszámú szabálysértésnél) a hátrány nem vitásan azáltal következik be, hogy a címzettnak bizonyos pénzüsszeget kell az államnak befizetnie. A vagyoni hátrányok köre azonban ennél lényegesen szélesebb. A teljesség igénye nélkül ide sorolhatjuk a vagyoni károkozásnak azt a fajtáját, amikor a tulajdon vagy a birtok valamilyen tárgyát a szankció megsemmisíteni rendeli. A hátrány ebben az esetben a vagyon

csökkenése. Ugyancsak idetartozik a vagyoni hátrány azon fajtája, amely a *lucrum cessans* helyzetéhez hasonló szituáció, amelyet pl. különböző foglalkozástól való eltiltással, bizonyos üzemek működésének a felfüggesztésével, üzlet bezáratásával stb. lehet elérni. Ide sorolhatjuk azt az esetet is, amikor a szankcióalkalmazás következtében a címzettnek saját költségére olyan tevékenységet kell végeznie, amely kiadással jár.

A hátrányokozás második csoportjában a címzett személyét érintő hátrányokról van szó. (Ebben az esetben a címzett csak természetes személy lehet.) A legtöbb idetartozó hátrány lényege a személyes szabadság korlátozásában fogalmazható meg. A személyes szabadság korlátozásának a legkülönbözőbb formáit teszi lehetővé az államigazgatási jog is, ennek következtében a személyi szabadság korlátozását mint az államigazgatási jogi szankciók egyik fajtáját is számon tarthatjuk. Vannak olyan szankciók is, amelyeknek a lényege a címzettnek valamely számárelőnyös tevékenységtől való eltiltása vagy valamilyen magatartásra kötelezése, amely magatartásra egyébként a saját elhatározásából nem vállalkoznék, minthogy az érdekeivel ellentétes. (Itt olyan magatartásokról, tevékenységekről van szó, amelyek kívül esnek a vagyoni viszonyokon és általában a gazdasági tevékenységek, a munkatevékenységek körén is.)

Végül a hátrányok közé sorolhatjuk a hátrányoknak egy speciális fajtáját, a jogi hátrányt. (Példaként: ha a gépjárművezetőtől a vezetői jogosítványt bevonják és a gépjárművezető személyfuvarozást kisiparosként végzett, ebben az esetben ez számára vagyoni hátrány. Abban az esetben viszont, ha gépkocsiját kereső foglalkozásra nem használta, ezt vagyoni hátránynak nem tekintjük. Ebben az esetben "csak" egy jogát veszítette el.) Számos ilyen törvényes jogsérelem érheti szankció formájában az állampolgárokat (pl. a családjog, illetőleg a gyámjog által szabályozott esetekben a szülői felügyeleti jog korlátozása, a szülői képviseleti jog korlátozása, számos egyéb részjogosítvány felfüggesztése vagy megvonása, stb.).

A hátrányokozás tehát nem minden esetben joghátrány, jogi hátrány. Vannak olyan, főleg vagyoni hátrányt okozó szankciók,

amelyek az ügyfél jogi helyzetében nem, de anyagi viszonyaiban eredményeznek változást.

### A szankció és az onerózus aktus

Már utaltunk arra, hogy nem minden hátrányokozás minősül szankcióalkalmazásnak. Szilárd elhatárolási alapunk az lehet, hogy abban az esetben, ha az államigazgatás valamely címzettnek törvényesen hátrányt (akár kárt is) okoz, az önmagában még nem szankció, szankcióvá csak azáltal válik, ha ez a hátrányokozás, ez a károkozás a címzett jogellenes magatartására reagál. Ennek megfelelően tehát nagyon határozottan kell megkülönböztetnünk a szankcióktól az államigazgatási szervek ún. onerózus aktusait. (Lásd a XV. Fejezetet!) Az onerózus aktusok körébe sorolhatjuk mindazokat az államigazgatási egyedi aktusokat, amelyek a címzett számára hátrányosak, terhesek, amelyek tehát jogot korlátoznak, vonnak el tőle, amelyek számára kötelezettséget állapítanak meg, amelyek a meglévő kötelezettség mértékét növelik, mindazok tehát, amelyek akár vagyoni, akár egyéni hátrányt okoznak neki. (Ilyenek pl. a kisajátítás, a telek közút céljára történő igénybevétele, az adófizetésre kötelezés, a műszaki okból épület lebontására kötelezés vagy a kényszer gyógykezelés elrendelése.)

A szankciók és az onerózus aktusok megkülönböztetésének különös jelentőséget ad az, hogy számos olyan államigazgatási onerózus aktusfajta létezik, amelyeknek megvan a szankcióváltozata is. (Az építmény lebontását elrendelő aktus pl. egyaránt lehet szankció és pusztán onerózus aktus is. Az első esetben az építmény lebontása az engedély nélküli építésre reagálás, a második esetben az épület életveszélyes, biztonságra veszélyes állapotának a következménye.)

Az onerózus aktusok és a szankciót megállapító aktusok között az egyik nagyon fontos különbség, hogy szankciót megállapító aktus esetén akármilyen hátrányt okoz is az államigazgatás (feltételezve természetesen, hogy a károkozás törvényes), az államigazgatás által okozott hátrányért, kárért kártalanítás

semmilyen körülmények között nem járhat. Az onerózus aktusoknak igen tekintélyes része olyan, amellyel a címzett hátrányára cselekszik ugyan az államigazgatás (vagyonai vagy erkölcsi kárt okoz számára), de a károkozás elkerülhetetlen éppen a közérdekűség miatt. Ilyenkor azonban mindig vizsgálendő az államigazgatás kártalanítási kötelezettsége. Az onerózus aktusoknak is természetesen nem csekély hányadánál a vagyonai kár ki sem mutatható, másrészt a hátrány okozása a közérdekűség hiánya folytán nem vonhat maga után az államigazgatás számára kártalanítási kötelezettséget.

#### A kényszer, a kényszerítés

A szankció fogalmi kellékeként határoztuk meg a kényszert vagy legalábbis a kényszer lehetőségét, amely az államigazgatás szankciót megállapító aktusát jellemzi. Mindenekelőtt határozottan állást lehet foglalni az ellen az értelmezés ellen, ami szerint a szankció és a kényszer szinonimák. Amikor a szankciót kell definiálnunk, akkor az állami cselekvés funkciójából kell kiindulnunk, viszont amikor a kényszer fogalmát kívánjuk megadni, akkor a cselekvés módját vehetjük csak alapul. Minthogy a szankciót a jogellenességre reagáló állami cselekvésként jellemezzük, ettől elkülönítve vizsgálhatjuk azt, hogy e ragálás a kényszer igénybevételeivel vagy anélkül történik. Ha a cselekvés funkcióját és a cselekvés módját fogalmilag elválasztjuk, akkor e két oldalú megközelítés folytán teljesen természetesnek tűnik, hogy kényszert az államigazgatás nemcsak a szankcióval összefüggésben, hanem más funkciójú cselekvés módjaként is alkalmaz. A szankció és a kényszer a fogalmak rokon szféráiban helyezkednek el, de a két fogalom tehát semmiképpen sem azonos.

A kényszer a hatalomgyakorlás szférájába tartozik. A hatalomgyakorlás két elemből áll, az egyik az akaratátvitel, tehát a kötelezés, a parancsadás, az egyén alternatív cselekvési lehetőségének a megvonása (pontosabban szólva a megvonás lehetősége, amely azonban nem jelenti mindig ténylegesen a megvonást, de

a hatalomgyakorlás lényege ez a lehetőség). A hatalomgyakorlás másik eleme a parancs, a kötelezés megvalósításának a feltétlen biztosíthatósága, és ehhez szükséges eszközként a kényszer, pontosabban szólva a kényszerítés lehetősége.

A kényszerítés fogalma a legszorosabb összefüggést mutatja az erőszak fogalmával. Az erőszak az egyén legdrasztikusabb befolyásolása, amellyel saját akarata érvényesítésének bármilyen lehetőségétől megfosztják. Az erőszak alkalmazásának különböző eszközei alapján a kényszerítés különböző fajtáiról lehet szó. Így meg lehet különböztetni egymástól a gazdasági kényszert, az erkölcsi kényszert, a fizikai kényszert, és végül ebben a körben külön szoktuk említeni az állami kényszert. Az állami kényszer mélyén azonban a fizikai kényszer van, amely nem egyedüli jellemzője az állami kényszernek, a másik oldalról viszont a fizikai kényszer nemcsak az állami kényszer lehetősége, nemcsak annak jellemzője. A fizikai kényszer mint az állami kényszer része annak legvaskosabb, a legdrasztikusabb, a legkeményebb eszköze, megnyilvánulási formája. Az állami jelzőnek kivételesen nagy jelentősége van, ti. a fizikai kényszer állami formáját minden egyéb fizikai kényszertől az különbözteti meg, hogy ez törvényes kényszer. (Abban az esetben persze, ha az államban - a szó igazi értelmében - egyáltalán törvényesség van.) Stabil államhatalom esetén az állami kényszer részét képező fizikai erőszak, fizikai kényszer normális eszközökkel nem háritható el, az állami szervek által alkalmazott fizikai kényszer elől nincs kitérés. (Olyan erőszakszervezet biztosítja, ami ellen csak lázadással lehet védekezni.) Ezért tekintjük minden jogállam legfőbb jellemzőjének, az állampolgári szabadság alapjának az állami hatalom jogi és politikai korlátozottságát. Azt ti., hogy az állam szervei a parancsoló és a kényszerítő hatalmat csak a törvények korlátai között gyakorolhassák, hogy az állampolgárok szabadságát garanciális szabályok - többek között hatékony jogorvoslat - védjék, s hogy a törvények feltétlen érvényesülését a politikai rendszer működése, a politikai eszközrendszer is biztosítsa.

### Az állami kényszer fajtái

Az állami kényszer legenyhébb változata a hatósági kényszer. Hatósági kényszernek nevezzük az állami közhatalmat gyakorló állami szerv olyan fellépését, amelynek keretében cselekménye a címzett számára törvényes eszközökkel el nem hárítható, kötelező magatartást szab meg, rendszerint valamely vagyoni jellegű kötelezést tartalmaz. Ilyen mindenekelőtt a bírságot jogerősen kiszabó határozat. E cselekmény funkcióját tekintve szankcióalkalmazás, a cselekvés módja tekintetében pedig kényszerítő cselekvés. A bírság fizetésére kötelező határozat önmagában még alig mutat kényszer jelleget. Viszont a hatósági kényszernek egy másik fajtája követi ezt abban az esetben, ha az önkéntes befizetésre nem kerül sor. Ekkor következik a letiltás vagy a lefoglalás, amely már a hatósági kényszernek erőteljesebb formáját jelenti. A hatósági kényszerítés eszközei közé tartozik a lefoglalás és annak alapján a kényszerértékesítés (az árverés).

A kényszer, a kényszerítés következő fokozata a karhatalmi kényszer. Ez azt jelenti, hogy a szankció alkalmazása során karhatalom igénybevételére kerül sor. A karhatalom igénybevétele - első fokozatként - a fegyveres erők, fegyveres testületek, általában a rendőrség tagjának, képviselőjének csupán a jelenlétevel jár. Ha ez ellen a személy ellen fellép a szankcióval sújtott személy, akkor a hivatalos személy elleni erőszak bűncselekményét követi el. Ha a kényszerített személy ellenáll, ebben az esetben már a rendőr a jogszabályokban meghatározott fizikai kényszerítő eszközöket veheti igénybe. Ez a kényszerítési forma átnőhet, átmehet tehát egy még súlyosabb kényszerítési formába.

A kényszer harmadik formája a személyes szabadság korlátozása. Itt nemcsak az elővezetésről, az előállításról, az őrizetbevételről van szó, hanem a rendőrhatalom felügyeletről is a kitiltásról is. Nem minden rendőrhatalom kényszerintézkedés minősül szankciónak. Vannak ugyanis olyanok, amelyeknél az in-

tézkedést nem jogellenes magatartás váltja ki. Azokat a rendőrhatalósági kényszerintézkedéseket tekinthetjük csak szankciónak, amelyek jogellenes magatartásra reagálást jelentenek.

A kényszerítés, a kényszer alkalmazásának következő fokozata a személyes szabadság megvonása. Ezzel mint államigazgatási jogi szankcióelemmel, államigazgatási szankciófajttával is számolnunk kell. Jelenleg a tételesjogi szabályok szerint ui. a személyes szabadság megvonása az államigazgatási szankciók sorában is szerepel.

Külön kell szót ejteni a kényszerítés legdrasztikusabb formájáról, a karhatalom által igénybe vehető fizikai kényszer alkalmazásáról, a fizikai kényszerítésről. A közvetlen fizikai kényszer alkalmazásának a szankciók világában kétféle szerepe lehet. Az egyik változat az, amikor a fizikai kényszer alkalmazása önmagában a szankció alkalmazását jelenti. (Másként fogalmazva tehát vannak olyan szankciók, amelyek a közvetlen fizikai erőszak alkalmazását jelentik, vagyis a jogellenes magatartásra ez a hatóság nevében fellépő "hatósági közeg" válasza.) A másik előfordulási variáció az, amikor a fizikai erőszak valamely szankciónak a kiegészítő eleme. Mégpedig olyan lehetséges eleme, amelynek az alkalmazására az esetek nagyobbik részében nem kerül sor, de minden szankcióalkalmazás során lehetőségként, látens módon ott van ez a fizikai kényszer alkalmazása. A személyes szabadság korlátozása önmagában a fizikai erőszak igénybevételét még nem jelenti, de rendelkezésre áll ennek a lehetősége. (Egyes intézkedéseknél közvetlenül, másoknál csak több fokozatú kényszeralkalmazás végső eszközeként.) Ugyanez a helyzet akkor, amikor a karhatalmi kényszer alkalmazása során a karhatalom képviselője részt vesz a szankció folyamatában, de rendszerint passzív szemlélői minőségben, látens módon ilyenkor is ott áll a fizikai kényszer alkalmazásának a lehetősége. A fizikai kényszer tételesjogi szabályozása azért rendkívül nagy jelentőségű, mert a legdurvább beavatkozást jelenti az állampolgár személyes szférájába. A fizikai kényszereszközök tételesjogi szabályozása az állampolgári jogok érvényesülésének, különö-

sen a személyes szabadság védelmének egyik legfontosabb garanciája. A fizikai kényszer alkalmazásának a legkülönbözőbb módzatai, rendkívül változatos variációi (a gumibot alkalmazásától kezdve a különböző tömegozslató fizikai kényszereszközökön át egészen az étkezés megvonásáig) képzelhető el.

Összefoglalásként tehát a következőt állapíthatjuk meg: A szankció és a kényszer viszonyát az jellemzi, hogy minden alkalmazott szankció végső biztosítékeként a szankciót alkalmazó szerveknek rendelkezésére áll a kényszer különböző fajtáinak az alkalmazása. Minden szankció érvényesítése érdekében mód van végső soron a fizikai kényszer igénybevételére is. (Természetesen ritkán és a legtöbb szankciónál csak nagyon áttételes módon, nagyon sok lépcsőn át jutva el eddig a fokozatig.) Minden szankció kényszerítést is jelent, mert hiszen a kötelező jogszabályi rendelkezések kikényszerítését is szolgálja. A szankció tehát a kényszer lehetősége nélkül nem képzelhető el, ugyanakkor azonban azt is egyidejűleg tisztáznunk kell, hogy nem minden kényszer alkalmazása jelenti a szankció alkalmazását. Vannak tehát olyan államigazgatási aktusok (onerózus aktusok), amelyek ugyan nem jogellenes magatartásra reagálások, mégis a köz érdekében, mások érdekében vagy esetleg a címzett érdekében a kényszerítés valamelyik eszközához kell nyúlni, vagyis kényszert kell alkalmazni (pl. a különböző kényszer gyógykezelési formáknál).

### 3. §. Az államigazgatás jogi szankció- fajtái

#### A hagyományos osztályozások

Az egyik hagyományos osztályozási alap az elkövető, a jog-sértő tudati, akaratí szerepe a jogellenesség kialakulásában. Ilyen alapon a szubjektív és az objektív szankció különböztet-hető meg.

Egy másik osztályozás eredménye a szankciót kiszabó aktus címzettje szerint a csak természetes személyre, a csak jogi személyre, illetőleg mindkettőre kiszabható szankció.

Előbb már szó esett a szankció útján okozott hátrány faj-táiról. A hátrány jellege szerint vagy másként a szankcióval sértett érdek szerint a személy elleni és a vagyoní kényszert (szankciót) különböztetik meg.

#### Az anyagi jogi és az eljárásjogi szankció

Az államigazgatási jogi szankciókat mindenekelőtt aszerint osztályozzuk, hogy milyen jogi normák megsértésére reagálnak. Ha ebből indulunk ki, akkor a jogellenes magatartásnak két tí-pusa válik el egymástól. Az egyik a fontosabbik az a magatar-tás, amely valamely államigazgatási anyagi jog normaegyüttes-sel ellentétes. Ezeket az anyagi joggal ellentétes magatartá-soknak nevezhetjük, és az ilyen magatartások esetére kilátásba helyezett szankciót nevezük anyagi jogi szankciónak. A másik csoport viszont az eljárásjogi normákkal ellentétes magatartás. Az ilyen jogellenes magatartást tanusító akár az eljárási kó-dex valamely szabályával, akár speciális eljárási normával el-ellentétesen cselekszik. Az erre reagáló szankciótípust - az előzővel ellentétben - eljárásjogi szankciónak nevezük. Az anyagi jogi szankció az államigazgatási jog anyagi jogi normái-val és az anyagi jog alapján kiadott érdemi határozatokkal el-

lentétes magatartás esetén kiszabható, az eljárási szankció viszont az eljárási jog normáival, illetőleg az eljárási határozatokkal ellentétes magatartásra reagáló szankció.

Külön kell foglalkoznunk a szabálysértések minősítésével. Általános megítélés szerint a szabálysértések anyagi jogi szankcióknak minősülnek. Ennek a magától értetődő megállapításnak azért kell helyet szentelnünk, mert a szakirodalomban ismert ezzel ellentétes álláspont is, amely az anyagi jogi és az eljárásjogi szankciók mellett a szabálysértést - sem anyagi sem eljárásjogi szankciónak nem tekintve - speciális szankció-típusként minősíti.

Az eddigiekben nem volt szó egy szankciótípusról, nevezetesen a végrehajtási szankciókról, tehát azokról az intézkedésekről, amelyeket az államigazgatási szervek az egyedi államigazgatási határozatok végrehajtása érdekében tehetnek. A végrehajtási szankciók rendszere a magyar tételesjogban az államigazgatási eljárási kódexben jelenik meg. (Vannak olyan külföldi jogalkotási megoldások, amelyek szerint a végrehajtási eljárást nem az államigazgatási hatóság eljárási kódex részeként szabályozták, hanem önálló jogszabályban.) Első látásra tehát azt mondhatnánk, hogy a végrehajtási szankciók a mai magyar tételesjog szerint eljárásjogi szankciók. Minthogy azonban az egyedi határozatok az anyagi jog érvényesítésének az eszközei, az, aki az egyedi határozat tartalmával ellentétesen cselekszik, illetőleg egyszerűen nem hajtja végre az egyedi határozatot, az az anyagi jog érvényesülését gátolja. Ezért tehát a végrehajtási bírságot az anyagi jogi szankciók körébe sorolhatjuk.

A szankciók fajtái funkciójuk szerint

Ez az osztályozás aszerint történik, hogy a szankciónak milyen rendeltetése van a jogellenes magatartás által okozott társadalmi kár elhárításában vagy legalábbis e kár mérséklésében.

Ilyen osztályozás szerint első helyen említhetjük a kikényszerítő szankciókat. Kikényszerítő szankcióról akkor beszélhetünk, amikor a jogszabály által vagy az egyedi államigazgatási aktus által megkívánt magatartás még nem valósult meg, de ez a magatartás még megvalósulhat. Ekkor a szankciónak az a közvetlen célja, hogy a normák, illetőleg az egyedi aktus címzettjét rákényszerítse, rábírja a jog által megkívánt magatartás tanúsítására. E körbe tartoznak mindenekelőtt a végrehajtási szankciók, amelyek az egyedi államigazgatási aktusok végrehajtásának, megvalósulásának az eszközei. (Ezekkel részletesen az eljárásjogi fejezetben foglalkozunk.)

Az államigazgatási jogi szankciók következő csoportját eltiltó szankcióknak nevezhetjük. A szankciók e csoportjánál már megvalósult a jogellenesség, tehát valamely magatartás, amely a jogszabály rendelkezésével vagy egyedi aktussal ellentétes. A szankcióalkalmazás a jogellenes magatartást tanúsító számára abbahagyásra kötelezés. Az eltiltó szankció alkalmazását az a kettősség jellemzi, hogy egyik oldalról az eddig megvalósult jogellenességet már nem lehet korigálni, viszont a jövőre nézve a jogellenességet és annak a következményeit meg lehet szüntetni, pontosabban meg lehet előzni. Ebbe a körbe tartozik a legkülönbözőbb tevékenységek abbahagyására kötelezés: az üzlet vagy üzem működése felfüggesztésének az elrendelése, a jogellenesen árusított áru forgalomból való kivonása stb. Ez a szankció csak abban az esetben alkalmazható, ha a szabályozott tevékenység folyamatos tevékenység. Eltiltó szankcióról csak abban az esetben beszélhetünk, ha a jogellenes magatartás folytatása másként nem akadályozható meg, csak azáltal, hogy a tevékenység abbahagyását rendelik el.

Az eltiltó szankcióktól a szankciók következő csoportja, nevezetesen a korrekciós szankciók csoportja abban különbözik, hogy bár a jogellenes magatartás már a múltban megkezdődött és az folyamatos tevékenység is, de a jogellenesség megszüntetéséhez nem szükséges a tevékenység abbahagyása, hanem pusztán olyan fajta módosítása, amelynek következtében megszűnik annak jogellenes volta. A szankció tehát korigálja a jogellenességet, és összhangba hozza a jogszabállyal (esetleg az egyedi aktus tartalmával). Korrekciós szankciók alkalmazására akkor kerülhet sor, amikor a tevékenység nem egészében jogellenes, hanem a tevékenység csak valamilyen vonatkozásában ütközik jogszabályi rendelkezésbe (vagy egyedi államigazgatási aktusba). Így pl. az egyébként jogszerű tevékenység annyiban jogszerűtlen, hogy meg nem engedett eszközzel végzik. Ilyenkor a szankció a meg nem engedett eszköz használatának az eltiltása, illetőleg helyette megengedett eszköz használatának az előírása. Más esetben jogszerűen végzett tevékenység mellett jogszerűtlen lehet az a helyiség, az a technikai környezet, amelyben végzik. Ekkor a jogellenesség azáltal szüntethető meg, a korrekciós szankció arra tartalmaz kötelezést, hogy a helyiséget olyanná tegyék, amely megfelel a jogszabályi előírásoknak. Az eltiltó szankciótól a korrekciós szankciót az különbözteti meg, hogy a jogellenesség megszüntetéséhez nincs szükség a tevékenység teljes abbahagyására, hanem annak bizonyos elemeit kell csak kijavítani, vagyis összhangba hozni a jogszabályi rendelkezésekkel. Ebből következően a tevékenység abbahagyatásához képest az államigazgatási jogi szankciók enyhébb alakzatának tekinthetjük.

A következő szankciócsoportot a reparatív szankciók adják. A reparatív szankció elnevezéssel az államigazgatási jogban csak a szankcióalkalmazásnak egy meghatározott körét illelhetjük. Azt, amelynek jellemzői a következők: A jogellenes magatartás a múltban megkezdődött, sőt annak rendszerint valamilyen tárgyiasult eredménye is lett, tehát építmény, egyéb létesítmény, valamiféle termék, szellemi produktum stb. A reparálás

azt jelenti, hogy a jogellenes magatartást meg nem törtéنتté tenni ugyan nem lehet, de az eredményét igen. (Ennek a legtipikusabb példája az engedély nélküli, az engedélytől eltérő módon épített építmény lebontásának az elrendelése, vagy a jogellenes cselekmény eredményeként létrejött tárgy elkobzása.) Ebben az esetben szó van az "eredeti állapot helyreállításáról", ti. a jogellenes magatartás folytán létrejött eredmény megsemmisítése révén valóban az a helyzet áll elő, mint a jogellenes magatartás előtt, illetőleg annak megkezdése előtt.

A szankciók következő csoportja az eredményt korrigáló szankció. Ez rendeltetésében nagyon hasonlít a reparatív szankcióhoz. Arról van szó ennél is, hogy a jogellenes magatartás meg nem törtéنتté ugyan már nem tehető, de a jogellenes magatartás eredményeként létrehozott produktum nem olyan mértékben jogellenes, hogy annak a megsemmisítése lenne indokolt, mint a reparatív szankció esetében. Ilyenkor a jog szankcióként megelégszik azzal, hogy a hatóság a jogellenesen létrehozott produktum kijavítását, vagy a valamely jogszerű magatartás által létrehozott produktum bizonyos jogellenes vonásának az egyéb módon történő megszüntetését rendeli el.

Végül az államigazgatási jogi szankció egyik főfajtáját jellemezzük, a represszív szankciót. Ez a szankció a megtorlás eszköze, amikor a jogellenes magatartásért büntetést szabnak ki, mert a jogellenes magatartáson, és annak eredményén változtatni már nem lehet. A megtörtént vétkezésem utólag már semmi nem segít, a represszív szankció az elkövetett jogellenességért "jár" az elkövetőnek. A jogtudomány álláspontja szerint ilyenkor nem a bosszú a szankcióalkalmazás célja, hanem a generális és speciális preventio. E büntetőjogi fogalmak a társadalom többi tagjára, illetőleg az elkövetőre gyakorolt visszatartó hatást jelzik. A büntetés célja, hogy az elkövetőt az ismételt jogellenességtől, a társadalom kisebb-nagyobb csoportját

hasonló jogsértésektől visszariassza. A represszív szankció kiszabható önmagában is. (Ez pl. a szabálysértések zömére jellemző.) kiszabható azonban az előbbieken tárgyalt egyéb szankciófajták valamelyikével együtt is. (Ekkor a szankcióalkalmazás logikája a következő: A jogsértésért az elkövető büntetést kap, de ugyanakkor egy másik szankció alkalmazása útján a jogellenesség káros hatásának a kizárására vagy mérséklésére is intézkedik az államigazgatási szerv.) A represszív szankciók természetét a büntetőjog tudománya írja le részletesen.

#### 4. § Az államigazgatási anyagi jogi szankciók fajtái

##### Az anyagi jogi szankciók két fő fajtája

A magyar szakirodalomban hosszú időn keresztül uralkodó volt az az álláspont, miszerint az államigazgatási jogi felelősségi rendszer lényegében azonos a szabálysértések rendszerével. Ez az álláspont már a szabálysértési kodifikálás időszakában (a '60-as évek második felében és különösen 1968-ban) sem volt helytálló, mert akkor is számos olyan egyéb jogellenes magatartás volt, amelyre a jog szankcióval felelt, de ez a szankció nem szabálysértés volt. A szabálysértési kódex megalkotását követő két évtized alatt a magyar tételesjogban a nem szabálysértési szankciók köre tovább bővült. Különösen a környezetvédelmi szankciók rendszerének a kiterjedésedése folytán, de emellett egyéb államigazgatási ágazati joganyagok újabb szankciótípusainak a statuálása következtében is a szabálysértések mellett egy másik nagy szankciócsoport bontakozott ki, és a jövőben ennek a további differenciálódása, újabb szankciótípusok kialakulása is várható. Ezért tehát ma már egyértelműen mondhatjuk, hogy a szabálysértési joggal párhuzamosan az államigazgatási anyagi jogi szankcióknak egy másik nagy területe is létezett és fejlődött, bővült. Ezt a második területet speciális anyagi jogi szankcióknak nevezzük. Ma a magyar

államigazgatási jogi szankciórendszer két nagy típust mutat, az egyik a szabálysértés, a másik a speciális anyagi jogi szankció. Ebbe a körbe tartoznak a legkülönbözőbb bírságok, de a tanulmány előbbi részében felsorolt reparatív, korrekciós és egyéb szankciók is.

#### A szabálysértések két fajtája

Ami most már maguknak a szabálysértéseknek az osztályozását illeti, hagyományosan két típust szoktak megkülönböztetni. Az egyik szabálysértési típus az államigazgatási jog megsértése esetén helyez büntetést kilátásba (az ún. államigazgatásellenes cselekményekre reagál). A szabálysértések hagyományosan megkülönböztetett másik területét a bűncselekmények szabálysértéssé minősített enyhébb alakzatai alkotják. Ezek tehát olyan szabálysértési tényállások, amelyeknek bűncselekményi változatai is előfordulnak. Ilyen szabálysértéseket maga a szabálysértési kódex is statuált, és ezeknek a köre az elmúlt húsz évben tovább bővült. (Ez látszólag a dekriminalizáció jegyében ment végbe, valójában azonban feltehetően csupán a bíróságok tehermentesítéséről volt szó. Egy pillanatilag nem lehet kétséges, hogy a szűk pénzügyi szemléletnek ez a súlyos jogi következménye egyáltalán nem helyeselhető, sőt egyenesen visszafordítandó folyamatnak kell minősíteni.) Ezek a szabálysértések szinte kizárólag az 1968. évi I. törvényben találhatók meg. Ezzel szemben az ún. államigazgatásellenes cselekmények szabálysértési tényállásait a 17/1968. (IV.14.) Korm.számú rendelet tartalmazza. Ez természetesen nem merev elhatárolás, mert magában a törvényben vannak olyan szabálysértési tényállások, amelyek rokonságot mutatnak valamely bűncselekménnyel, de a tényállásuk mégis különböző, másrészt - mint előbb írtuk - az ún. államigazgatásellenes cselekmények között is vannak olyanok, amelyek súlyosabb, minősített esete ma is, de régebben mindenképpen bűncselekménynek is minősült.

### Az anyagi jogi normákat érvényesítő szabálysértések

A szabálysértési tényállásokat most csak egyetlen további szempont szerint osztályozzuk. Ez az osztályozás aszerint történik, hogy a szabálysértéssé minősített jogellenes magatartás milyen egyéb jogi rendelkezéssel van kapcsolatban. Aszerint lehet két csoportot megkülönböztetni, hogy a megkívánt, a jogszerűnek tartott magatartás vajon más jogszabályban található-e meg, vagy pedig maga a szabálysértési tényállás határozza meg a megkívánt, az állam által törvényesnek minősített magatartást, és természetesen a megsértése esetére kilátásba helyezett büntetést. Az ún. államigazgatásellenes formájú szabálysértésekre az első tételesjogi megoldás a jellemző, nevezetesen az, hogy a megkívánt magatartást más jogszabály írja elő, tehát az kötelez vagy tilt. A szabálysértési kódex és a 17/1968-as kormányrendelet erre, az egyéb anyagi jogszabályban megkívánt "pozitív" magatartásra akként reagál, hogy amennyiben a címzett a magatartást nem tanúsítja, akkor követ el szabálysértést, és ezért büntetéssel fenyegeti a jogszabály. Ezek a tipikusan két részből álló szabálysértési tényállások. Első részük csak utaló szabály, amely más jogszabályban (az anyagi jogszabályban) valamely pontosan vagy valamilyen mértékig, esetleg csak keretszerűen meghatározott magatartásra utal. A tényállás másik része az, amely az anyagi jogszabályban előírt magatartás nem tanúsítása esetére büntetést helyez kilátásba.

### A tiltó-büntető szabálysértések

Ezzel szemben a másik szabálysértési tényállás-típusra az jellemző, hogy nincs külön jogforrásba foglalt anyagi jogi szabály, amire a szabálysértés reagál, hanem magában a szabálysértési tényállásban implicite szerepel a magatartási szabály, még pedig minden esetben a tiltó szabály. A szabálysértési tényállás tehát bizonyos magatartást büntetni rendel. Nem mondja külön ki,

hogy tilos az ilyen vagy olyan magatartás, hanem a hagyományos büntetőjogi változatot alkalmazza, azt ti., hogy aki ilyen vagy olyan magatartást tanúsít, azt büntetni kell. A szabálysértést statuáló norma kettős funkciójú, egyidejűleg tiltó norma és szankcionáló norma. A szabálysértések e két fajtáját célszerű elnevezéssel is illetni. Az első csoportba tartozó szabálysértéseket az anyagi normákat érvényesítő szabálysértésnek, a másik típust pedig tiltó-büntető szabálysértésnek nevezhetjük. Az anyagi normákat érvényesítő szabálysértést megállapító norma önmagában nem alkalmazható. Mindig szükség van tehát valamely anyagi jogi normára, amely leírja vagy legalábbis körvonalazza a megkívánt magatartást és a szabálysértési normára, amely meghatározza hogy az előírt, a megkívánt magatartás tanúsításának az elmulasztása milyen büntetést von maga után. Ezzel szemben a második típus, a tiltó-büntető szabálysértési norma mindig önmagában alkalmazható, mert hiszen maga a szabálysértési tényállás írja le azt a magatartást, amelynek a tanúsítása tilos. Ilyen tiltó-büntető típusú szabálysértések: a verekedés, a botrányos részegség, a veszélyes fenyegetés, a rendzavarás, a hatóság, hivatalos személy megsértése, a hatósági hirdetmény megrongálása, a tilos területre belépés, a lerészegítés, az állatkínzás, a parkrongálás stb. elnevezésű szabálysértések.

#### A speciális anyagi jogi szankciók néhány fajtája

A renkívül sokféle-fajta speciális államigazgatási anyagi jogi szankció. Kevés közös tulajdonságot mutat, így az egységes dogmatikai jellemzésükre nem lehet vállalkozni.

Mindenekelőtt, mint első csoportot meg lehet említeni a különböző ágazati bírságokat az építésrendészeti bírságtól kezdve az energiabírságig. A speciális anyagi jogi szankcióknak egy második csoportját alkotják az ún. speciális felügyeleti szervek szankciói, tehát a bányaműszaki felügyelőség, a

kereskedelmi felügyelőség, a közegészségügyi- és járványügyi felügyelet és a munkavédelmi felügyelet szankcióiról van itt szó. Ezek eltiltó, korrekciós és reparatív szankciók.

A szankcióknak igen jelentős csoportját alkotják a közlekedésrendészeti szankciók Újabb csoportba sorolhatjuk az egyéb rendőrségi szankciókat (a rendőrhatósági felügyelet alá helyezéstől kezdve a személyes szabadság megsértésével járó egyéb rendőrségi intézkedésekig). Az államigazgatási jog körébe kell hogy soroljuk a gazdasági bírságot is mint egészen sajátos államigazgatási jogi szankciót. Nem államigazgatási jogi, hanem pénzügyi jogi szankciónak minősülnek az adóügyi szankciók és a költségvetési szankciók.

XV. FEJEZET

AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI CSELEKMÉNYEK (AKTUSOK)

FAJTÁI

1.§. Alapfogalmak, az alapvető osztályozások

Az "államigazgatási cselekmény" fogalmának az értelmezése

Az államigazgatási szervek funkciói, feladatai az államigazgatási szervek vezetőinek és egyéb dolgozóinak rendkívül nagyszámú cselekménye útján valósulnak meg.

Az államigazgatási szervek dolgozóinak cselekményeire néhány példa: A kérelem átvétele az ügyféltől, a kérelem iktatása, a tanú meghallgatása, jegyzőkönyv elkészítése, pénzügyi ellenőrzés az irányított iskolában, a vezető ki-nevezése, fegyelmi eljárás keretében a jogellenes cselekményt elkövető személy meghallgatása, előterjesztés készítése a végrehajtó bizottság számára, végrehajtó bizottsági határozat meghozása.

Amint látni fogjuk, ezeket a cselekményeket nagyon sokféle alapon lehet osztályozni, és a különböző szakirodalmi munkák sokféle alapon végzik is el a klasszifikációt. Államigazgatási szerv cselekményéről kétféle értelemben beszélhetünk. Az egyik az, amikor az államigazgatási szerv testületi szerv (pl. a végrehajtó bizottság vagy a népi ellenőrzési bizottság). A testület csak kollektíven cselekedhet, ezért a testületi szerv cselekményei esetében a szó szoros értelmében arról van szó, hogy az egész szerv cselekszik (mint személyek összessége). Ha az államigazgatási szerv egy személy vezetése alatt működik, akkor maga a szerv az államigazgatási munkát hivatásosan végző tisztviselők munkaszervezete. Ha ilyen szervezet cselekményéről van szó, akkor ezen nem az államigazgatási szerv dolgozói összességének együttes cselekvését értjük, hanem a vezetőnek, illetőleg a szerv valamely dolgozójának olyan cselekményét, amelyet a szerv nevében végez.

Erre akkor kerül sor, amikor a vezető, illetőleg más dolgozó a szerv hatáskörét gyakorolja, vagyis jogszabály felhatalmazás alapján jár el.

Az államigazgatási hatásköröknek kétféle szabályozási módja alakult ki. Az egyik a ritkább, amikor valamely személynek ad jogot a cselekvésre, (pl. a végrehajtó bizottság titkáranak). A másik szabályozási megoldás, amikor a hatáskört valamely szerv kapja, (másként megfogalmazva, a hatáskör címzettje valamely államigazgatási szerv). Természetes, hogy ilyenkor a hatáskört nem a szervezet egésze, hanem annak nevében rendszerint a vezető vagy más személy gyakorolja. (Amennyiben a cselekmény írásbeli formát ölt, akkor az ilyen személyt kiadmányozási joggal felruházott személynek nevezi a jog). Az ilyen cselekmény rendszerint érdemi cselekmény, vagyis valamely államigazgatási feladat megvalósítását szolgáló ténykedés, (pl. határozat kiadása, bejegyzés a közhitelű nyilvántartásba). A nem testületként működő államigazgatási szerv cselekménye tehát a szerv hatáskörét gyakorló, a szerv nevében eljáró államigazgatási vezetők vagy egyéb tisztviselők külső személyeket illetőleg szervezeteket érintő érdemi cselekménye.

A jogtudomány az államigazgatási szervek és az államigazgatási tisztviselők cselekményeinek két fajtáját szokta megkülönböztetni. Az egyik az úgynevezett "külső" vagy "kifelé ható", a másik a "belső" cselekmény. A kifelé ható cselekmény az államigazgatási feladat megvalósítását szolgáló és az államigazgatási szervezeten kívüli jogalanyokra hatást gyakorló cselekvés. A belső cselekvés ezzel szemben az államigazgatási szerv dolgozóit érintő és az államigazgatási szervezen belül végzett minden egyéb cselekmény - (az ügykezelési cselekményektől kezdve a jelentésírásig és az előterjesztés-készítésig). Államigazgatási cselekményként rendszerint a "kifelé ható" cselekmények jelennek meg.

### A jogi hatású és a nem jogi hatású cselekmények

Mind az államigazgatási szervek cselekményeit, mind az államigazgatási tisztviselők cselekményeit hatásukat tekintve két csoportra lehet osztani. Az egyik csoportot (számukra a jelentősebbiket) a jogi hatású cselekmények, jogi szakkifejezéssel az aktusok adják. A másik csoportba a nem jogi hatású cselekmények tartoznak, amelyeket a szakirodalomban igen gyakran tényleges cselekményeknek, vagy másképp reál cselekményeknek is szoktak nevezni. Az aktus (a jogi hatású cselekmény) jellemzője az, hogy hatására az aktus címzettjének jogi helyzetében változás következik be, és az aktus meg e változás között okozati összefüggés mutatható ki. Az aktus címzettje az a jogalany (természetes személy vagy szervezet), akinek az aktus szól, illetőleg akit, amit az aktus érint. A jogi helyzet valamely jogalany jogainak és kötelelességeinek az állománya. A jogi hatás folytán ez a jog- és kötelelesség-állomány változik meg. Ez azt jelenti, hogy a jogalanynak vagy új joga, illetőleg kötelezettsége keletkezik, joga vagy kötelezettsége megszűnik, illetőleg joga vagy kötelezettsége módosul.

A nem jogi hatású cselekmény (tényleges vagy reál cselekmény), az érintett jogalany (ha egyáltalán ilyen van) jogi helyzetében változást nem idéz elő, vagyis jogi hatása nincs.

### Államigazgatási jogi és más jogági aktusok

Az államigazgatás legfontosabb eszközei a feladatok megoldásában az államigazgatás jogi aktusok. Ezek közül különösen a normatív aktusok (a jogszabályok) jelentőségét emelhetjük ki, emellett mind a hierarchikus igazgatásban, mind a hierarchián kívüli igazgatásban nagy szerepük van az államigazgatási egyedi aktusoknak is. Az államigazgatás tevékenysége azonban nem merül ki a normatív és az egyedi államigazgatási jogi aktusok előkészítésében és kiadásában. Igen sok olyan jogi eszközt is használnak az államigazgatási szervek (főként a helyi szervek),

amelyek jogi szabályozását nem az államigazgatási jog, hanem egyéb jogágakba tartozó jogi normák adják. Ezek közül a legfontosabbakat fogjuk áttekinteni. Lényeges különbségtételre kell tehát figyelni. Az államigazgatási aktus és az állami-gazgatási jogi aktus nem azonos fogalmak. Az államigazgatási aktus a szélesebb fogalom. Ennek két fajtáját különböztetjük meg, az államigazgatási jogi aktust, amelyet az államigazgatási jog normái szabályoznak és az egyéb aktusokat, amelyeket más jogágak normái szabályoznak.

## 2.§. Az államigazgatási szervek nem jogi hatású cselekményei

### A reálcselekmények

A jogtudomány művelői mindig érzékelték azt, hogy az államigazgatási szerveknek vannak olyan cselekményei is, amelyeknek nincs jogi hatásuk, ezért tehát az aktustanok keretében mindig irtak is nem jogi hatású cselekményekről. Régebben azonban az volt jellemző, hogy a nem jelentős nemjogi eszközökről tettek említést (pl. az ügyviteli cselekményekről). A közigazgatási jogtudománynak voltak olyan irányzatai (pl. Magyar y is ilyet követett), amelyek a közigazgatási szervek által fenn-tartott ún. közintézmények és közüzemek tevékenységét is köz-i-gazgatási tevékenységnek minősítették. Az ilyenfajta felfogás szerint nyilvánvalóan meg kellett különböztetni az igazgatási tevékenységtől a közintézmények és közüzemek ellátó, szolgálta-tó, esetleg termelő tevékenységét. Azokat a cselekményeket, amelyekből ezek a tevékenységek összeállnak, ezeket bizonyos szerzők reálcselekményeknek nevezték. Minthogy az intézeti ti-pusú szervek- és a vállalati típusú vagy egyéb gazdálkodó szer-vezetek nagyon határozottan megkülönböztethetők az államigaz-gatási szervektől, nyilvánvalóan ezek tevékenységét (az okta-tást, az egészségügyi ellátást, a vízellátást) nem tekinthetjük államigazgatási tevékenységnek. A továbbiakban csak olyan nem jogi hatású cselekményekről lesz szó, amelyeket az államigazga-

tási szervek dolgozói végeznek el, mégpedig az államigazgatási feladatok megoldása érdekében.

#### A döntéselőkészítési cselekmények

Jelentőségüket tekintve első helyen említhetjük a döntéselőkészítési cselekményeket. Egy előbbi fejezetben szó volt arról, hogy az államigazgatás egyik fő funkciója a mai államban a döntéselőkészítés, nevezetesen elsősorban a nagy jelentőségű országos, illetőleg parciális (területi, helyi) döntések előkészítése. A döntéselőkészítés cselekményei sokkalta inkább hasonlítanak a tudományos munka cselekményeihez, mint a hagyományos igazgatási cselekményekhez. A döntéselőkészítés lényege különböző javaslatok, tervezetek kidolgozása. Ezeknek a különböző döntést előkészítő "anyagoknak" a kidolgozása során az államigazgatási szervek dolgozói információszerző, elemző értékeltető tervező javaslatkészítő cselekményeket végeznek. Ezekkel a cselekményekkel egyrészt a népképviselői szervek, a kormányzati szervek, részben az államigazgatási szerveket irányító testületek (pl. végrehajtó bizottság), illetőleg a döntést előkészítő államigazgatási szerv vezetőjének a döntéseit alapozzák meg. (E cselekményekről a jogtudomány keveset tud mondani, legfeljebb a hatásköri szabályokat és a döntéselőkészítés menetét, rendjét szabályozó eljárási jogi szabályokat vizsgálhatja). A döntéselőkészítés annyiban jogtudományi téma, hogy törvényes-e, megtartják-e az anyagi illetőleg eljárási jogi normákat. A döntéselőkészítésnél a fő értékelési szempont nyilvánvalóan az eredményesség, a hatékonyság. Ezért nem a jogtudomány eredményeinek a felhasználása, hanem sokkalta inkább a döntéselmélet és mindazon szaktudományok eredményei felhasználása szükséges, amelyek ismeretanyagával, eredményeivel a döntéseket megalapozzák. Minthogy a legjelentősebb döntések általában a gazdaságpolitika területére tartoznak, itt a döntéselőkészítést végzők számára a "szakmai megalapozást" a közgazdaságtudomány és részben a politológia, szociológia adja. Ezenkívül természetesen a döntéselőkészítésben a legkülönbözőbb egyéb tudományágaknak is

óriási szerepük lehet (az agrártudományoktól kezdve a vízügyi tudományokig).

A döntéselőkészítés cselekményeire az jellemző, hogy ezek semmiféle igazgatottra közvetlenül nem hatnak. A döntéselőkészítés cselekményei révén elkészülő javaslatok, koncepciók közvetlenül a döntésre hatáskörrel bíró testületekhez, illetőleg személyekhez jutnak el. Majd ha ezt követően e szervek illetőleg személyek meghozzák a maguk döntéseit, és ezek jogi formát öltenek, e döntések fognak azután (jogszabályként vagy egyedi aktusként), a társadalom tagjaira és szervezeteire közvetlen hatást gyakorolni.

Az államigazgatási szervek olyan nem jogi hatású cselekményeket is végeznek, amelyek kisebb jelentőségűek az iméntiekénél, de ugyancsak az jellemző rájuk, hogy közvetlen hatást az igazgatottakra nem gyakorolnak. Ilyenek az egyedi aktusokat előkészítő eljárási cselekmények és az államigazgatási szerv belső működése során végzett cselekmények (amelyeket a jogtudomány ügyviteli cselekményeknek nevez, és amelyeket az ún. ügyviteli normák szabályoznak).

#### Az ellenőrzési cselekmények

Az államigazgatási szervek nem jogi eszközei közül azonban néhány eszköztípus, néhány cselekménytípus az igazgatottakra közvetlenül hatást gyakorol. (Ez a hatás persze nem jogi hatás, hiszen a cselekményeket éppen ezért nem sorolhatjuk az aktusok közé). Ezek közül mindenekelőtt kiemeljük az ellenőrzési cselekményeket. Van ugyan az ellenőrzésnek jogi eszköze is (ez a jelentéstételre kötelező egyedi aktus), de az ellenőrzési cselekmények zöme közvetlenül jogi hatást nem fejt ki az igazgatottakra. Ilyen ellenőrzési cselekmények: a helyszíni ellenőrzés, az iratvizsgálat, a különböző munkafolyamatok megfigyelésének a cselekményei, különböző személyek meghallgatása, stb.

Az ellenőrzési cselekmények végzéséről (főként a hatósági tevékenység keretében) jogszabályok hatásköri normákkal rendelkeznek. Az ellenőrzési cselekmények végzése tehát jogilag kötött rendben történik, de a nem jogi eszköz elnevezéssel illetés indokolt, mert pl. egy helyszíni ellenőrzésnek vagy az ellenőrzött személy meghallgatásának önmagában az érintettre, az igazgatóra, (legyen az személy vagy szervezet) semmiféle jogi hatása nincs. (Ha viszont az ellenőrzés valamely rendellenességet, főként jogellenességet állapít meg, akkor ezt követi valamiféle intézkedés, ami természetesen mostmár jogi hatású cselekményt, vagyis aktust fog jelenteni).

#### Az instruálási cselekmények

A hierarchikus igazgatásban nagy számban fordulnak elő az instruálás műveletei. Ez az irányított szervezet vezetőinek, illetve dolgozóinak a nem jogi eszközökkel való segítségét jelenti az eredményesebb tevékenység, a hatékonyabb működés érdekében a pszichikai ráhatás különféle módjai útján. Olyan cselekményekről van szó, mint a tevékenység céljainak a megmagyarázása, a dicséret, a kritika, az ösztönzés, az elvégzendő feladatra való tanítás stb.

#### A szervezési cselekmények

A nem jogi eszközök következő csoportját a szervezési cselekmények adják. Ebben az összefüggésben a szervezés elsősorban különféle feladatok elvégzésének a szervezését, részben különböző akciók szervezését jelenti (a társadalmi munka szervezésétől kezdve a különböző gyűlések megszervezéséig, különböző rendezvények előkészítéséig és lebonyolításáig, stb.). A szervezési cselekmények többsége az előrendő célhoz szükséges feltételek megteremtésére irányul, részben ezek az összehangolás, a célra irányultság biztosításának a cselekményei.

### A tájékoztató cselekmények

Végezetül a nem jogi hatású cselekmények közül a tájékoztató, felvilágosító tevékenység cselekményeit említjük meg. Főként a helyi, területi államigazgatási szervek (főként a tanácsi szakigazgatási szervek) munkájának igen tetemes részét adja az érdeklődő ügyfelek számára a tájékoztatás, a különböző felvilágosítások megadása. Nemcsak a hatáskörükbe tartozó ügyekben, hanem általában ügyes-bajos állami ügyekben - az államigazgatás társadalmi rendeltetéséből következően is - az államigazgatási szerv dolgozóinak, az államigazgatás társadalmi rendeltetéséből következően is az állampolgárok rendelkezésére kell állniok. Ez a tájékoztatás jogihatást természetesen nem vált ki, legfeljebb az állampolgár ezt követő cselekményei indítanak nem jogi hatást eredményező államigazgatási vagy egyéb tevékenységet.

x x x

A szakirodalomban az államigazgatási szervek nem jogi hatású cselekményeinek szerzőnként különböző osztályozásai ismeretesek és ennek következtében különböző cselekményfajtákról lehet olvasni. Nem az osztályozás, a különböző cselekményfajták tételes felsorolása azonban a lényeges. Az iménti áttekintéssel pusztán érzékeltetni kívántuk, hogy az aktusokon kívül az államigazgatási szervek milyen egyéb cselekményekkel oldják meg feladataikat.

### 3.§. Az államigazgatási szervek egyéb jogi eszközei (más jogági aktusok)

A legnagyobb jelentőségű nem államigazgatási jogi eszközet az államigazgatás is a polgári jog világából meríti. Nevezetesen rendkívül nagy szerepül van bizonyos államigazgatási feladatok megoldásában a szerződéseknek. Ezeket főként a beruházások megvalósításában alkalmazzák az államigazgatási szervek olyankor, amikor az állami pénzeszközök felhasználásá-

val különböző fejlesztési feladatokat oldanak meg. E feladatokra beruházó, tervező, kivitelező vállalatokkal szerződéseket kötnek, és gondoskodnak arról, hogy a szerződési feltételeket a szerződő felek teljesítsék, ellenőrzik a szerződések megvalósulását. Hozzá kell tennünk, hogy mindezt természetesen impérium nélkül, a mellérendeltség jogi helyzetében teszik. (Ez gyakorlatilag, a monopolhelyzetek folytán nem egy tanácsi szerv esetében éppen a kiszolgáltatottság állapotát jelenti, tehát az impérium ellentétét). A nemzetközi gazdasági kapcsolatok bővülése folytán növekszik a szerepük a nemzetközi magánjog eszközeinek is. Nemcsak a vállalatok és egyéb gazdálkodó szervek, hanem az államigazgatási szervek is kötnek gazdasági célú szerződéseket, részben más államok államigazgatási szerveivel, esetleg más államokbeli gazdálkodó szervezetekkel. Ennek a jogi szabályozása a nemzetközi magánjog körébe tartozik.

Az államigazgatási szervek szép számmal alkalmaznak munkajogi eszközöket is. Az államigazgatási szervek feladata volt legalábbis eddig igen nagy mértékben a munkajogi szabályozás (a Munka Törvénykönyve végrehajtási jogszabályainak a kiadása). A szabályozás mellett azonban az államigazgatási szervek nem egy helyi közfeladat ellátására meghatározott időre, meghatározott munkára vagy esetleg tartósan alkalmaznak dolgozókat, (pl. a települési tanácsi szervek útépítésre, parkosításra, egyéb kertészeti feladatok ellátására, csatorna építésre, tisztításra, stb.). Nagyobb volumen esetén az ilyen feladatokat szervezetek látják el, (akár irányított szervezetek, akár szerződéses kapcsolatok révén). Kisebb mennyiségű feladat esetén azonban hagyományos megoldás néhány ember alkalmazása az ilyen közfeladatok ellátására. Ekkor tehát államigazgatási feladat végrehajtásának eszköze a munkajog által szabályozott munkaviszony létesítése. Ezen kívül természetesen az államigazgatási szervek az irányított szervezetek vezetői tekintetében ellátják a munkáltatói feladatokat, és ezeknek a szabályozása a munkajog tárgya.

Nagyszámú pénzügyi jogi és földjogi aktus kiadására is sor kerül bizonyos államigazgatási feladatok megoldásában (az adóigazgatásban, a költségvetési igazgatásban és a földügyi igazgatásban). Egyrészt az eddigi gyakorlat szerint a pénzügyi jogi szabályozás és a földjogi szabályozás jelentős mértékben a központi államigazgatási szervek feladata volt, ezeket a pénzügyi jogi, földjogi normatív aktusokat is államigazgatási szervek adták ki. Ugyanakkor azonban nagyszámú egyedi aktus is szolgált a pénzügyi jogi, illetőleg földjogi jogszabályok érvényesítésének az eszközeül (pl. az adóügyi aktusok és a földjogi aktusok). Ebben az esetben az államigazgatási szervek egyedi aktusai, - amelyek a szervek oldalról vizsgálva államigazgatási aktusok - az adójog, illetőleg a földjog anyagi jogi szabályainak az alkalmazásával születnek. Tehát államigazgatási szerv adja ki az aktusokat, de jogi tartalmuk szerint ezek nem államigazgatási jogi, hanem földjogi, illetőleg pénzügyi jogi aktusok.

#### 4.§. Az államigazgatási jogi aktusok fő fajtái

##### A normatív aktus és a konkrét aktus

Az államigazgatási jogi aktusoknak (rövidítve aktusok) a jogi hatásuk tekintetében két alapvető fajtájuk van. Az egyik a normatív aktus, a másik a konkrét aktus.

A normatív aktus (magyarul: szabályozó aktus, általános aktus, jogalkotói aktus) a jogi normák kiadásának jogi formája. A normatív aktus mindig a jogalkotás jogilag legdöntőbb cselekményét jelenti, a döntés megalkotását. (Kollektív szerv esetén ez a jogszabályról szóló döntést tartalmazó határozat, annak meghozatala, egyszemélyi vezető által alkotott jogszabály esetében pedig a jogszabály aláírása, amely a döntés jele). Minthogy a normatív aktus mindig jogszabály alkotását jelenti, annak jellemzőivel és fajtáival nem az aktustan keretében, hanem a jogszabálytan keretében vagyis a jogi normák

és a szabályozási egységekről szóló fejezetekben foglalkozunk.

A konkrét aktust tulajdonképpen a jogszabálytól kell megkülönböztetnünk. A jogszabály (amely a normatív aktus eredménye) általában több egyedi normából, sőt amint láttuk rendszerint több szabályozási egységből, sőt terjedelmesebb jogszabálynál a szabályozási egységek különböző rendszereiből áll. Ezért tehát a jogszabályok többféle magatartást szabályoznak, - amint erről szó volt -, a tartósság, a folyamatosság igényével. A jogi normának és a jogi normák minden kisebb vagy nagyobb csoportjának, így a jogszabályoknak is a címzettjeiről azt állapítottuk meg, hogy azok vagy meghatározhatatlan számúak (a kondicionális jogi normák esetében) vagy - ha kategórikus normákról, vagy ezek nagyobb csoportjairól van szó -, akkor általában a címzettek nagy száma a jellemző. Konkrét aktus esetében viszont a címzettek mindig konkrétan meghatározott jogalanyok (természetes személyek vagy szervezetek). Minden konkrét (másként egyedi vagy individuális aktus) mindig meghatározott címzettnek szól. Ez a normatív aktus és a konkrét aktus közötti első gyakorlati különbség.

Ennél fontosabb a jogi hatásbeli különbség. A normatív aktusban előírt magatartást a címzettek - az egyik jogi normatípus esetében - tartósan, folyamatosan jogosultak, illetve kötelezettek tanúsítani, vagy - a kondicionális jogi norma esetében - ismétlődően. Ezzel szemben a konkrét aktus jogi hatása abban fogalmazható meg, hogy meghatározott címzett jogi helyzetében idéz elő változást, a változás és a konkrét aktus közötti ok-okozati összefüggés mutatható ki. Kétségtelen, hogy a normatív aktusnak (a jogi normának) és a konkrét aktusnak nagyon hasonló hatása is lehet. (A címzettnek például tulajdonképpen teljesen mindegy, hogy valamely jogát ex lege szabályozási móddal jogszabály vonja meg, vagy jogát valamely államigazgatási szerv konkrét aktusával szünteti meg). Ilyenkor a normatív és a konkrét aktus határozottan a címzettek számában különböztethető meg, abban tudniillik, hogy a

konkrét aktus egyértelműen, félreérthetetlenül meghatározott címzett számára jelent változást a jogi helyzetében. Annak folytán, hogy a jogtudomány művelői minden korban észlelték az egyedi aktusok rendkívül nagy szerepét a jogszabályok érvényesítésében, az államigazgatási feladatok megoldásában, az aktusokkal foglalkozó tudományos nézeteknek minden tankönyv szerzője nagy figyelmet szentelt. Ennek következtében az egyedi aktusok - főként a hatósági egyedi aktusok - osztályozása tekintetében rendkívül gazdag irodalom fejlődött ki hazánkban és külföldön is. Ezt az irodalmat azonban az jellemzi, hogy a szerzők - néhány alaptételtől eltekintve - nagyon különféle aktusosztályozásokat adtak. Rendszerint az osztályozási szempontok, az osztályozási alapok is szerzőnként különböznek, másrészt eltérőek az osztályozás során megkülönböztetett aktusfajták is. A továbbiakban sem az a cél, hogy valamiféle minden tekintetben kifogástalan rendszert adjunk az egyedi aktusokról, vagy, hogy összefoglaljuk a tudomány különböző irányzatait. Pusztán arra törekszünk, hogy az egyedi aktusok gyakorlatban előforduló legfontosabb fajtáit bemutassuk.

#### A közhatalmi aktus és a mellérendeltségi aktus

A konkrét aktusok alapvető osztályozási lehetőségét adja a bennük megtestesülő hatalom jellege. Ilyen szempontból megkülönböztethetjük egymással a közhatalmi aktusokat, és azokat, amelyek ezt a hatalmi jelleget nélkülözik. Közhatalmi aktusnak (autoritativ, szupremativ aktusok) minősítjük az államigazgatási szerveknek azokat az aktusait, amelyek kifelé ható tevékenységük keretében, az állami hatalom birtokában szervezetükhöz, nem tartozó jogalanyokat jogosítanak, illetőleg köteleznek. (Az állami hatalom a közhatalom vagy másként az impérium jellemzőiként az állam nevében való kötelező rendelkezési jogot, és az állami kényszer alkalmazásának az elvi lehetőségét határoztuk meg). Az államigazgatási szervek mind a hierarchián kívüli igazgatási tevékenységükben, (amely zömmel a hatósági tevékenységet jelenti), mind a hierarchikus igazgatási tevé-

kenységükben (az állami szervek irányításában) közhatalmi konkrét aktusokat bocsátanak ki. Mind az irányításban, mind a hatósági tevékenységben tehát jelen van az állam nevében való rendelkezés és kényszerítés joga.

Az államigazgatási szervek azonban nemcsak impérium birtokában adnak ki aktusokat. Egyrészt az államigazgatási szervek vezetői adnak ki konkrét aktusokat a saját beosztottjaik, az államigazgatási szerv tisztviselői számára. Ezek kettős jellegű aktusok, egyrészt munkajogi aktusok, másrészt az államigazgatási aktusok jellemzőit hordják magukon, azzal azonban, hogy egyik jogági minőségükben sem minősülnek impérium birtokában kiadott aktusnak. Az impérium nélkül kiadott aktusoknak azonban a fő csoportját az ún. mellérendeltségi aktusok jelentik. Ezekre az jellemző, hogy a kibocsátó államigazgatási szerv az aktus címzettje, érintettje felett nem gyakorol állami hatalmát, a kettőjük jogi helyzetét a mellérendeltség, a jogi egyenrangúság jellemzi.

A mellérendeltségi aktusok egyik típusát az államigazgatási szerződések, az államigazgatási megállapodások megkötése jelenti. Ezek a szerződések és megállapodások nem tartoznak a Polgári Törvénykönyv hatálya alá, ezek bíróság előtt nem kényszeríthetők ki. Az államigazgatási szerződések több nyugat-európai államban a közigazgatási feladatok megoldásának egyre közkedveltebb, eredményesebb jogi eszközévé válnak. Hazánkban is növekszik a szerepük. A legnagyobb számban a tanácsi szervek alkalmazzák közérdekű feladatok megoldására. Főként vállalatokkal, szövetkezetekkel kötnek szerződést bizonyos közérdekű lakossági szükségletek kielégítésére (pl. közös tanácsi-vállalati lakásépítésre vagy szociális intézmények, gyermek-intézmények együttes létrehozására). E szerződésekre sajátos szankciórendszer jellemző. A szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítésének elmaradása esetén rendszerint valamiféle ellenszolgáltatás elmaradása a jogi következmény. A teteles-jog nem rendezte egyértelműen, hogy melyek az államigazgatási

szerződések és a Polgári Törvénykönyv által szabályozott hasonló szerződésfajták között a különbségek, a központi szervek a központilag elhatározott állami feladatok megoldásának jogi eszközeként a jövőben egyre nagyobb mértékben fogják alkalmazni, várható, hogy az államigazgatási szerződések tanával a következő években a tudomány és az oktatás is elmélyültebben kíván majd foglalkozni.

A mellérendeltségi aktusok másik fajtáját összefoglaló elnevezéssel együttműködési aktusoknak nevezhetjük. Ezeket az aktusokat államigazgatási szervek közös feladataik megoldása során használják. A központi államigazgatási szervek között intenzív érintkezés, együttműködés figyelhető meg, egyrészt a jogszabályalkotás folyamatában, másrészt a felsőbb szervek döntéseinek az előkészítésében. E folyamatokban olyan cselekményeket végeznek, amelyek az államigazgatási szerv akaratát juttatják kifejezésre, de jogilag relevánsak, (jogi hatásuk is van). (Az együttes jogalkotásra jogosult szervek közötti kapcsolatban pl. az esetben, ha egy jogszabály-tervezettel az egyik partner nem ért egyet, ez a másik partner számára sem teszi lehetővé a jogszabály kiadását). Együttműködési aktusok szolgálnak jogi eszközül nagyon gyakran az ágazati irányításban, amikor valamely irányító szerv irányítási aktusához az ágazati irányítást megvalósító minisztérium vagy országos hatáskörű szerv előzetes egyetértése vagy legalábbis véleménynyilvánítása szükséges. Ekkor a hozzájárulás megadása, az egyetértő aktus kibocsátása (vagy annak megtagadása) alkalmas az irányító szerv, vagyis a döntésre tulajdonképpen jogosult szerv döntésének a befolyásolására. Ezeket az együttműködési aktusokat is az jellemzi, hogy ugyan a másik félre nézve jogi hatásuk van, de ezeket a kibocsátó államigazgatási szerv az állami kényszerítés eszközeivel érvényesíteni nem jogosult és nem is képes. (Ennek az alapvető oka, hogy az aktust kibocsátó államigazgatási szerv és az aktus által érintett államigazgatási szerv ezen aktusok tekintetében is a jogi mellérendeltség helyzetében dolgoznak együtt.)

A konkrét aktusok most tárgyalat osztályozását azzal zárhatjuk, hogy az államigazgatási szervek valamennyi konkrét aktusa - a belső aktusok és a mellérendeltségi aktusok kivételével - az impérium birtokában kibocsátott aktusnak tekinthető.

A továbbiakban az egyedi közhatalmi (vagy másként autoritativ, szupremativ)aktusokat a továbbiakban a következő szempontok szerint fogjuk osztályozni:

- a, jogi hatásuk szerint
- b, a címzett érdekeihez való viszony szempontjából (címzett érdeke szempontjából)
- c, az igazgatott és az államigazgatási szerv közötti jogi viszony szerint
- d, a jogszabályokhoz való viszony (jogi kötöttség szerint).

#### 5.§. Az egyedi közhatalmi aktusok fajtái jogi hatásuk szerint

#### Hagyományos meghatározások és felosztások

A magyar szakirodalomban az utóbbi évtizedekben uralkodóvá váltak azok a nézetek, amelyek az egyedi aktusok jogi hatását leszűkítően értelmezték. Az egyik közkedvelt nézet szerint az egyedi aktus jogi hatása jogviszony létesítésében, megszüntetésében vagy átalakításában áll. Egy másik nézet ennél szélesebben határozza meg a jogi hatást, abban, hogy az egyedi aktus a címzett számára jogot vagy kötelezettséget keletkeztet, módosít vagy szüntet meg. A következő fejtegetésekből látni lehet majd, hogy az egyedi aktusok jogi hatása, nemcsak jogviszony létesítése, megszüntetése, vagy módosítása, és nem is csupán jog vagy kötelezettség keletkeztetése, módosítása, megszüntetése. Az egymástól nagyon különböző jogi hatástípusokat ennél sokkal szélesebb skálán lehet elhelyezni. A továbbiakban ezeket mutatjuk be.

Hagyományos felosztás szerint az egyedi aktusokat konstitutív és deklaratív aktusokra szokták felosztani. A konstitutív aktusok azokat az aktusokat jelentik, amelyek - a hagyományos megfogalmazás szerint - jogot vagy kötelezettséget keletkeztetnek, szüntetnek meg, vagy módosítanak. (Ezeket "ex nunc" hatású, vagyis az aktus kiadása után bekövetkező jogi hatású cselekményeknek minősítik). A deklaratív aktust hagyományosan azzal jellemzik, hogy nem hoz létre, nem szüntet meg és nem változtat meg jogviszonyt. Olyan állapotot vagy olyan változást rögzít és deklarál (nyilvánít ki), amely már az aktus kiadása előtt létrejött, és az aktus ehhez az állapothoz vagy változáshoz fűződő jogkövetkezményeket tartalmazza, vagy az ilyen jogkövetkezmények beálltához szolgál eszközként. (Deklaratív aktus pl. a műemlékké nyilvánítás vagy a bérleti jogviszony folytatásáról rendelkező határozat. Ez utóbbi nyilvánítja, hogy valamely bérlő halála után a bérleti jogviszony folytatására jogosult egyeneságbeli rokon a jogszabály ex lege rendelkezése alapján valamely lakás bérlője. Ezt a jogszabály szerint el kell ismerni. Az elismerő határozat önmagában nem hozza létre a bérleti jogot, csak adott címzett esetében nyilvánítja, hogy fennállnak a jogszabályból származó jog elnyerésének feltételei, s ezzel ez a deklaratív aktus alapul szolgál a lakásbérleti szerződés megkötéséhez).

E hagyományos felosztás helyett célszerűbbnek látszik az egyedi, közhatalmi aktusok több csoportra bontása, mert így az egymástól különböző jogi hatások jobban érzékelhetők és a tételes jog alapján kiadható aktusok alaposabb elméleti megismeretése válik lehetővé.

Az egyedi aktusfajták túlnyomó többsége és a jelentősebbek kivétel nélkül döntéstartalmú aktusok. Ezek egyrészt az aktust kiadó államigazgatási szerv elhatározását tartalmazzák, másrészt olyan döntési formában, hogy azzal az aktus címzettjére hatást gyakoroljanak. A döntéstartalmú aktusok az akarat-elhatározás és az akaratközlés egyedi jogi eszközei.

Látni fogjuk, hogy ezek az aktusok a döntési típusai szerint, tehát az akaratelhatározás és az akaratközlés típusai szerint nagyon sokfélék. (Ezt a sokféleséget mutatjuk be, az aktusok jogi hatása szerinti osztályozása keretében).

A jogot vagy köteleességet keletkeztető, módosító, megszüntető aktusok

Az egyedi közhatalmi aktusok jogi hatása szerinti első nagy csoportját a közvetlenül jogot vagy köteleességet megállapító, módosító, illetőleg megszüntető aktusok tartoznak. Az aktusok e csoportjában a legközvetlenebb és a legerősebb az aktus hatása és a címzett jogi helyzetében bekövetkező változás közötti ok-okozati összefüggés. E csoportba ugyanis olyan aktusok tartoznak, amelyek hatására az ügyfél valamilyen jogot kap vagy számára valamilyen kötelezettséget állapít meg az államigazgatási szerv, illetőleg a meglévő jogát módosítja, megszünteti, ugyanígy a már létező kötelezettségét súlyosbitja vagy enyhíti, illetőleg megszünteti. Ezek azok az aktusok, amelyeket a szó legszorosabb értelmében szoktak konstitutív aktusnak, jogot, köteleességet keletkeztető aktusnak nevezni, és rendszerint ezekről állítja az irodalom azt, hogy ezek jogviszonyt hoznak létre, keletkeztetnek vagy szüntetnek meg.

A leggyakoribb jogosító aktus az engedély, de jogosító aktus más elnevezéssel is előfordulhat tételes jogban. (Így pl. valamely jogszabály rendelkezésétől eltérés engedélyezése, valamely jogszabály rendelkezése alól felmentés adása. A jogot módosító aktusokra példa: Valamely engedély időbeli hatályának meghosszabbítása, az ügyfél jogának korlátozása, a felfüggesztés (vagyis a jog gyakorlásának ideiglenes megtiltása).

Példa a jogot megszüntető egyedi aktusra: az engedély visszavonása.

Példák a kötelezettséget megállapító egyedi aktusokra: Valamely cselekvésre kötelezés, valamely cselekvéstől

tartózkodásra kötelezés (tiltást kimondó aktus), valamely tevékenység abbahagyására kötelezés (eltiltó aktus), valamint a tűrésére kötelezés.

Példa a kötelezettség módosítását célzó egyedi aktusra: A pénzfizetési kötelezettség mértékének csökkentésére, a fizetési kötelezettség teljesítésére haladék adása.

Példa a kötelezettséget megszüntető egyedi aktusra: az építési tilalom megszüntetése. (Az építési tilalom elrendelése az építési tevékenységtől való tartózkodásra kötelező aktus, ennek a megszüntetése, az építési tilalom feloldása, ennek a kötelezettségnek a megszüntetését jelenti).

A köteleiséget keletkeztető egyedi aktusok egyik fő fajtája a konkrét utasítás, a hierarchikus igazgatás tipikus egyedi aktustipusa. Az utasítás funkciója a hierarchikus igazgatás folyamatában a feladatmegszabás. Nem egyszerűen valamilyen pozitív cselekvésre kötelezés, hanem az irányított szervezetnek (vagy valamely szervezeti egységének, vagy valamely személynek) a tevékenységébe való beavatkozás valami konkrét cél megvalósítása érdekében. Az utasítást a címzettje egyszeri cselekvéssel (legfeljebb egyszeri cselekménysorozattal) hajtja végre. Az egyszeri cselekvéssel végrehajthatóság az egyedi utasítás legfőbb különbsége a normatív utasításhoz képest (amely, a jogforrások, tehát a normatív aktusok egyik fajtája). Az utasítás a jogilag legkevésbé kötött egyedi aktus. (Lásd erről részletesen a XVI. Fejezetben!)

#### Az érvényességi feltételként kiadott aktusok

Az egyedi közhatalmi aktusok második nagy csoportjába a jogalany aktusához érvényességi feltételként kiadott aktusokat sorolhatjuk. Ezekre az aktusokra az jellemző, hogy nem maguk eredményezik a jog vagy kötelezettség keletkezését, módosulását vagy megszüntetését, hanem ilyen jog és kötelezettség keletkezéséhez, módosításához, megszüntetéséhez feltételként szolgálnak. A jogot keletkeztető aktus kiadása más jog-

alany hatáskörébe tartozik. (Ilyen jogalany lehet az ügyfél a hatósági eljárásban, az irányított szervezet az irányítási jogviszonyban, társhatóság a hatósági eljárásban stb.) E nagy csoportba sorolt államigazgatási aktusok közös jellemzője, hogy ezek nélkül a másik jogalany aktusa érvényesen nem jöhet létre, annak tételesjogi feltétele az államigazgatási aktus előzetes kiadása.

Az érvényességi feltételként kiadott államigazgatási aktusok közül a legfontosabbak a következők:

A./ A jogalany jogviszony létesítéséhez feltételként kiadott államigazgatási aktusok. A másik jogalany jogviszonyt kíván létrehozni, a leggyakrabban polgári jogi családjogi vagy munkajogi jogviszonyt. A tételesjog gyakran az ilyen jogviszony érvényes létesítéséhez azonban előzetes vagy utólagos államigazgatási hozzájárulást ír elő. Ha az államigazgatási aktust előbb kell kibocsátani, és csak utána lehet pl. a szerződést megkötni, akkor ezt a tételesjog rendszerint előzetes egyetértést, vagy előzetes hozzájárulást adó aktusnak nevezi. Abban az esetben, ha a jogalany a tételes szabályok szerint jogosult a jogviszony előzetes létrehozására, de utána a jogviszony érvényességéhez államigazgatási aktus szükséges, akkor az államigazgatási aktust rendszerint jóváhagyó vagy érvényesítő aktusnak szoktuk nevezni.

Példák az ilyen aktusokra: Tanácsi bérlakásra bérleti szerződés kötésének feltétele a lakásügyi hatóságok előzetes lakáskiutaló határozata. Ugyanilyen lakásra nézve lakáscsere szerződés érvényességéhez feltétel a lakásügyi hatóság hatósági jóváhagyása. A tartási és életjáradéki szerződést ugyan a felek kötik meg, de érvényességéhez szükséges az államigazgatási hatóság jóváhagyása. A hierarchikus viszonyokban gyakran az irányított szerv vezetője vagy vezető testülete jogosult valamely személy meghatározott munkakörre való kinevezésére. Ehhez azonban a jogszabály az irányító szerv előzetes egyetértését írja

elő. Ilyenkor az államigazgatási szerv aktusa egyetértést kimondó vagy az egyetértést megtagadó aktus.

- 8./ A másik jogalany aktusának érvényességi kellékeiként szolgáló aktusok. Ekkor az aktuskibocsátó államigazgatási szerv és az aktust kiadó másik jogalany között a döntési, az aktuskibocsátási jog megosztásának lehetünk a tanúi. Ennek a leggyakoribb formái a következők: Az államigazgatási szerv jogosult a másik jogalany aktusának kiadása előtt véleményt nyilvánítani; jogosult javaslatot tenni a másik jogalany döntésére nézve; jogosult előzetes egyetértést adni; jogosult a másik jogalany aktusának a jóváhagyására. Ebbe az alcsoportba tartoznak a hozzájárulást megadó, (vagy megtagadó) aktusok is. Ez rendszerint két államigazgatási szerv között a döntési hatáskör megosztásának jogi formáját mutatja.

Az együttműködő államigazgatási szervek közötti döntési jogkör megosztására a legjobb példa a hatósági hozzájárulások rendszere. Erre akkor kerül sor, amikor a hatósági eljárásban az ügyfél számára valamely engedélyt kiadó hatóság nem jogosult az ügy minden részletében dönteni, mert az más szakhatóság hatáskörébe tartozik. Ilyenkor a másik szakhatóságtól hozzájárulást kell kérnie. Az vagy megadja a hozzájárulást, vagy megtagadja, vagy esetleg a hozzájárulás megadásával együtt aktusában bizonyos feltételek teljesítését írja elő, amelyet az aktust kibocsátó államigazgatási szerv köteles saját határozatába belefoglalni. (A szakhatósági hozzájárulás általános eljárási szabályait az eljárási kódexünk tartalmazza).

- 9./ A közreműködési aktusok

Végül a feltételként kibocsátott aktusok között megemlítjük a közreműködési aktust, amely a másik jogalany jogilag jelentős cselekményeinél való közreműködésben áll. (Erre a legjobb példa az anyakönyvvezető közreműködése a

házasságkötésnél). Ilyenkor a jogalany jognyilatkozatának (aktusának) az érvényességéhez az államigazgatási szerv képviselőjének hivatalos minőségében a jelenléte szükséges. Ez a jelenlét és a közreműködés jogszabályban előirt cselekményei nem hoznak létre sem jogviszonyt sem jogot, köteletséget (hiszen azt a jogalany aktusa hozza létre), de a másik jogalany jognyilatkozata érvényességéhez ez a közreműködés jogszabály által előirt feltétel.

#### Az aktusfelülvizsgálati aktusok

Az egyedi közhatalmi aktusok nagy csoportját az aktusfelülvizsgálati aktusok adják. Ebbe a csoportba azok az aktusok tartoznak, amelyeket az államigazgatási szervek a más jogalanyok (zömmel az irányított államigazgatási szervek) által kiadott aktusok elleni jogorvoslatok elbirálása során adnak ki. Ugyancsak e kategóriába tartoznak a más jogalanyok aktusainak hivatalból végzett felülvizsgálata során kiadott államigazgatási aktusok is. Ezeknek a speciális aktusoknak abban áll a jogi hatásuk, hogy a másik jogalany aktusában okoznak változást. Ha ugyanis a másik jogalany aktusát hibásnak találják, azzal kapcsolatban a következő két típusú aktust adják ki: a módosító vagy megváltoztató (korrigáló) aktusokat és a megsemmisítő, hatályon kívül helyező, érvénytelenítő (anulláló) aktusokat. Ezeknek a korrigáló és anulláló aktusoknak a közvetlen hatása abban áll, hogy a másik jogalanynak az aktusában változást eredményeznek, vagy abban, hogy a másik jogalany aktusát jogilag meg nem történtté teszik. Közvetve természetesen ezeknek a jogi hatása harmadik személyekre is érvényesül, nevezetesen azokra, akikre, amikre nézve a felülvizsgált aktusok jogot vagy kötelezettséget állapítottak meg. (Éz figyelhető meg a hatósági határozatok elleni jogorvoslatok vagy ezek hivatalból történt felülvizsgálata során).

### A konstatáló aktusok

Az egyedi közhatalmi aktusok következő nagy csoportját a konstatáló aktusok adják. Ebbe a körbe tartoznak azok az aktusok, amelyeket előbb a hagyományos felfogás szerinti deklaratív aktusok elnevezéssel már tárgyaltunk. A tény, az állapot, főleg a jogi állapot konstatálása (megállapítása) és deklarálása azzal a következménnyel jár, hogy a jogalanynak a jogszabályban az ilyen állapot fennállására előírt jogai és kötelességei keletkeznek. Igen gyakran ilyen deklaratív aktus következtében a jogalany a jogok és kötelességek egész komplexumának az alanyává válik, (pl. az épület tulajdonosa abban az esetben, ha deklaratív határozattal az építményt műemlékké nyilvánítják).

### Eljárást kezdeményező aktusok

Az államigazgatási gyakorlatban rendkívül nagy számban fordulnak elő az egyéb állami szerv jogalanyt érintő eljárását kezdeményező államigazgatási aktusok. Ezek közül a leggyakoribbak: szabálysértési feljelentés; büntető felelőtlenség a jogalany ellen; kereset benyújtása a jogalany ellen; kereset a jogalany érdekében; egyéb hatóság megkeresése a jogalanyt érintő eljárás megindítására stb. Ennek az aktustípusnak az a jellemzője, hogy a jogalanyra közvetlenül nincs jogi hatása, hiszen a jogalany esetleg nem is tud arról, hogy őt érintő ilyen tartalmú államigazgatási aktus született. Ennek nyomán azonban a megkeresett másik állami szerv eljárásának a megindítása már az érintett jogalany jogi helyzetében feltehetően valamilyen változást fog eredményezni. Ilyen értelemben tehát az államigazgatási aktus és a bekövetkezett jogi hatás között az ok-okozati összefüggés kimutatható.

### A regisztratív aktusok

Az egyedi közhatalmi aktusok utolsó csoportjába a regisztratív

tív aktusokat soroljuk. Ez az összefoglaló elnevezés a közhitelű nyilvántartásokba való bejegyzéseket jelenti, másrészt a különböző fajtájú és formájú adatigazoló aktusokat. Az államigazgatási szervek mind a hatósági tevékenységükben, mind irányító tevékenységükben különböző államigazgatási nyilvántartásokat vezetnek. Ezeknek a többsége ún. közhitelű nyilvántartás, amely azt jelenti, hogy a benne foglalt adatokat ellenkező bizonyításig mindenki igaznak köteles elfogadni, ezek hiteles-ségét az állam garantálja. Az államigazgatási szervek cselekményei az e nyilvántartásokba tett különböző bejegyzések. E\* bejegyzéseket a jogtudomány aktusoknak minősíti. Jogi hatásukat tekintve a nyilvántartási bejegyzések különbözőek, attól függően, hogy a nyilvántartás konstitutív vagy deklaratív nyilvántartás. Konstitutív a nyilvántartás akkor, ha az abba való bejegyzésnek jogi hatása van. (Pl. a bejegyzés valamely szerződés érvényességi feltétele. Ilyen hatása van a földhivatal által vezetett ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzésnek, pl. az ingatlan adás-vételéről). A deklaratív nyilvántartásba való bejegyzésnek közvetlen jogi hatása nincs. Azt a tényt vagy jogot, amit nyilvántartásba bejegyeznek, a jogalany nem a bejegyzés által szerzi, és a bejegyzés e jogszerzéshez vagy jogvesztéshez nem is érvényességi kellék.

Adatigazolási aktusoknak nevezzük a különféle hatósági igazolások, egyéb államigazgatási bizonyítványok kiállítását az ún. hatósági igazolványok kiadását, az ügyfél által benyújtott okiraton az okiratba foglalt adatoknak az igazolását, esetleg az ügyfél iratába való egyéb bejegyzést. Az adatigazolási cselekményeket is az jellemzi, hogy közvetlen jogi hatásuk nincs, de ezeket a jogalany különböző jogviszonyok létesítéséhez jogszervezéséhez, vagy esetleg valamely kötelezettség alóli mentesüléséhez felhasználhatja, tehát jogi hatásuk lehet.

A jogtudomány a regisztratív aktusokat aktustani szempontból kettős arculatú államigazgatási cselekményekként ér-

tékeli. Egyik oldalról - anyagi jogilag - nem minősülnek aktusnak, mert amint előbb láttuk közvetlen jogi hatásuk nincs. Ugyanakkor azonban eljárásjogilag mindenképpen a döntéstartalmú aktusokkal azonos elbírálás alá esnek. Tételes jogilag tehát ugyanolyan jogi hatásuk van, mint a döntéstartalmú aktusoknak (pl. a hatósági határozatoknak). Ezért indokolt az aktusok körében való tárgyalásuk.

A hatósági igazolványoknak van olyan fajtájuk, amelyet azonban másként lehet minősíteni. Ezek egyrészt engedélyek (pl. gépjármű-vezetői engedély), másrészt e jognak állandó igazolására szolgáló okiratok. Ebben a második minőségükben tartoznak tulajdonképpen az adatigazoló aktusok körébe. Az egyedi közhatalmi aktusok jogi hatásuk szerinti csoportosítását, különböző fajtáinak ismertetését azzal zárjuk, hogy a fenti fő csoportok közül - a regisztrativ aktusokat kivéve - valamennyi csoport igazgatástudományilag a döntéstartalmú aktusok kategóriájába tartozik. Egyedül a regisztrativ aktusokról mondhatjuk azt, hogy ezek nem döntéstartalmú aktusok.

#### 6.§. Az egyedi közhatalmi aktusok egyéb osztályozásai

##### Aktusfajták a címzettek érdekei szerint

Az egyedi aktusokat osztályozhatjuk abból a szempontból is, hogy miként érintik a címzett jogalany érdekeit, hogy milyen hatással vannak a jogalany jogi helyzetére. Ilyen szempontból az egyedi aktusokat két csoportra oszthatjuk, nevezetesen a favorábilis, és az onerózus aktusok csoportjaira.

Favorábilis aktusnak az olyan egyedi aktust nevezzük, amelynek jogi hatása a címzetre nézve kedvező. Ebbe a körbe tartozik az összes jogosító aktus, tehát a jogot keletkeztető aktusok, továbbá a jogot az ügyfél számára kedvező módon változtató, módosító aktusok. (Nem tartozik ide természetesen a jogot megszüntető, illetőleg az ügyfél jogát szűkítő aktus).

Favorábilis aktusok azok is, amelyek a jogalany kötelezését számára kedvező irányban módosítják, vagyis a kötelezettséget megszüntető aktusok és a kötelezettséget valamilyen módon a címzett javára megváltoztató aktusok.

Az onerózus (a jogalany számára terhes) aktusok a favorábilis aktusok ellentétei. Ide tartoznak legfőképpen a kötelezettséget megállapító aktusok, (beleértve természetesen ezen kategóriába a tiltó és az eltiltó aktusokat is), a jogot megvonó, a jogot szűkítő, csökkentő aktusok, továbbá a kötelezettséget a címzett szempontjából hátrányosan módosító aktusok.

#### Az aktusok fajtái az igazgatási tevékenység fő fajtái szerint

Előbb már tárgyaltuk, hogy az államigazgatási tevékenység sokféle osztályozása közül a jogtudomány számára (és a gyakorlat számára is) a legfontosabb az igazgatott és az államiigazgatási szerv közötti jogi viszony típusa szerinti megkülönböztetés. Ilyen alapon két alapvető államigazgatási tevékenységfajtát különböztettünk meg, nevezetesen a hierarchikus igazgatást, (másként az államigazgatási irányítási tevékenységet) és a hierarchián kívüli igazgatást. A továbbiakban arra keressük a választ, hogy melyek az egyedi aktusok fő típusai a kétféle igazgatási tevékenységben.

A hierarchikus igazgatásban az uralkodó egyedi aktustípus a konkrét utasítás. (Úgyannyira, hogy a hierarchikus igazgatást utasításos igazgatásnak is szokták nevezni). A hierarchikus igazgatás legerőteljesebb fajtájára (amelyben az irányító szerv hatalma gyakorlatilag alig korlátozott) a korlátlan utasítási jog jellemző. Ameddig hierarchikus igazgatásnak lehet minősíteni valamely szerv és az államigazgatás közti kapcsolatot, addig erre az igazgatási fajtára mindig jellemző marad a konkrét utasítás kiadásának a lehetősége, méghozzá az utóbbi időben hazánkban nem a korlátlan utasítás, hanem a jogilag szabályozott utasítás-kiadási jog.

A hierarchikus igazgatásban rendkívül nagy számban élnek az ún. konkrét döntések, vagyis a jogtudományilag határozottnak, igazgatástudományilag döntésnek minősülő egyedi aktusok kiadásának a lehetőségével. A hierarchikus igazgatásban egyaránt megtalálhatók a jogilag kötött (jogalkalmazói) konkrét döntések (határozatok) és a jogilag kötetlen konkrét döntések (határozatok) is. E kétféle konkrét döntés jelentőségét történelmileg vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy a hierarchikus igazgatás korábbi fejlődési stádiumában (a korlátlan irányítói hatalom jogi szabályozottsága idején) a jogilag kötetlen konkrét döntések (határozatok) voltak a jellemzőek. Minél inkább szabályozzák valamely állami szerv államigazgatási irányításában az irányító szerv hatáskörét, annál inkább kap egyre nagyobb szerepet a jogilag kötött aktusok alkalmazása is. Vagyis a hierarchikus igazgatást is egyre inkább jellemzi a jogalkalmazói határozatokkal történő igazgatás. (A hierarchikus igazgatás keretében alkalmazott egyedi közhatalmi aktusok további fajtáival a hierarchikus igazgatásról szóló fejezetben foglalkozunk részletesebben).

A hierarchián kívüli igazgatásban - a konkrét utasítás kivételével - minden olyan aktustípus megtalálható, amit az aktusok jogi hatás szerinti osztályozása keretében áttekintünk. Az egyedi aktus hierarchián kívüli igazgatási aktusnak minősül minden olyan esetben, amikor az aktus címzettje az aktus kiadójával nincs alá-fölé rendeltségi viszonyban, függetlenül attól, hogy az államigazgatási szerv az aktust milyen jogcímen, milyen hatáskörben bocsájtja ki.

A hierarchián kívüli igazgatásban konkrét utasítás kiadására nem kerülhet sor. A konkrét utasítás ugyanis jogilag igen nagymértékben kötetlen aktus, így elméletileg a hierarchián kívüli igazgatás lényegével ellentétesnek minősíthetjük.

A hierarchián kívüli igazgatás zömét kitevő hatósági tevékenységben az uralkodó típus a jogalkalmazói aktus.

Ezt a tételes jog hatósági határozatnak nevezi. A hatósági határozatok túlnyomó többsége a szó szoros értelme elméletileg is döntéstartalmú aktusnak minősül, de a hatósági tevékenységben található meg a regisztrativ aktusok, amelyeket a tételes jog határozat jellegű okiratoknak is szokott nevezni. (Lsd. az 1981. évi I. tv-t).

A hatósági tevékenységben a jogilag kötetlen aktusoknak (a nem jogalkalmazói aktusoknak) két típusát különböztethetjük meg. Az egyik lehet a hatósági intézkedés. A hatósági intézkedés a hatóság képviselőjének, (régies elnevezéssel "közegének") a szóbeli aktusa, amelyet a tételesjog szabályai szerint a kötelezett azonnal, haladéktalanul köteles teljesíteni. A hatósági intézkedések zöme rendőri intézkedés. (Lényegében jogilag kötetlen aktusról van szó akkor, amikor az intézkedésre ugyan jogszabályi felhatalmazás van, de az intézkedés tartalmát, terjedelmét, módját és feltételeit jogszabály nem rendezi. Minél többféle korlátozó szabályt tartalmaz a jogszabály, a kötetlenségből annál inkább a jogi kötöttség felé halad a hatósági intézkedés is. A hatósági intézkedéssel szemben a minél nagyobb mértékű jogi kötöttség a jogállamra jellemző követelmény, amelyet mindenképpen teljesíteni kell. Az eljárási jogi szabályozás, talán még az anyagi jogi szabályozásnál is fontosabb, különös tekintettel arra, hogy az intézkedéssel érintett személy védekezési lehetőségét" az eljárásjognak is speciálisan szabályoznia kell, (különös tekintettel az intézkedés hátrányos következményei elhárítására szolgáló eszközökre és a jogorvoslatokra).

A hatósági tevékenységben a jogilag kötetlen aktusok másik típusa az, amelyre ugyan az eljárási törvény hatálya kiterjed, de ennek ellenére az aktus ténylegesen nem jogalkalmazással érvényesül. (Ilyenkor az aktus kiadására jogszabályi felhatalmazás van, de az aktus tartalmára és feltételeire nézve a jogszabály rendelkezés hiányzik). A hatósági jogalkalmazó tevékenység keretében az ilyen jogilag kötetlen aktusok megengedhetetlenek.

A tételesjogban ma meglévő ilyen aktustípusok haladéktalan újraszabályozása szükséges. Ez ugyanis súlyosan sértheti az állampolgári jogokat és a szervezetek jogait, tulajdonképpen "jogalkalmazói mezben" közigazgatási önkényre ad lehetőséget.

A hierarchián kívüli igazgatás keretében kiadnak olyan aktusokat is, amelyek nem minősülnek hatósági aktusnak. Ezek elsősorban gazdaságpolitikai és egyéb társadalmi politikai mérlegelés tárgyú szolgáltató aktusok (pl. devizagazdálkodási vagy külkereskedelmi aktusok, továbbá a vállalatok igazgatásában alkalmazott nem hierarchikus aktusok). Ezek olyan döntéstartalmú, jogtudományilag határozatnak minősülő aktusok, amelyeknek azonban feltételeit és tartalmát a jog nem szabályozza, minthogy a döntés feltételeit és tartalmát gazdaságpolitikai vagy egyéb politikai megfontolás alapján, igen széles mérlegelési jogkörben határozzák meg az államigazgatási szervek. (Ennek a jogilag kötetlen, hierarchián kívüli aktus-típusnak a megengedhetőségéről a későbbiekben lesz szó).

## XVI. FEJEZET

### AZ AKTUSOK JOGI KÖTÖTTSÉGE, A MÉRLEGELÉS ÉS A DISZKRÉCIÓ

#### 1.§. A jogilag kötött és a kötetlen aktusok

##### A téma jelentősége

Igen fontos különbség van az aktusok két csoportja között, amelyeket aszerint különböztetünk meg, hogy milyen mértékű döntési szabadság birtokában és milyen jogszabályi kötöttség mellett adják ki azokat az államigazgatási szervek. E fejezetben a jogszabályi kötöttség, illetőleg kötetlenség különböző változatairól, különböző fokozatairól lesz szó. Amint látjuk majd, a jogszabállyal kötött aktusnak is nagyon sokféle fajtája létezik a hatályos jogban a jogi kötöttség mértéke szerint is.

A jogszabállyal kötött és a kötetlen aktus megkülönböztetése a polgári jogtudomány eredménye. Ez az eredmény természetesen az akkori tételesjog, illetőleg a jog történelmi fejlődésének az elemzése alapján született. A jogi kötetlenség a feudális rendőrállamra jellemző jogi jelenség volt. A közigazgatás a szabad belátása alapján cselekedett "a közjó" érdekében, ténylegesen azonban a számára kitűzött állami (jelentős mértékben uralkodói) akarat érvényesítése érdekében. A jogszabállyal kötött aktus iránti igény a polgári jogállam, a polgári demokratikus jogrendszer vívmánya. A jogtudomány ennek a témának a jogállamiság szellemében már a XIX. sz.-ban is nagy figyelmet szentelt, mivel a közigazgatási önkény kialakulásának megakadályozására, visszaszorítására alapvető törvényességi követelménynek tartották azt, hogy a közigazgatás csak azt tehesse, amire törvény felhatalmazza, egyáltalán olyan körben hozzon döntést, és csak olyan döntést hozzon, amire nézve jogszabályi felhatalmazása van.

Ennek megfelelően kezdettől kezdve megkülönböztettek két-féle aktust: az egyik a jogilag kötetlen aktus, amelyet az államigazgatási szerv (vezetője) a saját felfogásának megfelelően, a körülményekhez igazodóan, maga szuverén módon alakít ki. Szélsőséges értelmezés szerint ebbe az is beletartozik, hogy az államigazgatási szerv jogi felhatalmazás nélkül is adhat ki aktust, de az mindenképpen, hogy az aktus formáját, fajtáját és az aktus tartalmát az államigazgatási szerv vezetője maga alakítja ki. Ez egyben azt jelenti, hogy jogszabály nem szab korlátot a döntési szabadságnak, vagy legalábbis nagyon kis mértékben szorítja keretek közé az aktuskiadási szabadságát.

Ennek a jogilag kötetlen aktusnak az ellentéte, a jogszabállyal kötött aktus. Pontosabban fogalmazva a jogszabály az aktus kiadójának szól és az aktust kiadó államigazgatási vezetőt, (egyáltalán az államigazgatási szervet) köti meg az aktus nemének meghatározásában éppúgy, mint az aktus jogi tartalmának kialakításában.

A szocialista államok jogában a jogilag kötött, ill. kötetlen aktus ugyanúgy megtalálható, mint a polgári államok jogában. Erről azonban a jogtudomány évtizedeken keresztül nem vett tudomást. A diszkrecionális jogkör (vagy másként a szabad belátáson alapuló döntési jogkör) tárgyalása kapcsán olyan megállapítások voltak olvashatók, hogy a szocialista jogrendszerben a diszkreció (a szabad belátáson alapuló döntés) nem engedhető meg. (Mások megfogalmazása szerint a szocialista állam jogából a diszkreció intézménye hiányzik). Ezzel szemben a magyar jog és a magyar államigazgatási tevékenység tanulmányozása arról győz meg, hogy a jogilag kötetlen aktusok az államigazgatás egyes területein törvényszerűen léteznek, és azok nem is helyettesíthetők a jogszabállyal kötött (jogalkalmazásos) döntésekkel. Ugyanakkor azonban az is megállapítható, hogy olyan területeken is van lehetőség ma még jogilag kötetlen aktusok kiadására, amelyeken pedig a törvényesség követelményei szerint megengedhetetlen lenne.

Az aktusok jogi kötöttségének fogalma

A jogtudomány a döntés tartalmú aktust határozatnak tekinti. Ebben az fejeződik ki, hogy az aktus nem más, mint az államigazgatási szerv elhatározásának a megnyilvánulása vagy más-ként az államigazgatási szerv akaratának a kinyilvánítása. Hogy ez az akarat mennyiben kizárólag az államigazgatási szerv akarata, és mennyiben a jogalkotó akarata, az attól függ, hogy mennyire köti meg a jogszabály az aktust kiadó döntési lehetőségét. Minél inkább megköti, annál inkább a jogszabályban megnyilvánuló akarat jelenik meg az aktusban is, és minél kevésbé szab keretet az aktuskiadó döntési lehetőségének, annál inkább az aktuskiadó szerv, személy akarata érvényesül.

Mindenesetre a határozat elnevezés elméleti tudományos megjelölés nem tévesztendő össze azzal, hogy a tételes jog nem minden aktust nevez határozatnak.

A jogtudomány számára egyaránt határozat a hatósági engedély, a hatósági hozzájárulást adó aktus mint az államigazgatási szerv kinevező aktusa vagy fegyelmi büntetést megállapító aktusa vagy valamely másik szerv előbbi döntését megsemmisítő aktusa stb.

A jogszabállyal kötött aktus másként jogalkalmazásos aktusnak minősül. Ez az elnevezés azt fejezi ki, hogy az ilyen aktusok a jogi norma jogalkalmazásos érvényesítésének az eredményei és egyben eszközei csak a jogszabállyal kötött aktus esetében van mód a jogalkalmazásra, jogilag kötetlen aktus esetén a jogalkalmazás fogalmilag kizárt.

Mit jelent az egyedi aktus jogi kötöttsége?

Mindenekelőtt azt, hogy az egyedi aktus kiadására valamely államigazgatási szervtípusnak jogszabály felhatalmazást ad. Ez a jogszabály meghatározza, hogy az államigazgatási szerv ezzel az egyedi aktussal milyen társadalmi viszonyba

(a társadalmi tevékenységek mely szférájába) avatkozhat be, s az aktust milyen ügyben adhatja ki. A jogszabály rögzíti azt is, hogy milyen címzetteknek (címzetttypusnak) szólhat a szabályozott egyedi aktustípus. A jogszabály meghatározza, hogy milyen típusú aktust adhat ki az államigazgatási szerv. A jogszabályi kötöttséghez tartozik még két igen fontos jellemző, az egyik az aktus lehetséges jogi tartalmának a jogszabályi rendezése. (Tehát annak a szabályozása, hogy milyen jogot vagy kötelezettséget keletkeztet, módosíthat, szüntethet meg, stb.). A másik jellemző az, hogy a jogszabály meghatározza, milyen feltételek esetén adható ki a fentiekben jellemzett egyedi aktus. Ha csak pusztán hatásköri szabály létezik, amely valamely államigazgatási szervet egyedi aktus kiadására hatalmazza fel, ez még önmagában nem jelenti azt, hogy a kiadható aktus jogalkalmazásos aktus. Ehhez az is szükséges, hogy az egyedi aktus kiadását jogszabályi tényállás (a norma hipotézise) feltételhez kösse. Nem lehet jogalkalmazásról beszélni tehát akkor, ha egyedi aktus kiadására hipotézis nélküli (kategórikus) jogi norma ad csak felhatalmazást, anélkül, hogy az egyedi aktus kiadását feltételhez kötné, s ezáltal az államigazgatási szerv vezetőjének döntési szabadságát keretek közé szorítsa. Sőt, még akkor sem lehet jogalkalmazói aktusról beszélni, ha a norma hipotézise valamilyen határozatlan jogi fogalom. (Ennek jelentéséről a következőkben lesz szó). Az aktuskiadó államigazgatási szerv olyan korlátozása szükséges, hogy a jogszabály a döntésnek legalább valamiféle irányát, célját megszabja. Ennek hiányában az aktus kiadását nem lehet jogalkalmazási műveletnek és az aktust nem lehet jogalkalmazásos aktusnak tekinteni, tehát ilyen esetben is még jogilag kötetlen aktusnak tekinthető.

Az aktus kiadására nézve mindezek a jogi kötöttségek az anyagi jogi normák csoportjaiban találhatók meg. Ezért tehát azt állapíthatjuk meg, hogy a jogszabállyal kötött aktuskibocsátás eredménye anyagi-jogilag kötött aktus. Az anyagi jogilag kötött aktus (a jogalkalmazásos aktus) elsősorban a ható-

sági tevékenységben figyelhető meg. A hatósági határozat a jogalkalmazásos aktus legfőbb típusa.

#### A jogilag kötetlen aktusok

A jogilag kötetlen aktust a szakirodalom diszkrecionális aktusnak vagy szabad belátáson alapuló döntésnek is nevezi.

Az ilyen aktusokra az imént ismertetett jogszabályi kötöttségnek a különböző mértékű hiánya jellemző.

A jogi kötetlenség legenyhébb fokozatát az olyan aktusoknál figyelhetjük meg, amelyek kiadására valamely államigazgatási szervtípusnak van jogszabályi felhatalmazása. Ez az államigazgatási szervnek hatáskört ad egyedi aktus kibocsátására, emellett megszabja a jogszabály azt is, hogy milyen társadalmi viszonyba, milyen címzett típus számára, és milyen tartalmú aktust adhat ki az államigazgatási szerv. (Példa az ilyen jogilag kötetlen aktusra: "A kötelezettség alól a hatóság azoknak a személyeknek, akik 60. életévüket betöltötték, indokolt esetben felmentést adhat"). A jogi kötetlenség abban áll, hogy a jogszabály a döntést nem köti feltételhez. Ez arról ismerhető fel, hogy az aktus kiadására jogosító norma hipotézis nélküli norma, vagy "álhipotézise" van, vagyis a hipotézise valami határozatlan jogfogalomból áll csupán. A jogilag kötetlen aktusok második típusát azok az aktusok alkotják, amelyek kiadására ugyan jogszabályi felhatalmazás van, de az aktus tartalmára nézve és ugyanigy feltételeire nézve a jogszabályi rendelkezés semmiféle eligazítást nem ad. (Példa az ilyen aktusra: "A közegészségügyi hatóságok a járványveszély megelőzése érdekében kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket.").

Létezhet a jogilag kötetlen aktusoknak olyan típusa is, amelyet az államigazgatási szervek tételes felhatalmazás nélkül, csupán valamilyen általános felhatalmazás (generalis clausula) alapján adnak ki, sőt esetleg még ilyen általános

felhatalmazás nélkül is. Erre a "legkövetlenebb" aktustípusra a mi viszonyaink között, főként a hierarchikus igazgatásban találhatunk példákat. Miként erről az előző fejezetben már szó volt, a jogilag kötetlen aktusoknak a hierarchikus igazgatásban két típusa van. Az egyik a döntéstartalmú (határozatnak minősülő) irányítószervi aktus. E jogilag kötetlen határozatoknak az irányító államigazgatási tevékenységben is megtalálható a fenti mindhárom változata. A jogilag kötetlen egyedi aktus legfőbb típusa azonban a hierarchikus igazgatásban a konkrét utasítás.

#### A konkrét utasítás jogi kötetlensége

Az egyedi vagy konkrét utasítás a hierarchikus igazgatás tipikus aktusfajtája, amely ennek következtében a szocialista államigazgatás több évtizedes gyakorlatában az erős centralizmust megvalósító igazgatástípusoknak a központi jogi eszköze volt.

A konkrét utasítás nemcsak az államigazgatási jog intézménye, hanem a munkajogé is. Ott, ez mint munkáltatói, mint vezetői utasítás jelenik meg. A kétféle utasításnak a jogi sajátosságai majdnem teljes mértékben megegyeznek. Mégis az államigazgatási utasítás és a munkajogi utasítás közötti leglényegesebb különbség az, hogy az államigazgatási utasítás mindig közhatalmi utasítás, tehát az egyedi közhatalmi aktusoknak a csoportjába tartozik, a munkajogi utasítás viszont nem.

Az utasítást a jogalanyra közvetlenül jogot vagy kötelezettséget megállapító aktusok körében, azon belül is - ahogyról szó volt már - a kötelezettséget keletkeztető aktusok körében említhetjük meg. (Ritkán előfordul, hogy az utasítás jogosít vagy kötelezettséget szüntet meg) illetőleg módosít. Fő típusa azonban a kötelezettség keletkeztetése (a feladatmegszabás). Bár az utasítás is vonatkozhat a cselekvéstől tartózkodásra, (és ekkor tiltó utasításról beszélünk) vagy a cse-

lekvés abbahagyására (eltiltására), mégis az utasítás tipikusan a cselekvésre kötelezés jogi eszköze. Az utasítás a jogilag legkövetlenebb aktus. Ennek következtében az utasítás kiadó számára a legnagyobb szabadságot jelenti a tekintetben, hogy milyen döntést kíván érvényesíteni az irányított szervezeteknél, vagyis azokat milyen cselekvésre kötelezi. Konkrét utasítás esetében a jogszabály egyáltalán nem korlátozza az utasítás kiadóját az utasítás tartalmában, az utasítás kiadásának feltételeiben. Jogi "kööttsége" csak abban áll, hogy az utasítás nem lehet jogellenes, s abban, hogy valamilyen módon az utasítást kiadónak felhatalmazással kell bírnia arra, hogy utasítást adhasson ki. Ez a felhatalmazás a legritkább esetben kifejezett, vagyis általában nem található meg a jogszabályokban, - főként a fejlődésünk korábbi szakaszában -, hatásköri szabály, amely kifejezetten utasításadási jogot adna a vezetőknek.

Ez - a korabeli felfogás szerint - annyira velejárója, része az irányítószervi hatáskörnek, hogy ha valamely állami szerv tekintetében egy államigazgatási szervnek irányítási (felügyeletinek nevezett) hatáskört adtak, ez a hatáskör magában foglalja az utasításadási jogot is.

Az utasítás nagyfokú jogi kötetlensége annak a következménye, hogy mindenféle hierarchikus igazgatásban szükség van olyan speciális jogi eszközre, amely az irányítói (vezetői) akarat feltétlen érvényesülését biztosítja. Méghozzá annak érdekében, hogy az irányító szerv az irányított szervezet számára olyan utasításokat adhasson, amelyekkel a legcélszerűbb, a legeredményesebb cselekvési módot határozza meg. Az utasítás adásával a célszerűség, a célra irányultság, az eredményesség szolgálata a domináns elem. E speciális jogi eszköz annak felel meg, hogy a hierarchikus igazgatási forma kialakításával a politikai akarat az irányító szervnek (a vezetőnek) az irányított cselekvésének a meghatározásában szuverén jogot kívánt biztosítani. Az utasítás legfőbb jogi jellemzője tehát az

utasítással érintett, az utasítással elrendelt magatartás meghatározásának nagy szabadsága. Az utasítási jog az irányítói, a vezetői akarat, a centrális akaratérvényesítés jogi eszköze. Ez a funkció határozza meg kiemelkedő történelmi szerepét a szocialista államigazgatás fejlődésének első szakaszában.

#### Az aktusok jogi kötöttségének szükségessége

A fentiek alapján látható, hogy az államigazgatási aktusok jogi kötöttsége a legszorosabb összefüggésben van az aktust kiadó államigazgatási szervek által gyakorolható hatalom korlátozottságával vagy korlátlanságával. Ennél fogva az aktuskiadás jogi szabályozása elsőrendű politikai kérdés. A társadalomtudományok álláspontja szerint vannak az államigazgatásnak olyan területei, amelyekben a döntési szabadság korlátlan-sága, ezzel a közigazgatás erős hatalomgyakorlása nem engedhető meg. A jogtudomány szerint ugyanakkor vannak az államigazgatásnak olyan szférái is, amelyekben a döntés jogilag előre nem programozható, így bizonyos fokú jogi kötetlenségre az aktust kiadó államigazgatási szerveknek szükségük van.

Megengedhetetlen a jogilag kötetlen aktus a jogérvényesítés folyamatában, ha a címzettek állampolgárok, illetőleg szervezetek, az olyan jogérvényesítés esetében, amikor a jogi szabályozás hatását csak egyedi eszköz útján tudja kifejteni. A ma még előforduló ilyen jogi szabályozás átalakítása szükséges és indokolt úgy, hogy a jogszabályok érvényesítésére szolgáló egyedi aktusok a szó teljes értelmében jogalkalmazásos döntésekké, tehát jogilag kötött aktusokká váljanak. A jogilag kötetlen aktusok teljes kiiktatása indokolt azoknak az ügyeknek az intézése során, azoknak az ügyeknek a jogi szabályozásából, amelyek az államigazgatási eljárási kódex hatálya alá tartoznak. A jogilag kötetlen aktusok létét ugyanakkor bizonyos körben a mi társadalmi viszonyaink közepette is normális jogi jelenségként kezelhetjük. Olyanként, amely összhangban áll a jogállam követelményeivel.

Ezek a területek mindenekelőtt azok a hierarchikus igazgatási fajták, amelyekben az irányított szervezet társadalmi rendeltetése olyan, amelyet szoros állami irányítást tesz szükségesé. Az ilyen hierarchikus viszonyokban a jogilag kötetlen aktusok (zömmel a konkrét utasítások) használata megengedett, sőt kívánatos jogi eszköz. Más területeken a hierarchikus igazgatás fenntartása mellett is az a kívánatos törekvés, hogy a jogilag kötetlen aktusok, főként a konkrét utasítások használatát jogszabályok korlátozzák. Ha már a hierarchikus igazgatás több fajtájában található korlátozó jogszabályi rendelkezés. (Ilyen korlátozás érvényesül pl. a tanácsai szakigazgatási szervek irányításában).

Hasonlóképpen a gazdasági igazgatás számos területén, ahol gazdaság-politikai döntésekre van szükség, elképzelhetően e döntések jogalkalmazásos döntésekkel helyettesítése. Az igazgatási tevékenység belső sajátosságai folytán a döntések itt csak programozatlan, tehát jogilag kötetlen aktusok formájában születhetnek meg. Ilyen a szerzői döntések igen jelentős része is, mégha bizonyos jogi kötöttségek egyre inkább megjelennek, sőt kívánatosak is. Abban az esetben, ha jogszabály valamely tisztségre bizonyos alkalmazási feltételeket ír elő, (pl. képzettséget, gyakorlatot), a jogalkalmazásos és a jogilag kötetlen aktusok határán elhelyezkedő személyzeti döntésekkel van dolgunk. A feltételek elbírálása tekintetében jogalkalmazásra kerül sor, de a döntés lényegét illetően rendkívül széles a mérlegelési jog, úgyannyira, hogy az ilyen döntések lényegüket tekintve az imént elsőként tárgyalt kötetlen jogi aktusok közé sorolhatók.

## 2.§. A mérlegelés és a méltányosság a jogalkalmazásban

### A jogi kötöttség fokozatai

A jogszabállyal kötött aktusoknak is több fokozata fi-

gyelhető meg, attól függően, hogy a jogszabály a jogalkalmazó szervnek mekkora döntési szabadságot hagy meg. A jogi kötöttség a döntési szabadság szinte teljes kizártságától kezdve a teljes döntési szabadságig, vagyis a jog által egyáltalán nem korlátozott szabadságig terjed. A továbbiakban e fokozatokat tekintjük át röviden.

A jogszabályi kötöttség szempontjából az aktusoknak a következő három fő típusát különböztetjük meg:

- a jogilag teljesen kötött aktust, amely a mérlegelést kizáró jogalkalmazás eredménye;
- a mérlegelésre jogosító szabályozás alapján kiadott aktust;
- a jogilag kötetlen aktust (amelyet tehát a szabad döntésre jogosító szabályozás alapján adtak ki).

#### A jogilag teljesen kötött aktus

Az ilyen aktus kiadására vonatkozó jogi normák csoportját az jellemzi, hogy sem a jogi normák hipotézise, sem azok diszpozíciója nem ad lehetőséget többféle jogértelmezésre és ennek alapján többféle döntésre. Nem teszi lehetővé, hogy a jogalkalmazó többféle, egyaránt törvényes döntési alternativa közül választhasson. Dogmatikailag a mérlegelést kizáró jogalkalmazásra módot adó jogi normában a hipotézis kivétel nélkül egyértelmű jogi kifejezésekből tevődik össze. Ugyanennek a normának a diszpozíciója viszont ha jogot ad, akkor azt alanyi jogként szabályozza. (Ez azt jelenti, hogy ha a hipotézisben absztrakt módon meghatározott feltételek a címzett esetében bizonyítottan megvannak, abban az esetben a jogszabályban lehetőségként meghatározott jogot a jogalkalmazó szervnek egyedi aktusában feltétlenül meg kell adnia a jogosultnak. Ha viszont a diszpozíció szerint az aktusban kötelezettséget (tilalmat) kell megállapítani, abban az esetben a jogi norma diszpozíciója nem ad módot arra, hogy e kötelezettség megállapításától a jogalkalmazó államigazgatási szerv el-

tekinthessen.

#### A mérlegeléses jogalkalmazással kiadott aktus

A magyar államigazgatási jogban a legtöbb, egyedi államigazgatási aktus kiadására feljogosító jogszabályi rendelkezés mérlegelési jogot ad az államigazgatási szerveknek. Az egyedi aktusok zöme (főként a hatósági tevékenységben) a mérlegelési jog gyakorlása mellett születik meg, tehát mérlegeléses aktus. A mérlegelés az a jogi művelet, amellyel a jogalkalmazó szerv a jogszabályban biztosított többféle, egyaránt törvényes döntési alternatíva közül választ, és e választás révén bizonyos mértékű döntési szabadságot élvezve adja ki az egyedi aktust. A mérlegelésnek két fajtáját különböztetik meg: az egyik az ún. "érdemi mérlegelés", a másik a "bizonyítási mérlegelés". Az érdemi mérlegelés a tulajdonképpeni mérlegelés, amely a jogszabály hipotézisében, illetve diszpozíciójában biztosított alternatívák közti választást jelenti. Az érdemi mérlegelés folytán többféle döntés születhet. (Vagy azért, mert a hipotézis többféleképpen értelmezhető, és ettől függően különböző döntések születhetnek, vagy azért mert a diszpozíció maga ad lehetőséget többféle döntésre). A bizonyítási mérlegelés ezzel szemben a bizonyítékok mérlegelését jelenti. A tekintetben van alternativitás, hogy a jogalkalmazó valamely bizonyíték, illetve a bizonyítékok bizonyos köre alapján a konkrét tényállás valamely elemét igaznak fogadja-e el, vagy sem. A bizonyítási mérlegelés tehát a jogalkalmazási folyamat egyik részében, a tényállás tisztázásának, a bizonyításnak a szakaszában érvényesülő művelet.

A mérlegelési jogkör szélessége attól függ, hogy a jogi norma milyen széles döntési szabadságot ad a jogalkalmazónak. Minthogy a mérlegelési jogot mind a hipotézis, mind a diszpozíció biztosíthatja, a mérlegelési jog szabályozásában három variáció képzelhető el. Ezek: a csak a hipotézis, b, csak a diszpozíció, c, mindkét jogi normaelem lehetőséget ad a mér-

legelésre.

#### Mérlegelés a hipotézis alapján

A jogi norma hipotézise akkor ad lehetőséget mérlegelési jog gyakorlására, ha a jogszabályi tényállás egy vagy több elemében mód van többféle értelmezésre is. A jogi norma hipotézisében általában jogi tények szerepelnek mint hipotéziselemek. A jogi tények nyelvtani megfogalmazásuk szerint kétfélék. Csak egyetlen értelmezésük lehet, vagy többféle értelmezésre adnak módot. Ha valamely jogi tény jogszabályi megfogalmazása olyan, hogy többféleképpen lehet értelmezni, akkor már az alternatív döntés lehetősége is adott, vagyis a jogi norma mérlegelési jogot ad. A tényállási elemek jogi szabályozásának a pontosságában, részletességében, egyértelműségében, illetőleg többértelműségében nagyon sokféle variáció képzelhető el. Akkor, ha a jogi norma hipotézisében valamely elem nagyon sokféle értelmezésre ad módot, ha nagyon tág keretek között értelmezhető, a jogtudomány az ilyen tényállás-elemet határozatlan jogi fogalomnak nevezi. (Ilyenek "kivételes esetben", "különös méltánylást érdemlő esetben", "a lakosság érdekét sértő", "a közérdeket sértő", stb.) Minél több határozatlan jogi fogalom szerepel valamely jogi norma hipotézisében, annál kisebb a jogszabályi kötöttség, és annál nagyobb a jogalkalmazó döntési szabadsága. Különösen nagy ez a döntési szabadság, ha a jogi norma hipotézise egyetlen határozatlan jogi fogalomból áll. (Pl. ha így hangzik a norma: "A miniszter indokolt esetben felmentést adhat".) Ekkor - ahogy erről már szó volt a látszólag jogalkalmazásos aktus a döntési szabadsági gyakorlati korlátatlansága folytán jogilag kötetlen aktussá vált.

#### Mérlegelés a diszpozíció alapján

A diszpozícióban a jogalkotó többféle módon biztosíthatja a mérlegelési jogot. Ennek a tételes jogban a következő mó-

dózatai léteznek:

- A diszpozíció megengedő szabályozású. (Ez felismerhető a hat-het képzőtől "lehet" segédigéről).
- A diszpozíció diszjunktív, tehát többféle magatartás szerepel a diszpozícióban, és a jogalkalmazó dönthet, hogy a többféle magatartás közül melyiket választja.
- A diszpozíció "mértékrendelkezést" tartalmaz, vagyis bizonyos döntésre úgy ad lehetőséget, hogy a mérték tekintetében alsó-felső határt szab meg. (Ilyenkor azt is mondhatjuk, hogy a diszpozíciónak mennyiségi eleme van, és a mennyiségi elem, vagyis a mérték tekintetében sokféle variáció közül választhat a jogalkalmazó);
- A diszpozíció keretszabályt tartalmaz, amely a cselekvésnek csak a keretét adja meg, vagyis tulajdonképpen szabad cselekvésre jogosítja fel az államigazgatási szervet. Ez a diszpozíció-szabályozási mód igen széles cselekvési szabadságra jogosítja az államigazgatási szervet. (Erre példa: "A parancsnok a rend helyreállítására jogosult megtenni a szükséges intézkedéseket"). A keretszabályt is arról ismerhetjük fel tehát, hogy a magatartás körülírásában, meghatározásában a jogalkotó többféleképpen értelmezhető jogi fogalmat használ. Különösen széles a döntési lehetőség akkor, ha a magatartást határozatlan jogi fogalommal írja le.

#### A mérlegelési jog előnyei és hátrányai

A mérlegeléses és a mérlegelést kizáró szabályozási mód alkalmazása a jogtudomány egyik legizgalmasabb témája, s ezzel egyidejűleg a jogalkotás egyik legérzékenyebb problémája. A mérlegeléses jogkör szabályozásának előnye az, hogy a jogalkalmazó szervnek szabad kezét ad arra nézve, hogy a legigazságosabb döntést hozza. Mérlegelési jogkör biztosítottága esetén ugyanis mód van arra, hogy a jogszabály általános rendelkezését a konkrét helyzetre, a konkrét tényállásra, (a helyi adottságokhoz, a címzett személyi adottságaihoz, stb.)

alkalmazza, és ilyen formában döntését a konkrét körülményekhez igazítsa. A mérlegeléses jogalkalmazás hátránya viszont, hogy módot ad a szubjektivitásra, részrehajló, ennek folytán igazságtalan döntések meghozatalára, és nem utolsósorban a visszaélésekre is. Minél szélesebb a jogkör valamely aktus kiadásánál, annál nagyobb a lehetőség a közigazgatási önkényre, az önkényes döntésre.

A mérlegelést kizáró döntés esetén az előbb említett hátrányok szükségképpen elesnek. Ennek folytán ha jogot kíván a jogalkotó adni, akkor ezt alanyi jogként szabályozza, vagyis a jog megadását nem a helyi államigazgatási szervre, a jogalkalmazóra bizza. Ez a címzett számára megnyugtató. Ugyancsak előnye az ilyen szabályozásnak az, hogy az onerózus aktus tekintetében nincs módja a jogalkalmazónak arra, hogy adott címzett esetében a jogszabály rendelkezést hátrányosan értelmezze. Ugyanakkor a mérlegelést kizáró szabályozás hátránya a merevségében van. Nem ad lehetőséget arra, hogy a jogalkalmazó a döntésben egyéniesítsen, a jogszabályi rendelkezéseket a helyi viszonyokra vagy az elbírált ügy adottságaira alkalmazza, és döntését ennek megfelelően igazságosan hozza meg. A mérlegelést kizáró jogalkalmazás ugyanakkor kizárja a visszaéléseket, de magában hordja a merev, igazságtalan döntések lehetőségét.

A mérlegelés kapcsán szükséges megemlítenünk két hibás terminológiai megoldást. Egyes szakirodalmi állásfoglalásokban lehet olvasni a "diszkrecionális mérlegelésről", s ezen egyszerűen a mérlegelést értik. Ez a jelzős szerkezet felesleges és hibás. Ii. a mérlegelési jogkör fogalma csak egy bizonyos határon túl minősül diszkrecionális jogkörnek. Addig, amíg mérlegelésről van szó, addig a döntés jogalkalmazásos. Viszont amikor már diszkrecionális döntésről van szó, akkor már a jogérvényesítés nem minősül jogalkalmazásnak, (minthogy nincs alkalmazható jogszabályi rendelkezés). Ezért a két fogalom összevegyítése zavaró, használata nem ajánlatos.

Még hibásabb az a hétköznapi nyelvi fordulat, amely a mérlegelési jogkört a diszkrecionális jogkörrel azonosítja, és abban az esetben, ha a döntésre jogosultnak többféle alternatíva közötti választásra van módja, akkor már diszkrecionális döntésről beszél. A diszkrecionális döntés nem azonos a mérlegeléssel. Mérlegeléses jogkorról csak akkor beszélhetünk, ha a jogilag szabályozott aktus kiadása esetén a jogalkalmazó a jog által biztosított többféle variáció közül választhat.

#### A méltányosság

Az aktusok jogi kötöttsége körében kell jellemeznünk a méltányosságból hozott döntést is. A méltányosság a jogalkalmazó szervnek az aktus címzettje számára az általánostól eltérő, kedvező elbánást biztosító, jószándékú szemlélete és magatartása. A méltányosság alapján való döntés nem más, mint a mérlegeléses döntésnek, a mérlegeléses jogalkalmazásnak egyik változata. Akkor beszélhetünk méltányosság alapján való döntésről, ha a mérlegelés kizárólag a címzett javára szolgál, és - a főszabálytól eltérően - az általánosnál a címzett számára kedvezőbb jogalkalmazási döntést eredményez. Rendszerint az általános szabály alóli kivételt jelenti, legalábbis abban a formában, hogyha kedvezőtlen döntés születik is, a méltányosságból hozott döntés kedvezőbb, mint a főszabály alapján hozott döntés.

#### A méltányossági döntések főbb esetei a következők:

- A főszabálytól eltérően a címzettet a méltányosságból hozott döntés mentesíti valami kötelezettség alól.
- Az általános szabályhoz képest mérsékeltébb kötelezettségek, valamilyen szempontból kisebb terhet jelentő kötelezettségek megállapítása
- Ha az általános szabály valamely jogot megvon, akkor a méltányos döntés a jogot a kivételezett címzettnek meghagyja.

- Ha az általános szabály a jogot a címzett hátrányára módosítja, a méltányos döntés vagy eltekint a módosítástól, vagy kisebb mértékben csökkenti a címzett jogosultságát.

A jogirodalom a méltányosságnak két fajtáját ismeri: az egyik a jogalkalmazói méltányosság, a másik a jogalkotói méltányosság. (Az elnevezések annyiban megtévesztőek, hogy a jogalkotói méltányosságot is valamely jogalkalmazó szerv gyakorolja).

Jogalkalmazói méltányosságról ennek ellenére akkor szoktunk beszélni, ha a jogalkalmazó szervnek nincs jogszabályi felhatalmazása a méltányos döntésre, mégis így dönthet.

Gyakoribb megoldás, hogy általános felhatalmazása van. Arra ti., hogy valamely jogszabály-csoport (közelebbről meg nem határozott jogszabályok) rendelkezései alól a saját belátása szerint - ha indokoltnak látja - méltányos döntést hozva felmentést adjon, illetőleg az ügyfél számára az általános szabályokat kedvezőbben alkalmazza. A jogalkalmazói méltányosság teljes mértékben a jogalkalmazó szervre bizza annak eldöntését, milyen esetben és milyen címzett javára gyakorolja a méltányosságot. Az ilyen méltányosság a mi jogrendszerünkben nem engedhető meg. Ez ugyanis közigazgatási önkényre, a jogrendszer fellazulására vezetne, minthogy teljesen az államigazgatási szervek vezetőire bízna a döntéseket, és ezzel a szubjektívizmusnak és a visszaéléseknek széles teret nyitna.

A jogalkotói méltányosság - az előbbivel szemben - azt jelenti, hogy a jogszabály maga ad felhatalmazást valamely rendelkezése alóli felmentésre, illetőleg valamely jogszabály rendelkezésének kedvezőbb alkalmazására. - Ennek is két fajtáját alkalmazzák. Az egyik, a kívánatosabb megoldás az, hogy a jogalkotó magába a főszabályt tartalmazó szabályozási egységbe foglalja a méltányos döntésre feljogosító jogi normát is. A másik megoldás szerint a szabályozási egységek több csoportjára együttesen vonatkozó méltányossági felhatalmazást foglalnak jogszabályi rendelkezésbe. Ez azt jelenti, hogy felhatalmazza az államigazgatás valamelyik szervét, rendszerint valamelyik vezetőjét a jogszabályba foglalt különböző korláto-

zások alól kivétel tételére, tehát méltányos döntésre. Az a helyes megoldás, ha a jogalkotó a méltányos döntésre felhatalmazó rendelkezésében is jogilag kötött aktusra ad felhatalmazást. (Ez a jogszabályi rendelkezés tartalmazza azokat a szempontokat, azokat a tényeket, körülményeket, amelyek figyelembevételével a címzettek meghatározott körére kedvezőbb döntést szabad hozni).

3.§. A diszkrecionális közigazgatás  
(a közigazgatás szabad belátása)

A diszkrecionális közigazgatás hagyományos fogalma

A polgári jogtudomány képviselői a közigazgatást vizsgálva nagy teret szenteltek a közigazgatás szabad belátásának vagy másként a diszkrecionális közigazgatásnak. Megjegyzendő, hogy a magyar jogtudomány jeles képviselői (Concha Győző, Szontágh Vilmos, Tomcsányi Móric, Ereky István és Magyary Zoltán) megkülönböztették egymástól a diszkrecionális döntést és a diszkrecionális közigazgatást. A diszkrecionális döntésről abban az értelemben adtak jellemzést, miként az előbbi fejezetekben a jogilag kötetlen aktus sajátosságait bemutattuk. A diszkrecionális közigazgatáson viszont a közigazgatásnak olyan összefüggő nagy területét értették, amelyek nem a jogalkalmazás, hanem a közigazgatás szabad cselekvése (a szabad belátáson alapuló döntés és cselekvés) volt a jellemző. Gondolatmenetüket a következőkkel lehet jellemezni. A bíróság a maga funkcióját, az államcél kizárólag jogalkalmazó tevékenység útján éri el. A közigazgatás ebből a szempontból a bíróságtól különbözvén két területre osztható. Az egyik terület a jogilag részletesen szabályozott társadalmi viszonyok körét jelenti, és ezen éppúgy, mint a bíróság munkájában, a jogi eszközökkel való feladatmegoldás dominál, tehát ez is jogalkalmazásos igazgatást igényel. A közigazgatás másik területe viszont nem jogi eszközökkel megoldható és megoldandó feladatok végrehajtásával ellátott tevékenységet jelent.

Ezt a második területet nevezik a diszkrecionális közigazgatásnak, annak a közigazgatásnak, ahol a közigazgatás szabad belátása érvényesül, ahol tehát a feladatokat nem jogi eszközökkel valósítják meg. Itt a cselekvésre a célszerűség az irányadó, és nem a törvényi felhatalmazás. (Ezért is szokták a törvényi felhatalmazással szembeállítani a közigazgatás szabad belátása alapján való cselekvését). Ennek a felfogásnak az illusztrálására szolgáljon Magyary Zoltántól egy idézet: "Annak következtében, hogy a jogi szabályozás nem terjed és nem is terjedhet ki a közigazgatás minden cselekedetére, a közigazgatás szervei kétféle helyzetben vannak: azokban a kérdésekben, amelyek elég részletességgel, és határozottsággal szabályozva vannak, pontosan a jogszabályok szerint kötelesek eljárni. Azokban pedig, amelyek vagy egyáltalán nincsenek vagy csak nem mindenre kiterjedően vannak szabályozva, cselekedniök szintén kell, de ilyenkor mindössze a jog keretei közt, az általános jogelvek szerint, az eset körülményeihez igazodva saját megítélésük szerint legjobb módon kell eljárniok. Ezt az utóbbi esetet a közigazgatás szabad belátása, diszkreciója szerinti eljárásnak, a közigazgatás diszkrecionális hatáskörének nevezzük". Magyary a jogilag pontosan szabályozott közigazgatási területként a pénzügyi közigazgatást, a jogilag kevésbé szabályozott területként viszont a rendészetet hozza fel példának: "Viszont a rendészet feladatának sajátossága miatt a törvényhozás kénytelen a teendőik részletes szabályozásától tartózkodni, és azok mérlegelését és megválasztását a felmerült vagy fenyegető rendzavarás előre nem látható körülményeit jobban ismerő hatóságokra bízni és csak az eredményes működést nem veszélyeztető jogi korlátok felállítására szorítkozni". (Mindkét idézet Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás c. művéből való, Budapest, 1942. 582. oldal) Ezen idézetekből Magyary Zoltán felfogása jól kitűnik. Annyit azonban hozzá kell tennünk, hogy a mi viszonyaink között a rendészeti, a rendőrségi igazgatás jogi szabályozottságának a mellőzéséről nem lehet szó. Magyary véleménye nyilvánvalóan meghatározott politikai szemlélet következménye.

Éppen a személyes szabadság korlátozására, megsértésére módot adó rendészeti igazgatás területén van különösen szükség arra, hogy a jogilag kötetlen aktusok világát a jogalkalmazásos aktusok váltsák fel.

A jogtudomány képviselői különféle irányzatokat mutatnak a tekintetben, hogy a diszkrecionális közigazgatást a közigazgatás mely területén fogadják el, s ezt mennyire tartják szükségesnek, mit tartanak egyáltalán megengedhetőnek. Itt a különböző szerzők közti határok gyakran elmosódnak. A jogtudomány művelői azt vizsgálják, hogy hol a határ a közigazgatási önkény és a közigazgatás szabad belátása között. Ezt a különbségtételt általában a közérdek vizsgálata alapján látják megvalósíthatónak. Tehát a szabad belátás alapján való cselekvést addig tartják indokoltnak, ameddig azt a közérdek megkívánja. (Jól látható az ilyen fajta álláspont bizonytalansága, többértelműsége). A közigazgatás szabad belátásáról vallott nézetek körében az tekintendő a legszélsőségesebb változatnak, amely szerint ha a közérdek kívánja, akkor a közigazgatás jogosult "contra legem" cselekvésre is. (Vagyis a köz érdekében a jogszabályokat is megsértheti, jogellenesen is cselekedhet).

#### A diszkréció a mai magyar államigazgatásban

A hagyományos jogtudományi nézet ma is érvényes annyiban, hogy az államigazgatásnak minden modern államban vannak olyan területei, ahol a diszkrecionális igazgatást, a szabad belátáson alapuló döntés és cselekvés lehetőséget törvényesnek, a jogállam eszméjével összhangban állónak kell tekinteni. Így van ez a mai magyar államigazgatásban is, és így lesz a jogállam jogi és politikai garanciáinak teljes kiépülése esetén is. Ennek az a magyarázata, hogy vannak olyan államigazgatási feladatok, amelyeknek természete folytán a jogalkalmazás nem megfelelő eszköz az állami célok elérésére, amelyekben egyáltalán nincs mód a jogalkalmazási tevékenységre. Ezeken a jogi szabályozásnak természetesen van jelentősége, de a döntésekre,

vagyis az aktusok kiadására nem lehet a jogalkalmazásos közigazgatás szigorú követelményrendszerét, az aktuskiadás jogi szabályozottságának fentiekben ismertetett szabályait megkövetelni. Az igazgatási tevékenység más természete folytán itt a jognak, a jogi eszközöknek egyébként is alárendelt szerepük van. Ezeken a területeken tehát nemcsak, hogy megengedhető a közigazgatási diszkréció, hanem egyszerűen mellőzhető.

Vannak ugyanakkor a magyar közigazgatásnak is olyan területei, amelyeken csak a jogalkalmazásos igazgatás engedhető meg, a diszkréció lehetőségét ki kell zárni. A továbbiakban ezt a két területet tekintjük át röviden.

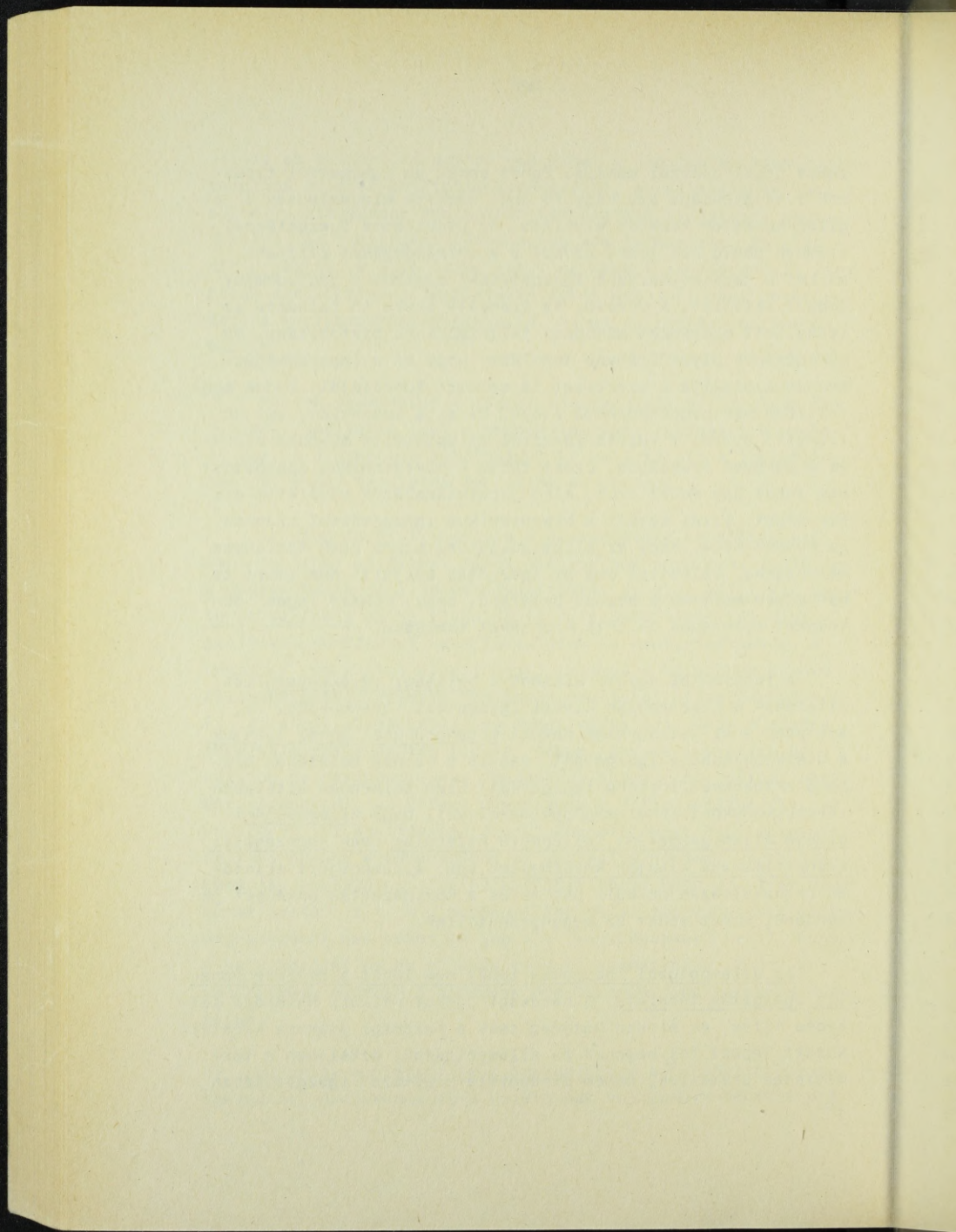
Az első terület, amelyen a diszkrécióra lehetőség van, amelyen tehát az állami célok elérése nem egyszerűsíthető le a jogalkotásra és a jogérvényesítésre, az elvi politikai döntések szférája és az ilyen döntések előkészítése. Az elvi politikai döntéseket hozó testületek (a Minisztertanács, a tanácsok végrehajtó bizottságai) továbbá a különböző szintű államigazgatási vezetők döntéseit nem lehet előre meghatározni, és ebből következően nem lehet várni azt, hogy a döntés jogalkalmazásos döntés legyen. Akkor, amikor e szervek és a vezetők gazdaságpolitikai döntéseket hoznak (pl. állami nagyberuházásokról, az állami pénzeszközök felhasználásáról), akkor rendkívül sok tényező figyelembevételével, nagy információs tevékenység eredményeként az optimális döntési variációt kívánják megtalálni. Így könnyen belátható, hogy az ilyen döntések feltételeit, s a döntések tartalmát jogszabályban előre meghatározni nem lehet. A jog itt "megelégedhet" azzal, hogy a hatásköröket és az eljárás rendjét szabályozza. Ennek következtében azonban a döntések nem lesznek jogalkalmazói döntések.

Ugyanigy a hierarchikus igazgatásban az irányító államigazgatási szerveknek és a vezetőknek valamennyi döntése nem

lehet jogalkalmazói döntés. Éppen ennek az igazgatási típusnak a sajátossága az, hogy fő jogi eszköze klasszikusan a jogilag kötetlen konkrét utasítás. Az utasításos igazgatással szemben pedig nem lehet azokat a követelményeket állítani, amiket a jogalkalmazásos igazgatással szemben a jogtudomány joggal felállít. A vezető, az irányító szerv fő feladata az irányított szervezet működési feltételeinek biztosítása, és működésének olyan irányba terelése, hogy az a legeredményesebben szolgálja a szervezet társadalmi funkcióját. Ennek megfelelően nem programozható előre, mi az a cselekvés, ami az irányító szerv, a vezető részéről az optimális működés elérése érdekében szükséges. Ezért tehát a hierarchikus igazgatást nem lehet úgy modellezni, mint jogalkalmazásos műveletek összességét. Ezzel együtt a hierarchikus igazgatással szemben is követelmény, hogy az államigazgatási szerv csak törvényes eszközökkel valósítsa meg az igazgatás céljait. Nem lehet tehát olyan mértékű a szabad belátása, hogy "contra legem" döntéseket hozhasson és intézkedéseket tehessen.

A fentiekkel együtt viszont a hatósági tevékenység (és általában a hierarchián kívüli igazgatási tevékenység) az, amelyben a mi viszonyaink között megengedhetetlennek tartjuk a diszkracionális igazgatást, vagyis a szabad belátáson alapuló aktusokkal történő igazgatást. Ezen túlmenően általában követelményként lehet megfogalmazni azt, hogy állampolgárt érintő államigazgatási fellépésre kizárólag csak jogszabályi felhatalmazása alapján kerülhessen sor. Állampolgárt érintően felhatalmazás nélküli cselekvés a közigazgatás önkényét jelentené, ezért tehát az megengedhetetlen.

Az állampolgári igazgatás tehát nem lehet a diszkracionális igazgatás területe. A hatósági jogkör nélküli hatósági fellépés tilos, és minden hatóság csak a hatósági jogköre keretei között léphet fel nemcsak az állampolgárok, általában a természetes személyek, hanem mindenféle szervezet igazgatásában is.



XVII. FEJEZET

AZ AKTUSOKKAL SZEMBENI KÖVETELMÉNYEK ÉS A

HIBÁS AKTUSOK

1.§. Az aktusokkal szembeni követelmények

A követelmények rendszere

Az aktusokkal szemben az az alapvető követelmény, hogy hibátlanok legyenek. Csak a hibátlan aktus alkalmas arra, hogy kiváltsa a címzett jogi helyzetében azt a változást, amiért az aktust megalkották és kiadták. A jogtudomány az aktusokkal szembeni követelményeket két nagy csoportra osztja. Hagyományosan megkülönböztetik egymástól a jogi vagy másként törvényességi követelményeket, és az alkalmassági vagy másként célszerűségi követelményeket. Azok az aktusok, amelyek mind a jogi, mind az alkalmassági követelményeknek megfelelnek, hibátlan aktusoknak minősülnek, azok az aktusok viszont, amelyek valamely követelménynek nem felelnek meg, hibás aktusoknak tekintendők.

A jogi (törvényességi) követelmények

Minden aktussal szemben az alapvető követelmény az, hogy megfeleljen a tételes jog minden szabályának, amely az aktus megalkotására vonatkozik. Az aktusok megalkotására vonatkozó szabályoknak egy része aktusonként különböző. Ezeket nevezzük speciális jogszabályi követelményeknek. Nyilvánvaló, hogy aktustipusonként különböznek az anyagi-jogi normák, amelyek alapján, amelyek alkalmazásával az aktust kiadják. Nagyon sok jogalkalmazói aktusra nézve nagy számú eljárási normát is megalkotnak, amelyeknek a megtartásával és alkalmazásával kell az aktus kiadását előkészíteni majd a kiadott aktust érvényesíteni. Ezek között az eljárási szabályok között van nem egy jogtechnikai szabály, amely pl. az aktus alakiságára, szerkezetére, közlésének módjára stb. vonatkozik.

Mindezeket az aktustípusonként eltérő és ezért egymástól különböző szabályokat az aktus előkészítésekor, kiadásakor, érvényesítésekor meg kell tartani. Ezért lehet azt mondani, hogy aktustípusonként eltérő, speciális jogi követelmények érvényesülnek, s az aktus megalkotásakor mindenekelőtt ezeknek a speciális jogi követelményeknek kell megfelelni.

Vannak azonban olyan tételesjogi rendelkezések, amelyek nemcsak egy aktustípusra, hanem az aktusok összefüggő nagy csoportjára vonatkoznak. (Ilyen tételesjogi szabályok találhatók pl. a hatósági jogalkalmazó aktusokra nézve az államigazgatási eljárási kódexben). Azokat a követelményeket, amelyeket nemcsak egy aktustípus esetében, hanem azok nagy csoportjainál, illetőleg valamennyi aktussal szemben érvényesíteni kell általános jogi (törvényességi) követelményeknek szokták nevezni. Az általános jogi követelmények azonban nemcsak tételes jogi szabályokból származnak, hanem nem egy általános jogi követelményt a jogtudomány fogalmazott meg. Ezek tehát tudományos tételek, amelyek közül nem egyet, minthogy a tételesjog alapjául szolgálnak, jogelveknek is szokták nevezni. Az általános jogi (törvényességi) követelmények az általánosan érvényes tételesjogi követelmények mellett ilyen általános jogelvi, jogtudományi követelményeket is jelentenek. A speciális jogi követelmények felsorolására vállalkozni nem lehet (nagy számuk miatt), ennek értelme sem lenne. Az általános jogi követelményeket azonban meg lehet fogalmazni. A jogtudomány nem minden ilyen követelményre nézve, de zömükre nézve egységes álláspontot dolgozott ki, most ezeknek az általános jogi vagy törvényességi követelményeknek rövid vázolója következik.

#### Az általános jogi (törvényességi) követelmények

- Alapvető törvényességi követelmény az, hogy az államigazgatási szervnek legyen jogképessége aktus kiadására, vagyis az államigazgatási szervet jogszabály felruházta közhatalmi jogosítvány birtokában aktus kiadás jogával.

- Az államigazgatási szervnek meg kell legyen a hatásköre az adott aktus kiadására. (Nem elégséges tehát általában az aktuskiadás jogával való felruházottság, hanem szükséges, hogy az adott aktustípus kiadására joga legyen).

- Jogalkalmazói aktus kiadása esetén a hatáskör mellett szükséges, hogy az államigazgatási szerv illetékes is legyen az aktuskiadására.

- Az aktus feleljen meg minden tekintetben a kiadásának alapjául szolgáló anyagi jogszabályi rendelkezéseknek.

- Jogalkalmazói aktus esetén az aktust a rávonatkozó eljárási szabályok megtartásával adják ki.

- Ha az aktus kiadása testületi szerv hatáskörébe tartozik, akkor az aktus kiadásakor a testület legyen határozatképes.

- Az aktust kiadó (a kiadmányozási jogot gyakorló) személy legyen akarat-elhatározása birtokában.

- Az aktus legyen megalapozott, vagyis a kiadására alapul szolgáló tényállás legyen tisztázott és bizonyított, és egyezzen meg azzal a jogszabályi tényállással, amely alapján az aktus kiadására lehetőség van.

#### Az alkalmassági (célszerűségi) követelmények

Az alkalmassági követelmény szűkebb értelemben azt jelenti, hogy az aktusnak alkalmasnak kell lennie az aktust kiadó szerv, illetőleg személy akaratának az egyértelmű, félreérthetetlen közvetítésére. Szélesebb értelemben ezen túlmenően az alkalmasság azt is jelenti, hogy az aktusnak alkalmasnak kell lennie az aktus kiadásának alapjául szolgáló jogszabályban meghatározott jogpolitikai célok érvényesítésére is. (Ez a célszerűség követelménye).

A célszerűség egyidejűleg azt is jelenti, hogy az aktusnak szolgálnia kell azt az érdeket, amelyet a jogalkotó aktus kiadásra való felhatalmazással érvényesíteni, illetőleg védeni kíván. Ez természetesen sokféle érdek lehet (közérdek, jogos magánérdek, csoportérdek). A jogszabályból a jogot érvényesítő államigazgatási szerv számára egyértelműnek kell lennie annak, hogy az aktus kiadásával milyen érdeket kell szolgálnia. Mint-hogy ez az érdek igen sok esetben a címzett érdeke, ezért a célszerűség azt is megkívánja, hogy a jogszabályban előnyben részesített érdeknek - többek között így a címzett (az ügyfél) érdekének - megfelelő legyen. Az aktust kiadó akaratának közvetítésére alkalmatlan és az imént megfogalmazott célszerűségi követelményeknek meg nem felelő, vagyis célszerűtlen aktus is hibás aktusnak minősül.

A legfontosabb alkalmassági, célszerűségi követelmények a következők:

- Az aktus feleljen meg a kiadásának alapjául szolgáló jogszabályban kitűzött jogpolitikai célnak.

- Az aktus kellően szolgálja azt az érdeket, amelyet a jogszabály alapján szolgálnia kell.

- Amennyiben a jogszabály az aktus kiadásakor a jogalkalmazó szervnek mérlegelési jogot ad, annak ezt a jogot a jogszabályban meghatározott jogpolitikai céllal összhangban a jogszabályban védett érdeknek megfelelően kell gyakorolnia.

- Az aktusnak érvényesíthetőnek, teljesíthetőnek kell lennie.

- Az aktusnak, amennyiben írásban adják ki, megfelelően szerkesztettnek, mindenki számára érthető nyelvezeten, egyszerű stílusban, helyes magyarsággal fogalmazottnak kell lennie.

- Az írásban közölt aktusnak meg kell felelnie a legkülönbözőbb technikai feltételeknek (hitelességi kellékek, olvashatóság, stb.).

## 2.§. A hibás államigazgatási aktusok

Az érvényességi követelményekből kiindulva is az aktusok hibáit, pontosabban a hibás aktusokat több szempont szerint lehet osztályozni. Az egyik osztályozás az aktus-követelmények típusa szerint történik. Eszerint megkülönböztetjük azokat a hibás aktusokat, amelyek valamely jogi követelménynek nem felelnek meg, és ezeket nevezzük jogszabálysértő aktusoknak, s azokat az aktusokat, amelyek az alkalmassági, célszerűségi követelmények valamelyikének nem felelnek meg, ezeket pedig célszerűtlen aktusoknak nevezzük.

A hibás aktusoknak van egy másik osztályozási alapjuk is, ez pedig az aktus hibájának a súlyossága. Ebből a szempontból az aktusok a következő csoportra oszthatók:

- a technikai hibában szenvedő aktusok,
- az orvosolható érdemi hibában szenvedő aktusok,
- a megsemmisítendő aktusok,
- az érvénytelen aktusok.

### A jogszabálysértő aktusok

Jogszabálysértőnek akkor minősül az aktus, ha nem felel meg a fentiekben sorra vett valamelyik törvényességi (jogi) követelménynek. Természetes, hogy ezek közül kiemelkedő jelentőséggel esik elbírálás alá az, hogy mennyiben felel meg az aktus a tételesjogi szabályoknak. Az aktus jogszabálysértő volta tehát hétköznapi értelemben a leggyakrabban azt jelenti, hogy az aktus maga valamely tételes szabályba ütközik, azzal ellentétes, illetőleg tételes szabállyal ellentétesen alkották meg.

Az eddigi jogszabályi terminológiában felváltva használták ugyan a jogsértő, jogszabálysértő törvénysértő kifejezéseket, ez azonban nem jelentett lényeges különbséget, a törvénysértő aktust is a jogszabálysértő aktus jelentéssel használták. A jövőben azonban a jogszabálysértésnek több fajtája különböztetendő majd meg. A legsúlyosabban jogszabálysértő aktus az alkotmány-ellenes aktus lesz. Ezt követően a törvénysértő aktus a jövőben azt jelenti, hogy az országgyűlés által alkotott törvénnyel ellentétes a jogszabályi rendelkezés, amely tehát súlyosabban esik latba, mint a jogszabálysértő aktus. Ez ami azt jelenti, hogy a törvénynél alacsonyabb szintű jogforrásba foglalt jogi normákkal ellentétes, azokat sértő az aktus, illetőleg azokat sértő módon alkották meg.

A jogszabálysértés a következő formákban fordulhat elő: Mindenekelőtt az aktus ellentétes lehet annak az anyagi jogszabálynak valamely rendelkezésével, amely alapján az aktust meg kellett alkotni (anyagi jogszabálysértés). Lehetséges, hogy az aktus érdemi hibája nem mutatható ki azáltal, hogy az valamely anyagi jogszabállyal ellentétes lenne, de az aktust az eljárási normák megsértésével hozták létre. (Ekkor beszélünk eljárási jogi hibáról, eljárási jogellenességről). Az eljárási hiba nem feltétlenül eredményez anyagi jogi hibát. De az eljárási jogi normák megsértése olyan hibája az aktusnak, ami elégséges a jogsértés, a jogsértő volta bizonyítására. Jogsértőnek minősíthető az aktus akkor is, ha ugyan sem az eljárási, sem az anyagi jogi normák tételes megsértése nem bizonyítható, de az aktus tartalma és célja szögesen ellentétes a jogszabályból egyértelműen kiderülő jogpolitikai céllal, tehát ellentétes a jogalkotó által elérni kívánt céllal.

#### A célszerűtlen aktusok

Célszerűtlen az aktus, ha az aktus valamely alkalmassági, célszerűségi követelménynek nem felel meg. Így különösen célszerűtlen az aktus akkor, ha nem szolgálja azt az érdeket,

amelynek érvényesítésére vagy védelmére a jogalkotó az aktus kiadásának a jogi lehetőségét megteremtette. Célszerűtlen az aktus akkor is, ha a mérlegelési jogot biztosító jogszabály rendelkezések alapján hibásan mérlegelt a jogalkalmazó szerv. Célszerűtlen az aktus akkor, ha a tényállás tisztázatlan, nem bizonyított, ennek következtében alkalmatlan annak megállapítására, hogy az aktus rendelkező részében foglalt jogi következmény törvényes-e vagy sem. (Abban az esetben viszont, ha a tényállás tisztázását, bizonyítását az eljárási jog megsértésével követték el, abban az esetben nem célszerűtlenségi hibáról, hanem törvényességi hibáról, jogszabály-ellenességről van szó). Célszerűtlennek akkor minősül az aktus a tényállás tisztázatlansága folytán, ha a tényállás tisztázása során a jogalkalmazó eljárásjogi rendelkezést ténylegesen nem sértett meg, de nem járt el kellő alapossággal, körültekintéssel, és így nem tudta megállapítani a jogilag releváns, az aktus kiadása szempontjából lényeges tényeket.

A jogalkalmazó aktusok esetében célszerűtlennek minősíthető az aktus akkor is, ha ellentétes a címzett érdekével, illetőleg sérti annak jogát. (A jogsérelem nem feltétlenül jelenti a tételes jog, a tárgyi jog sérelmét, Engedélyt pl. jogszabály alapján törvényesen is vissza lehet vonni, ez a címzett jogának a megvonását jelenti, tehát sérti a címzett jogát, de nem sért jogszabályt. Ilyenkor ugyan arra hivatkozni, hogy az aktus jogszabálysértő, nem lehet, mert a tételes joggal való szembenállása nem mutatható ki, de ilyenkor a címzett számára az érdekét, sőt jogát sértő aktus nyilvánvalóan célszerűtlennek minősül.)

Az aktus célszerűtlennek minősíthető akkor is, ha egyéb alkalmassági hibában szenved, így pl. nem hajtható végre, nem érthető vagy technikai hibája van.

#### Az aktushiba minősítésének jelentősége

Annak egyértelmű megállapítása, hogy az aktusnak milyen

hibája van, hogy az jogszerűtlennek minősül vagy csupán célszerűtlennek, különösen a jogorvoslatoknál, általában az aktusok revíziójánál, felülvizsgálatánál különösen nagy jelentőségű. Vannak az aktusoknak olyan felülvizsgálati módjai (pl. a bíróság általi felülvizsgálat, vagy az ügyészi óvással való megtámadhatóság), amelyeket a tételes jog kizárólag a jogszabálysértő aktusokkal szemben enged meg, a célszerűtlen aktusokkal szemben nem. Más jogorvoslatoknál vagy az aktus-felülvizsgálatok egyéb módjainál esetleg a tételesjog mind a jogszabálysértő, mind a célszerűtlen aktusok felülvizsgálatát és utólagos korrigálását lehetővé teszik. (A hatósági jogalkalmazó tevékenységben pl. a fellebbezésre és a felülvizsgálati kérelemre mind jogszabálysértés esetén, mind célszerűtlenség esetén lehetőség van, és a jogorvoslati kérelmet elbíróó szerv mind a jogszabálysértő, mind a célszerűtlen aktust jogosult megváltoztatni, illetőleg megsemmisíteni.

Vannak jogszabályaink, amelyek bizonyos aktusok felülvizsgálatánál a jogsértő és a célszerűtlen aktusok mellett még a hibás aktusoknak egy harmadik fajtáját is megkülönböztetik. Az olyan aktusokat, amelyek valamiféle közérdekkel ellentétesek, szoktuk politikailag célszerűtlen aktusoknak is minősíteni. (Az ilyen aktushibát a tételes jog "a társadalom érdekében ellentétesnek", "a lakosság érdekét sértőnek", a "közérdekét sértőnek", "a népgazdaság érdekét sértőnek", "a honvédelem érdekében ellentétesnek" stb. nevezi).

A helyes jogértelmezés érdekében meg kell ismerkednünk azzal is, hogy a különböző aktus felülvizsgálati módokat mi-ként fogalmazza meg a tételesjog. Ha az aktus felülvizsgálatát és korrigálását csak a jogszabálysértő aktusokkal szemben kívánja megengedni, akkor a jogalkotó azt a fordulatot használja, hogy "a jogszabálysértő rendelkezést megsemmisítik". Ugyanigy, ha a politikailag célszerűtlen aktusokat is felülvizsgálni engedi, akkor a formula: "a jogszabálysértő és a társadalom érdekét sértő határozatokat megsemmisítheti" stb.

Abban az esetben viszont, ha a jogalkotó valamennyi aktushiba esetén lehetővé kívánja tenni a felülvizsgálatot, (tehát a célszerűtlen aktusok felülvizsgálatát is), akkor a szabályozási formula a következő: "... a határozatát megsemmisítheti vagy megváltoztathatja." A felülvizsgálható aktusok mellett tehát a jelző mellőzése a teljes aktus-felülvizsgálati jogot jelenti, vagyis ilyenkor a felülvizsgálat a célszerűtlen aktusokra is kiterjedhet).

#### A hibás aktusok fajtái az orvosolhatóság szempontjából

Az aktusok hibáinak legenyhébb változata a technikai hiba (olvashatatlanság, név, szám-elírás, egyéb elirási hiba, a hi-telességi kellékek hiánya, stb.). Ezek nem az aktusok érdemi hibái, ezért ezek könnyen, rendszerint technikai eszközzel javíthatók. Bizonyos aktusoknál a tételes jog a technikai hibák kijavításának módját is szabályozza. (A hatósági aktusok ilyen technikai hibájának a korrigálására szolgál az eljárási kódexben a kijavításra és a kicserélésre vonatkozó rendelkezés. Számos ilyen technikai korrekciós szabályt tartalmaz pl. az anyakönyvi jogszabályok).

#### Az orvosolható aktusok

A továbbiakban az aktusok érdemi hibáinak az orvoslásáról lesz szó. Az aktusoknak vannak olyan érdemi hibái, mind jog-szerűtlenség, mind célszerűtlenség folytán, amelyek viszonylag könnyű szerrel orvosolhatók. (Az aktus felülvizsgálatára, - miként erről már többször szó esett, - kétféle módon kerülhet sor. Az egyik módja a címzett, az aktusban érintett jogorvoslati kérelme alapján, a másik a hivatalból történő felülvizsgálat). Vannak az aktusoknak olyan érdemi hibái, amelyek viszonylag könnyen orvosolhatók anélkül, hogy az aktust egészében meg kellene semmisíteni. (Ezek a hibák rendszerint a helytelen mérlegelés vagy valamely jogszabályi rendelkezés téves értelmezésének a következményei, esetleg a tényállás valamely

elemének a helytelen értékeléséből, minősítéséből származnak). Ekkor az aktus orvosolható. Az orvoslásnak az a módja, hogy az aktust ugyanazon tényállás mellett részben vagy egészben megváltoztatják. Részben változtatják meg az aktust akkor, ha az aktus bizonyos rendelkezéseit hatályukban fönntartják, más rendelkezéseit viszont ujjakkal cserélik ki. (Pl. a pénzfizetési kötelezettséget megtartják, de annak határidejét megváltoztatják). A teljes megváltoztatás annyit jelent, hogy az aktusba foglalt rendelkezés helyett teljesen új rendelkezés kerül be, (pl. a kérelem elutasítása helyett a kérelemnek helytadás). A tételes jog a megváltoztatást és a módosítást szinonimákként használja. Az aktus hibájának orvoslására szolgál az aktus kiegészítése is, (főként a hatósági határozatok esetében), ugyanakkor, amikor a jogalkalmazó valamely témában nem rendelkezett, és ezt utólag pótolja.

#### A megsemmisítendő aktusok

Az aktus súlyosabb hibája esetén az orvoslással a hiba nem küszöbölhető ki, ekkor a felülvizsgálat eredménye az aktus megsemmisítése (hatályon kívül helyezése, hatálytalanítása, érvénytelenítése. Ha a szerv saját maga semmisíti meg a saját határozatát, akkor a tételesjog ezt gyakran visszavonásnak nevezi). Az ilyen hibában szenvedő aktust a jogtudomány megsemmisítendő aktusnak nevezi. Az aktus megsemmisítésére mind jogszabálysértés, mind célszerűtlenség esetén (és természetesen politikai célszerűtlenség esetén is) sor kerülhet. Az aktust meg kell semmisíteni minden olyan esetben, amikor hibája az orvoslás előbb tárgyalt módjain nem lehetséges. Így megsemmisítendő az aktusok különösen a következő esetekben:

- Akkor, ha az aktus tartalma súlyosan jogszabálysértő, tehát ellentétben van az alapjául szolgáló vagy valamely egyéb anyagi jogi normával;
- Akkor, ha az aktust eljárási jogi normák súlyos megsértésével hozták létre;

- Akkor, ha a tényállás tisztázatlan, főként ha az aktus kiadásának alapjául szolgáló tények megnyugtatóan nem bizonyítottak;
- A megállapított tényállás mellett jogszabály aktus kibocsátását nem teszi lehetővé, illetőleg más típusú aktus kiadására ad csak lehetőséget. stb.

Az aktus megsemmisítése (csakúgy, mint az iménti orvoslása), a felülvizsgálatot végző államigazgatási szerv újabb aktusával történik.

#### Az érvénytelen aktusok

A legsúlyosabb hibában szenvedő államigazgatási aktusokat a jogtudomány érvénytelen (semmis, nem létező) aktusoknak nevezi. A megsemmisítendő aktusok és az érvénytelen aktusok megkülönböztetése azért szükséges, mert a tudomány álláspontja szerint az érvénytelen aktusok olyan súlyos hibában szenvednek, hogy a tőlük elvárt jogi hatás kiváltására teljes mértékben alkalmatlanok, sőt ilyen jogi hatás a hiba miatt nem is engedhető meg. Ennek folytán az ilyen aktust a megszületésétől kezdve (ex tunc) érvénytelennek kell tekinteni, olyannak, mint ha létre sem jött volna. (Ezt fejezi ki a "nem létező" jelző). Az érvénytelen aktusokból tehát senkire, semmilyen szervre jogi hatás nem származhat, érvénytelen aktusból senki jogot nem szerezhet, senkire kötelezettség nem hárul.

A jogtudomány kialakította a többé-kevésbé egységes álláspontját azokról az aktushibákról, amelyeket semmiségi okoknak vagy érvénytelenségi okoknak nevez. A legfontosabb semmiségi, érvénytelenségi okok a következők:

- Érvénytelen az az aktus, amelynek kiadására semmilyen államigazgatási szervnek egyáltalán nincs joga, (pl. azért, mert ilyen aktus kiadása csak bírósági hatáskörbe tartozik, vagy

azért, mert az államigazgatás a címzett viszonyaiba nem avatkozhat be olyan aktussal, amelyet kiadott).

- Az államigazgatási szervnek az aktus kiadására nem volt hatásköre, vagy nem volt illetékes. (Különösen súlyosnak minősül az olyan hatáskör hiányában kiadott aktus, amelynek kiadására csak más típusú szerv jogosult (pl. tűzrendészeti hatóság által kiadott építési engedély).
- Érvénytelen az aktus, ha a kiadására jogosult testületi szerv nem volt határozatképes
- Érvénytelen a jogszabályi felhatalmazás nélkül és a jogszabályi tilalom ellenére kiadott aktus;
- Érvénytelen az aktus, ha bűncselekmény elkövetésével adták ki, ha maga az aktus bűncselekményt valósít meg, vagy ha a végrehajtása bűncselekmény elkövetését eredményezi, továbbá, ha csak bűncselekmény elkövetése útján, illetőleg árán lehet végrehajtani;

Érvénytelen az aktus akkor is, ha a kiadására jogosult személy (vagy szervezet) nem volt szabad akarat nyilvánításának birtokában, tehát akkor, ha kényszer vagy fenyegetés hatására adták ki.

Érvénytelen az aktus, ha kibocsátója elmebetegségben vagy tudatzavarban szenvedett.

Érvénytelen az aktus, ha megettévesztés alapján vagy tévedésből adták ki.

Végül érvénytelen az aktus akkor is, ha a tételes jog valamely okot érvénytelenségi oknak minősít és valamely aktus esetében ez az ok megvalósul.

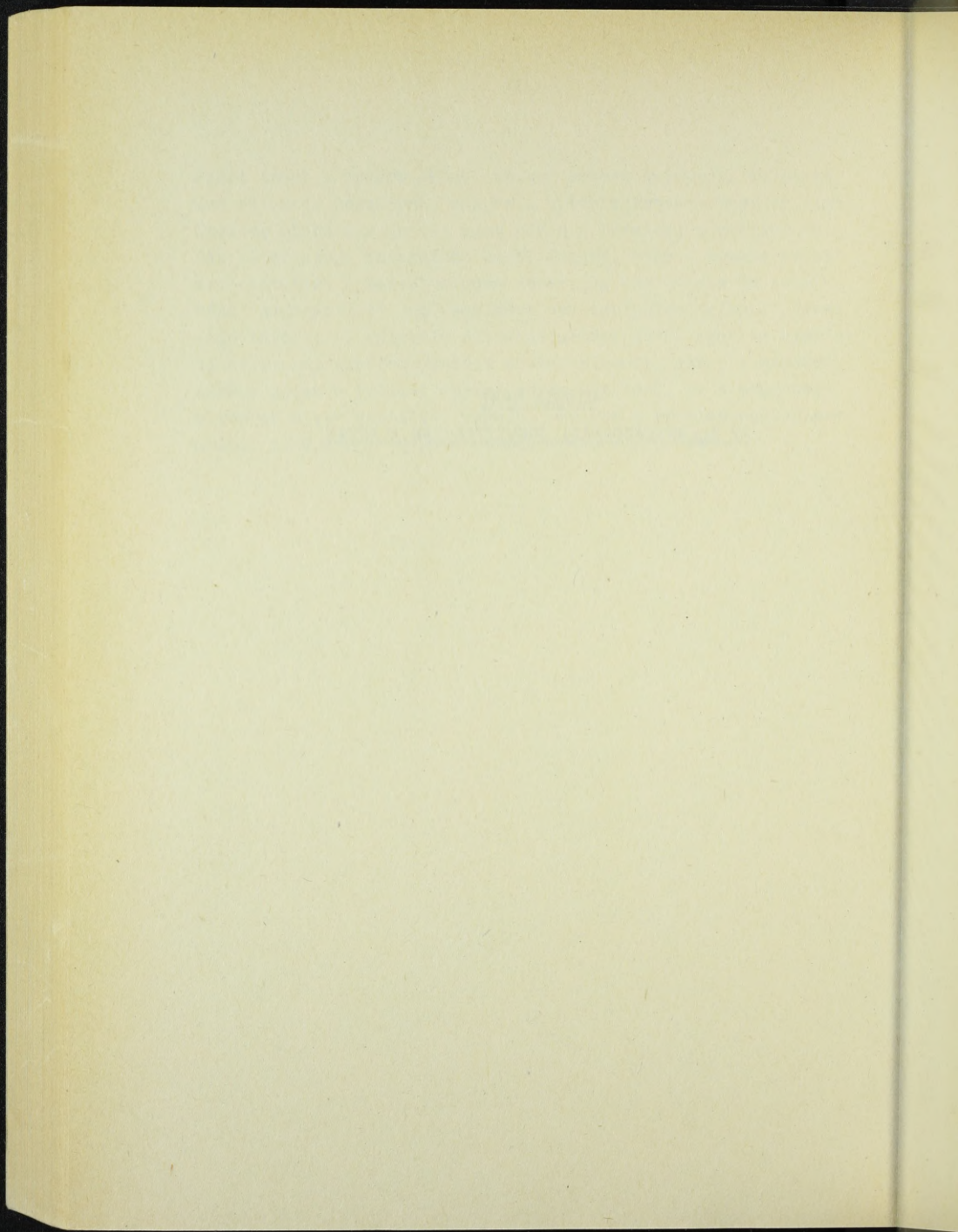
Az érvénytelen (semmis) aktusoknak való engedelmisség tekintetében, ezek végrehajthatóságát illetően a jogtudományban kétféle álláspont ütközik egymással. Az egyik szerint az érvénytelen aktus nem létező aktus, ezért senki nem köteles megtartani, végrehajtani, érvényesíteni, abból tehát senkire semmiféle jog nem származik, kötelezettség nem hárulik. Ennek folytán megsemmisítő aktus kibocsátása nélkül is érvénytelennek tekintendő. A másik álláspont szerint - és ez látszik a helyesebb álláspontnak - az államigazgatási jogban még az érvénytelen aktust is meg kell semmisíteni, mert ellenkező esetben jogbizonytalanság következne be. Az államigazgatási szervek aktusainak eleve érvénytelennek tekintése azzal a következménnyel járhatna, hogy az állampolgárok és a szervezetek kvázi felhatalmazást kapnának arra, hogy az államigazgatási szervek aktusait maguk bírálják el érvényességük vagy érvénytelenségük tekintetében. Ennek folytán az érdekükkel ellentétes aktusokat sokan megalapozatlanul, hibásan, törvényellenesen minősítenék érvénytelennek és tagadnák meg az aktusnak való engedelmisséget. Ezért tehát az a helyes álláspont, hogy az érvénytelen aktusok megsemmisítése is kötelező. (Vagy a kibocsátó államigazgatási szerv vagy az aktust felülvizsgáló egyéb szervnek a kötelessége). Az más kérdés, hogy a második álláspont szerint is az érvénytelen aktusból jogszerzésre senki nem hivatkozhat, különösen nem hivatkozhat jóhiszemű jogszerzésre. Ennek folytán a jóhiszemű jogszerzéshez fűződő, a címzett számára kedvező hatások érvénytelen aktus esetében nem érvényesülhetnek.

Nyomatékosan felhívjuk a figyelmet arra, hogy a magyar tételes államigazgatási jog - az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. tv.-ben - tételesen is szabályozta az érvénytelenségi, (semmisségi) okokat. Sajnos, az eljárási kódex lényegében csak egy szűk körre szorítja a semmis aktus fogalmát, tehát a jogtudomány által érvénytelennek, semmisnek, nem létezőnek tekintett aktusok nagyobbik részét a tételes jog nem tekinti érvénytelennek.

Ezért tehát a továbbiakban, amikor semmis aktusról, érvénytelen aktusról beszélünk, meg kell különböztessük, hogy az elméletileg minősül-e annak, vagy pedig a tételesjog szerint is. (Az eljárásjogi fejezetben látni fogjuk, hogy a semmis aktus az érintettek számára valóban semmi jog szerzésére és semmiféle "megszerzett" jog védelmére nem szolgálhat alapul. Ezzel ellentétben, ha valamely államigazgatási aktus csak az elméleti álláspont szerint minősül érvénytelennek, akkor a megsemmisítése ugyan a felülvizsgálat során kötelező, de a megsemmisítésnek olyan akadályai vannak, amelyek a tételesjogilag semmisnek minősített aktusok esetében nem állnak fenn.

ÖTÖDIK RÉSZ

AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI JOGVISZONYTAN ALAPJAI



XVIII. FEJEZET

AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI JOGVISZONY

1. §. Az államigazgatási jogviszony jellemzői

A jogviszony szerepe az elméletben és a gyakorlatban

A jogviszonynak mint elméleti kategóriának a polgári jog (magánjog) tudományának képviselői tulajdonítottak nagy fontosságot, a jogviszony elmélet kifejlesztése is e tudományág érdeme. Ez érthető, hiszen a polgári jogi (magánjogi) viszonyokra a partnerség, az egymás mellé rendeltség, az egyenjogúság helyzete jellemző. Ennek a jogi kifejeződése - elsősorban a kötelmi viszonyokban, a szerződések világában - a jogviszony, amely a szerződéses kapcsolatok legabsztraktabb elméleti megalapozásául szolgált. A polgári jog tudományának nyomdokain haladva a jogviszony-elméletet más jogágak tudományos művelői is átemelték elméletükbe. Így történt ez a közigazgatási jogtudományban is, mind a polgári tudományban, mind a szocialista országok szakirodalmában. A polgári jog tudományának néhány eredményét a közigazgatási jogtudomány képviselői úgy építették be saját elméletükbe, hogy azok az utóbbiakban torzultan, a valóságnak nem megfelelő képet adva jelentek meg. Így hibásnak bizonyult az a nézet, hogy a jogérvényesülés az államigazgatási jogban is csak jogviszonyokban mehet végbe. Ugyanígy túlhaladott álláspont az is, ami szerint az államigazgatási jogok és kötelezettségek forrása a jogviszony tartalma. Az eddigi fejtegetésekből világosan kitűnik, hogy az államigazgatási jog alanyai (a címzettek) jogukat, illetőleg kötelezettségeiket kizárólag az aktusokból (jórészt a normatív aktusokból vagyis a jogszabályokból, és emellett az egyedi aktusokból) nyerik. E jogok gyakorlására, illetve a kötelezettségek teljesítésére részben jogviszonyokban kerül sor, de nem minden jog érvényesítéséhez, és főként nem minden kötelezettség és (természetesen tilalom) teljesítéséhez szükséges a

jogviszony elméleti kategóriájában gondolkodni. Sőt - amint majd látható lesz - a jogviszonyok erőltetett konstruálása elméleti spekulációhoz, a gyakorlat számára értéktelen, bonyolult elméletieskedésre vezethet. Emellett is azonban számos területen a jogviszony elmélet alkalmazása részben a jogalkotást, részben a jog érvényesítést, főként a jogalkalmazást segítő elméleti támasz lehet. Ezért foglalkozunk a jogviszony-elmélet alapjaival is, természetesen az államigazgatási jog sajátosságainak megfelelően.

#### A jogviszony fogalma

A jogviszony fogalmáról kettős értelemben szokás beszélni. Egyik oldalról jelenti a jogilag szabályozott társadalmi viszonyt. (Ez annyit jelent csupán, hogy valamely társadalmi viszonyban, vagyis az emberek tevékenységének valamely szférájában létezik jogi szabályozás, van hatályos jogszabály, amely ebben a szférában rendezi az emberek magatartását.) A másik értelemben - és mi a továbbiakban csak ebben a második értelemben fogjuk a jogviszonyt jellemezni, - a jogviszony konkrét jogalanyok közötti, jogilag szabályozott kapcsolatot jelent. (Ebben a második értelmezésben a jogviszony konkrét jogviszony, vagyis nevesített jogalanyok, természetes személyek vagy szervezetek közötti jogilag szabályozott kapcsolat.)

A konkrét jogviszonytól meg kell különböztessük a jogviszony-típust. A jogviszony-típus azonos konkrét jogviszonyok absztrakciójának az eredménye, amely a sok konkrét jogviszony általános, egyetemes jellemzőinek az összefoglalása.

Valamely város építési hatósága és valamelyik állampolgár között az építési engedélyezés kapcsán konkrét jogviszony jön létre. A sok jogviszonyt, amely az építési engedélyezési eljárás során országsszerte és napról-napra létrejön, ezt már az építési engedélyezési jogviszony-típusnak nevezhetjük. Ugyanakkor egy magasabb szintű általánosítás eredményeképp ez a jogviszony-típus egyik fajtája a sokezer ilyen típust magában

foglaló hatósági jogviszony-típusnak is. Ez viszont - miként látni fogjuk - már az államigazgatási jogviszony egyik fő fajtáját jelenti.

#### Az államigazgatási jogviszony legfőbb sajátossága

A jogviszony alanyai azok a személyek, illetőleg szervezetek, akik, illetőleg, amelyek között a jogilag szabályozott kapcsolat fönnáll. Az államigazgatási jogviszony legfontosabb sajátossága az, hogy a jogviszony alanyai közül az egyik, az államigazgatási szerv impériumot gyakorol a jogviszony másik alanya felett. Ez azt jelenti, hogy az államigazgatási szerv a jogviszonyban az állam hatalmát testesíti meg, az állam nevében jár el, és ehhez az állami hatalom sajátosságait jelentő parancsolási és állami kényszer-alkalmazási jog birtokosa. Ezért a tipikus államigazgatási jogviszonyt szokták szuprematív jogviszonynak is nevezni. (Ez a kifejezés a szupremáció szóból ered, amely fennhatóságot, felsőséget, hatalmat jelent.) Az államigazgatási jogviszony - éppen az impérium jelenléte miatt - a közjogi jogviszonyok kategóriájába tartozik. Ennek ellentéte a magánjogi (civiljogi) jogviszonyok családja, (a polgári jogi, a családi jogi, a munkajogi, a szövetkezeti jogi viszonyok) amelyekre ezzel szemben a mellérendeltség, tehát az impérium hiánya jellemző, még akkor is, ha valamely polgári jogi jogviszonyban, vagy munkajogi jogviszonyban az egyik jogalany állami szerv. Az állami szerv ugyanis ebben a jogviszonyban nem testesíti meg és nem gyakorolja az államot, az állami hatalmat.

Annak ellenére, hogy az államigazgatási jogviszony fő típusára az impérium gyakorlása jellemző, vannak olyan államigazgatási jogviszony-típusok is, amelyekből hiányzik az impérium, amelyek tehát nem szuprematív jogviszonyok. Ilyenek mindenekelőtt az államigazgatási szerződések, megállapodások következtében létrejövő mellérendeltségi jogviszonyok, továbbá az együttműködési (kooperációs) jogviszonyok. Ezekon kívül még egy har-

madik államigazgatási jogviszony típus is létezik, amely nem az impérium birtokában végzett államigazgatási tevékenységnek ad jogi keretet. Ezek az utóbbiak olyan jogviszonyok, amelyekben az államigazgatási szerv nem is szerepel jogalanyként. (Erről a jogalanyok körében részletesebben lesz szó.)

#### Az államigazgatási jogviszony alanyai

A tipikus, (a szuprematív) államigazgatási jogviszony egyik alanya mindig államigazgatási szerv. Ez annak a jele, hogy az államigazgatási szerv olyan jogkört gyakorol, amellyel a másik jogalanyt érinti, s ez a jogviszony az államigazgatási tevékenység végzése során, e tevékenység érdekében jön létre. Minthogy ebben az államigazgatási szerv tevékenyen résztvesz, e jogviszony az államigazgatási szerv jogalanyiséga nélkül általában nem képzelhető el. Munkaszervezési vagy politikai megfontolásból - kivételesen - jogszabály nem államigazgatási szervet is államigazgatási jogkörrel (általában hatósági jogkörrel) ruházhat fel. Ilyen szervek voltak régebben a szakszervezetek társadalombiztosítási igazgatási ügyekben vagy bizonyos sportszervezetek (mint társadalmi szervezet) testnevelési és sportigazgatási ügyekben. Államigazgatási jogkört gyakorolnak, és ilyen formában az államigazgatási jogviszony egyik alanyának pozíciójában működnek bizonyos múzeumok, könyvtárak és egészségügyi intézmények is. Az államigazgatási jogkört ellátó egyéb szerveket a jogirodalom hagyományosan, "quasi" államigazgatási szervezeteknek szokta nevezni.

Az államigazgatási jog fogalmának tárgyalása során már szó volt arról, hogy az államigazgatási jog kivételképpen szabályoz olyan viszonyokat is, amelyekben egymással mellérendeltségi helyzetben lévő jogalanyok részben szervezetek, részben természetes személyek kerülnek egymással kapcsolatba, és a kettő viszonyát rendezi az államigazgatási jog. (A házirend szabályait vagy a kereskedelmi törvény szabályait hoztuk fel példaként.) Ezekben,

az államigazgatási jog által szabályozott viszonyokban tehát - a tipikus államigazgatási jogviszonyként - mindkét jogalany pozíciójából hiányozhat tehát az államigazgatási szerv. (Ezek a jogviszonyok impérium nélküli, nem szuprematív jogviszonyok.) Ugyanez a helyzet bizonyos intézeti, vagy vállalati jogviszonyokban is, amelyek viszont lehetnek irányítási viszonyok is. (L. a jogviszony-fajtákat!)

A jogviszony alanyai kapcsán a jogtudomány foglalkozik a jogképesség problémájával is. A jogképesség az államigazgatási jogban azt jelenti, hogy valamely személy vagy szervezet államigazgatási jogok és kötelezettségek címzettje lehet, illetőleg államigazgatási jogviszonyok alanya lehet. Az egyik jogalany, az államigazgatási szerv jogképességét a hatásköri és az illetékességi szabályokkal állapítják meg. A másik jogalany pozíciójában lévő személy, illetőleg szervezet jogképességét a jogszabályok a szervei és a személyi hatályra vonatkozó rendelkezésekkel határozzák meg. (A hatósági jogviszonyokban a jogképesség az ügyfél-képességet jelenti, a jogviszony másik jogalanyának az államigazgatási szervnek a jogképességét pedig hatósági jogkörként nevezi a tételes jog és az elmélet is. Az ügyfél-képességgel az eljárásjog keretében foglalkozunk majd.)

#### Az államigazgatási jogviszony tartalma

A jogviszony tartalmán a jogtudomány a jogalanyok jogainak és kötelezettségeinek összességét érti. Az államigazgatási jogviszony tartalmára az jellemző, hogy az ennek részét jelentő jogok és kötelezettségek a jogviszonyok nagy többségénél a jogszabályokból erednek. Jogszabályok állapítják meg tehát, hogy az egymással kapcsolatban álló jogalanyok egymással szemben milyen jogokat gyakorolhatnak, és milyen kötelezettségeket teljesíthetnek. Van néhány jogviszony, amelyben a jogviszony tartalmának a kialakításában egyedi államigazgatási aktusnak is szerepe van, tehát egyedi aktusban határozza meg a jogviszony

egyik alanya a jogviszony másik alanyának jogait, de főként a kötelezettségeit. (Ilyen jogviszony pl. a rendőrhatalóság és az állampolgár között a rendőrhatalósági felügyelet következtében létrejött jogviszony.) Az impériumot gyakorló államigazgatási szervekkel kapcsolatban álló másik jogalany, (személy vagy szervezet) nem alakíthatja a jogviszony tartalmát. Ez is nagyon fontos különbség a civiljogi jogviszonyokhoz képest.

#### Az államigazgatási jogviszony keletkezése és megszűnése

A jogtudomány a jogviszonyok keletkezését, módosulását és megszűnését a jogi tényekhez köti. A jogi tény a jogviszonyt megszüntető vagy módosító tény, amelyet ilyen hatással jogszabály ruház fel. A jogi tények elméletét a polgári jog tudományában dolgozták ki, így ez az elmélet az államigazgatási jog körében csak erőteljes korrekciókkal fogadható el érvényesként. Az államigazgatási jogviszonyt keletkeztető tények fajtái lényegesen szűkebb körben állapíthatók meg, mint a polgári jogviszonyt keletkeztető, módosító, keletkeztető jogi tények. Az államigazgatási jogban jogi tény csak emberi magatartás lehet. A legnagyobb jelentősége az állami szervek aktusainak van, kisebb jelentőségük van a másik pozícióban lévő jogalany cselekményeinek. Ezek csak a hatósági jogviszonyokban rendelkeznek olyan joggal, hogy jogviszonyt keletkeztető ténynek minősülő cselekményt (aktust) végezzenek, s ezek is csak eljárási jogviszonyt keletkeztethetnek. (Ilyenek az ügyfelek kérelmei a hatósági eljárásban.)

Minthogy államigazgatási jogviszony nemcsak a hatósági tevékenység keretében jön létre, hanem az irányítási viszonyok is jogviszonyok, e jogviszonyok keletkezésében többféle állami szerv aktusának lehet szerepe. Lehet jogi tény a különböző népképviselői szervek aktusa is, amelyekkel államigazgatási szervek és az államigazgatási szervek által irányított vagy felügyelt valamely szervtípus között hoznak létre vagy szüntetnek meg államigazgatási jogviszonyt. Bírósági aktus is lehet jogi tény, nevezetesen államigazgatási jogviszonyt megszüntető (esetleg újból ke-

letkeztető, vagyis helyreállító) hatással. Összefoglalóan megállapíthatjuk tehát, hogy az állami szerveknek mind a konkrét, mind a normatív aktusai elméletileg államigazgatási jogi tények lehetnek.

Más nézetekkel ellentétben azt állapítjuk meg, hogy az események, történések (pl. a születés és a halál) önmagukban nem lehetnek jogi tények, mert a hozzájuk kapcsolódó államigazgatási jogviszonyt állami aktusok vagy ügyféli kezdeményezések hozzák létre. Ugyancsak nem lehet önmagában a jogellenes magatartás sem jogi tény. (A jogellenes magatartások millió számra felfedetlenek pl. a közlekedésben, ennek folytán nem is jönnek létre jogviszonyok.) A jogellenes magatartást feltáró és a jogellenes magatartásért a szankciót kiszabó államigazgatási szerv aktusa hozza majd létre a jogviszonyt a jogsértő és az államigazgatási szerv között.

## 2. §. Az államigazgatási jogviszonyok osztályozásai

Az államigazgatási jog által szabályozott jogviszonyok nagyon sokféle fajtát mutatnak, és ezek több szempont szerint különböznek egymástól. (Nincs tehát egyetlen egységes jogviszony-típus, ezért az eddigi jellemzés során is kénytelenek voltunk utalni már egyes jogviszony-típusokra.) A továbbiakban a legfontosabb osztályozási alapok figyelembevételével nevesítjük az államigazgatási jogviszony jellegzetes típusait. A jogviszonyokat mindenekelőtt az államigazgatási szerv által gyakorolt hatalom mértékének erőssége szerint osztályozzuk. Ezt követően - részben az előző osztályozási alappal kombinálva - jellemezzük az államigazgatási tevékenység fő fajtái szerint egymástól különböző jogviszonyokat. Egy harmadik osztályozási alapon a jogviszonyt szabályozó jogi normák funkciója szerint teszünk különbséget két alapvető jogviszony-fajta között. Végezetül osztályozzuk a jogviszonyokat a jogviszony időtartama szerint is.

Az államigazgatási jogviszonyok fajtái az államigazgatási szerv által gyakorolt hatalom mértéke szerint

Az államigazgatási szerv mint jogalany által a jogviszony keretében gyakorolt hatalom mértéke szerint - miképp az már az előbbiekből kiderült - kétféle jogviszonytípust különböztethetünk meg: az egyik a szuprematív (felsőbbbségi) jogviszony, és a másik a mellérendeltségi jogviszony. Szuprematív jogviszonyról akkor beszélünk, ha a jogviszonynak egyik alanya államigazgatási szerv (vagy helyette quasi államigazgatási szerv), és ez a szerv a jogviszonyban impérium birtokában lép fel a másik jogalany tekintetében. Az államigazgatási jogviszony másik típusát - miként ugyancsak erről már szó volt - a mellérendeltségi jogviszonyok alkotják. Ide tartoznak az államigazgatási szerződéses jogviszonyok, tehát az államigazgatási szerződések és a megállapodások kapcsán államigazgatási szervek közötti vagy államigazgatási szervek és egyéb szervek közötti jogviszonyok, amelyekben azonban egyik államigazgatási szerv sem gyakorol állami hatalmat a másik felett. Ugyancsak ide tartoznak a kooperációs (együttműködési) jogviszonyok, amelyek szintén zömmel államigazgatási szervek közötti kapcsolatot jelentenek, anélkül azonban, hogy bármelyik jogalanyuk kiemelt pozíciója, hatalma lenne a másik felett. Végül ide tartoznak azok a jogviszonyok, amelyekben az államigazgatási szervek nem is szerepelnek jogalanyként, hanem vagy a természetes személyek közötti, de az államigazgatási jog által szabályozott jogviszonyok, vagy olyan jogviszonyok, amelyekben jogalanyként valamely szervezet és a vele kapcsolatban álló természetes személyek vagy esetleg egyéb szervezetek szerepelnek. (Pl. az intézet és az intézeti szolgáltatást igénybevevők közötti kapcsolat vagy a vállalaton belüli belső vezető szerv és a dolgozók közötti, vagy a belső vezető szerv és egyéb belső vezetői egységek közötti jogviszonyok.) Ezek között alá-fölérendeltségi jogviszonyok is lehetnek (a szervezeteken belül), de itt a fölérendelt szerv nem államigazgatási szerv, hanem a szervezet belső igazgatási szerve.

A szervezeteken belüli jogviszonyok jogi szabályozásában a jogszabályok, a jogi normák jogági besorolása a jogtudomány-  
nak idáig meglehetősen elhanyagolt területe volt. Kétféle nézet  
található meg a szakirodalomban. Az egyik nézet szerint a szer-  
vezeteken belüli kapcsolatok akkor is, ha az egyik jogalany va-  
lamilyik testület és a másik jogalany természetes személy, a  
munkajog által szabályozott viszonyoknak tekinthetők, s ennek meg-  
felelően ezek a viszonyok munkaviszonyok. A másik felfogás sze-  
rint erről nem lehet beszélni akkor, ha a belső vezető szerv  
hatáskörét államigazgatási jogi normák határozzák meg, mert ak-  
kor a belső vezető szervek és a dolgozók között speciális állam-  
igazgatási jogviszony jön létre. (Azért speciális, mert nincs  
jogalanyként államigazgatási szerv a jogviszonyban, másrészt  
ugyan hatalmat gyakorol a vezető szerv a másik jogalany felett,  
ez azonban nem állami közhatalom. Még szembetűnőbb ez a speciális  
jogviszony az intézeti típusú szerveknél (pl. az egyetem vezetői,  
vezető szervei és az egyetemi hallgatók vagy a kórház szervei és  
a kórházban ápoltak, továbbá a szociális otthon szervei és az  
ott gondozottak közötti jogviszonyok) esetében. Ezeket a kapcso-  
latokat ugyanis semmiképpen sem lehet munkaviszonynak minősíte-  
ni, (minthogy munkavégzésről szó sincs). E viszonyok minősítését  
illetően is két felfogás olvasható a szakirodalomban. Az egyik  
az ilyen jogviszonyokat is államigazgatási jogviszonynak tekinti.  
(Azzal a lényeges megjegyzéssel, hogy ezekben nincs államigazga-  
tási szerv és nincs impériumgyakorlás.) A másik nézet - tulaj-  
donképpen kitér a jogági állásfoglalás kötelezettsége elől -,  
s ennek megfelelően az utóbbiakat pl. intézeti jogviszonyoknak  
minősíti. Erős érvek szólnak amellet, hogy - szakítva a merev  
jogági kategórizálással - az ilyen szervezeteken belüli viszo-  
nyokat sajátos jogviszonytípusként, nevezetesen belső igazga-  
tási jogviszonyokként kezeljük. (Ezzel természetesen még nem  
tértünk ki az elől a feladat elől, hogy most már azokat a jog-  
szabályi rendelkezéseket, amelyek a belső igazgatási viszonyo-  
kat rendezik, milyen jogágba soroljuk. Azt lehet mondani, hogy  
ezeket vagy az államigazgatási jogba lehet sorolni, mint ennek

a jogágnak egy sajátos jogterületét adó jogszabályokat, vagy egyszerűen szakítunk a hagyományos jogági felfogással, és mint a belső igazgatást szabályozó jogszabályok együttesét nevesítjük valamiféle olyan elnevezéssel, hogy "belső igazgatási jog", (vagy "szervezeti jog").

#### A szuprematív jogviszonyok fajtái

Azokat a jogviszonyokat, amelyekben az államigazgatási szervek a közhatalom megtestesítőiként járnak el, az államigazgatási tevékenység fő fajtái szerint további két nagy csoportra oszthatjuk. Az egyiküket a hierarchikus (alá-fölérendeltségi, vagy másként irányítási) jogviszonyok, a másik nagy csoportot pedig a nem hierarchikus (alá-fölérendeltség nélküli) jogviszonyok alkotják. Ebben az utóbbi kategóriában a legfontosabb típust a hatósági jogviszonyok adják. A nem hierarchikus jogviszonyok közé soroljuk a különböző törvényességi felügyeletet ellátó államigazgatási szervek és a felügyelt szervek közti jogviszonyokat is, ugyanúgy mint pl. a hatósági ellenőrzést végző államigazgatási szervek (azok dolgozói), és az ellenőrzött közötti jogviszonyokat is.

A hierarchikus viszonyoknak is több típusa alakult ki az elmúlt évtizedek során. Ezeket a típusokat elsősorban az irányított szerv típusa szerint lehet egymástól megkülönböztetni. Itt sincs tehát arról szó, hogy a hierarchikus jogviszonyok mindegyik típusa azonos tulajdonságokat mutat. Bizonyos fő sajátosságok tekintetében a különböző hierarchikus jogviszonyfajták megegyeznek, ugyanakkor azonban a jogviszonyok tartalmát tekintve (tehát a benne szereplő jogalanyok jogait, kötelelességeit tekintve) nagyon nagy különbségek találhatók.

A hierarchikus jogviszony fajtái - ahogy erről már szó volt - a következők:

- az egymással alá-fölérendeltségi viszonyban álló állam-

igazgatási szervek közötti jogviszony,

- a vállalatok irányítása során az irányító szerv és a vállalat között létrejövő (röviden vállalatirányítási) jogviszony,

- az intézeti típusú szervek és az államigazgatási szerv között létrejövő jogviszonyok (röviden intézetirányítási jogviszonyok),

- az államigazgatási szervek és a fegyveres erők fegyveres testületek és a rendészeti szervek, (testületek) közötti jogviszonyok,

- az államigazgatási szervek és egyéb szervek, egyéb állami szervek közötti jogviszonyok.

Az utolsó kategória nem azt jelenti, hogy egyetlen "egyéb" jogviszony létezik, hanem ez az utolsó kategória is gyűjtő fogalom, ide a legkülönbözőbb szervezeti kapcsolatok sorolhatók eltérő tartalmuk szerint. (Pl. a büntetésvégrehajtási intézmények és az irányító államigazgatási szerv közötti jogviszony teljesen más jogi tartalmú, mint pl. a tanácsi szakigazgatási szerv és a költségvetési üzem mint állami szervezettípus közötti irányítási kapcsolat.)

Mind a hierarchikus jogviszonyok különböző fajtáinak együttes jellemzésével, mind a hatósági jogviszonyokkal (mint a nem hierarchikus jogviszonyok legfontosabb fajtájával) külön fejezetekben foglalkozunk.

A jogviszonyok fajtái a szabályozó jogi normák funkciója szerint

A jogviszony fogalmának meghatározásakor definíciónk lényege az volt, hogy a jogalanyok közötti kapcsolat attól lesz jogviszony, hogy a kapcsolatot a jog szabályozza. Most már attól

függően, hogy milyen funkciójú jogi normák töltik be e szabályozás szerepét, kétféle jogviszonyt lehet megkülönböztetni: Az egyik az anyagi jogviszony, a másik az eljárási jogviszony. Anyagi jogviszonyról akkor beszélünk, ha a jogviszony elemeit (alanyainak jogképességét a jogi normák tartalmát, a jogviszony keletkezését, módosulását, megszűnését) anyagi jogszabály, vagy legalábbis anyagi jogi normákból álló szabályozási egység vagy egységek rendezik. Eljárási jogviszonyról viszont akkor beszélhetünk, ha a jogviszony imént felsorolt elemeit eljárási jogi normákból álló szabályozási egységek rendezik.

Ennek kapcsán választ kell adnunk arra a kérdésre, hogy mit szabályoz a jogi norma (pontosabban a szabályozási egység) a jogviszonyban. Mindenekelőtt szabályozza a jogviszony tartalmát, tehát a jogi norma jellegétől függően vagy az anyagi jogi normák vagy az eljárásjogi normák szabják meg a jogviszony alanyainak a jogait és a kötelességeit. Ezen kívül a jogviszonyban szereplő jogalanyok jogképességéről is a jogi normák, a jogszabályok rendelkeznek, vagyis a jogszabályban található meg az arra vonatkozó rendelkezés, hogy adott jogviszony-típusnak kik, illetőleg mik a jogalanyai a jogviszony mindkét alanyi pozíciójában. Azonkívül a jogszabályok határozzák meg - hozzátéve, hogy nem minden jogviszony esetében - a jogviszony keletkezésének, és megszűnésének, illetőleg módosításának a feltételeit, vagy másként a jogszabályok rendezik a jogi tényeket is. A jogviszony és a jogszabályok összefüggésére nézve a legfontosabb megállapítás az, hogy a jogviszonyra vonatkozó szabályozásnak a lényege a jogalanyok jogainak, kötelességeinek, vagyis annak a magatartásnak a szabályozása, amelyet a jogviszonyban a jogalanyoknak tanúsítaniuk kell.

Ha összevetjük az előző alfejezetekben adott osztályozást a jogviszonyok most tárgyalt kategóriáival, a következőket állapíthatjuk meg:

- Az államigazgatási szerződések anyagi jogviszonyok;
- Az együttműködési jogviszonyok lehetnek anyagi jogviszonyok is, de igen gyakran eljárási jogviszonyok;
- A hierarchikus igazgatás során csak anyagi jogviszonyok jönnek létre, mégpedig akkor, amikor a szerv létrehozzák, illetőleg valamely államigazgatási szerv irányítása alá helyezik, itt tehát eljárási jogviszonyok nem jönnek létre;
- A hatósági tevékenységben (általában a hierarchián kívüli igazgatásban) egyaránt létrejönnek eljárási jogviszonyok és anyagi jogviszonyok is. A hatósági jogviszony részletes elemzése során látható lesz, hogy a hatósági érdemi aktusok igen jelentős része (talán nem túlzás azt állítani, hogy többsége) anyagi jogviszonyt nem hoz létre. Ilyenkor tehát az aktus megszületését megelőzően csak eljárási jogviszony jön létre.

A hatósági jogviszonyokra az jellemző, hogy mindig előbb eljárási jogviszony jön létre (abban a pillanatban, amikor az államigazgatási szerv és az ügyfél egymással kapcsolatba lép, akármelyik kezdeményezésére). Az eljárási jogviszony eredményeként születik meg az érdemi döntés (a hatósági aktus, általában a hatósági határozat). Ez az érdemi aktus a hatósági ügyfajták kisebbik részében (amelyek állandó kapcsolatot hoznak létre valamely államigazgatási szerv és az ügyfél között), mint jogi tény létrehozza az anyagi jogviszonyt. A hatósági ügyfajták többségében azonban az érdemi aktus ugyan jogot vagy kötelezettséget keletkeztet, módosít vagy szüntet meg, illetőleg egyéb jogi hatást vált ki az ügyfélre nézve, de anyagi jogviszonyt nem hoz létre. (Elméletben ugyan meg lehet konstruálni egy ilyen fajta anyagi jogviszonyt, annak azonban sem gya-

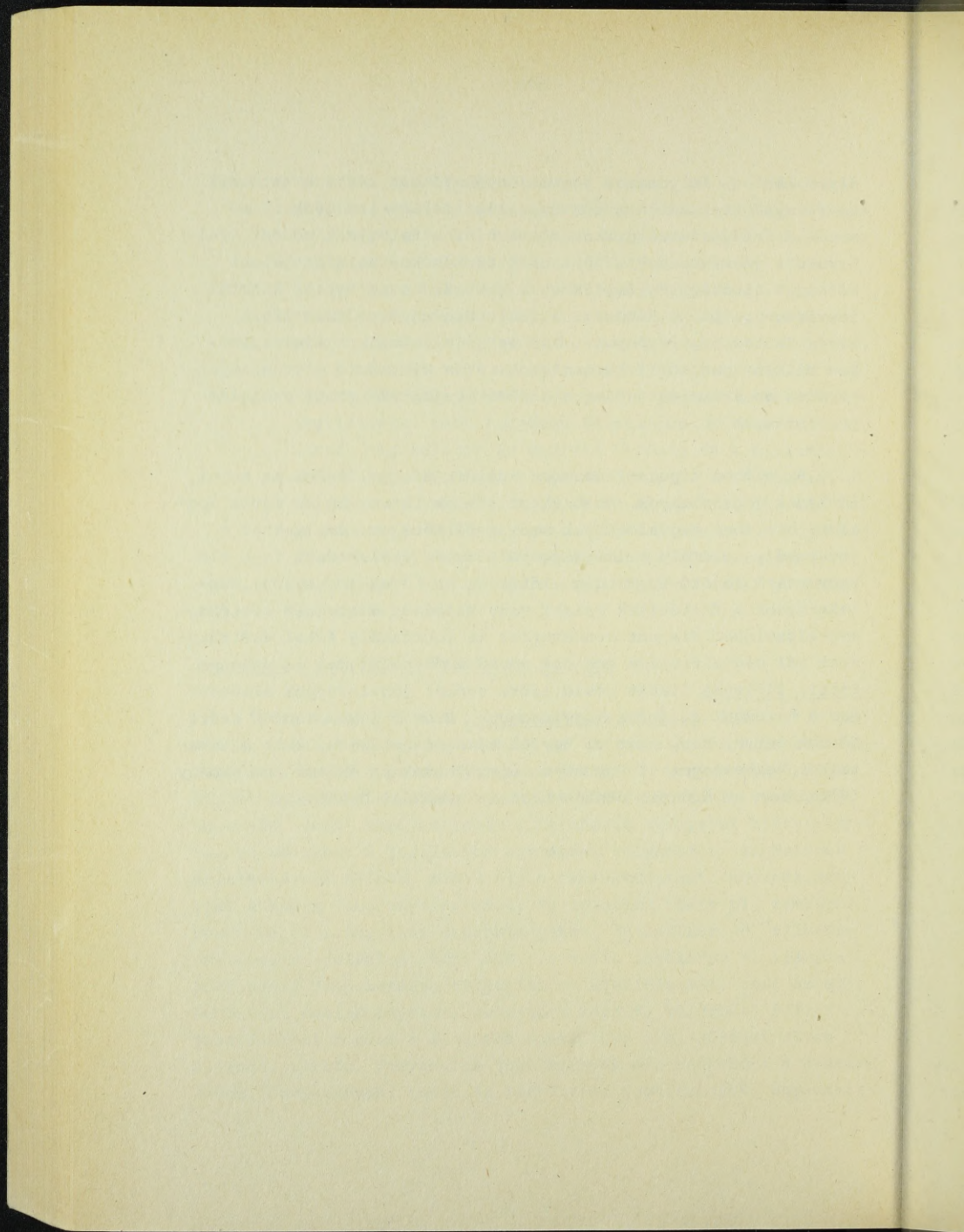
korlati, sem elméleti haszna nincs). Az elmondottakat példával illusztrálva: A rendőrhatalósági felügyelet alá helyezést elrendelő hatósági határozat olyan jogi tény, amely a rendőrhatalóság és a felügyelt személy között állandó, tartós, folyamatos jogviszonyt hoz létre. Ez tehát anyagi jogviszony (tartalmát az anyagi jogszabályok rendezik). Ugyanakkor az építési engedélyt megadó határozat vagy az építmény használatbavételét megengedő használatbavételi engedély nem hoz létre anyagi jogviszonyt, mert teljesen felesleges feltételezni egy tartós kapcsolatot az építési hatóság és a használatbavételi engedély jogosultja között. (Ilyen kapcsolat a valóságban nem létezik, mert ha az építési hatóság fel is léphet az építmény használójával szemben a következő évek vagy évtizedek során, annak a fellépésnek a jogi alapja nem a jogviszony, hanem valamely jogszabályi rendelkezés.)

#### A jogviszony fajtái időtartamuk szerint

Időtartamuk szerint a jogviszonyok állandó, tartós, folyamatos, jogviszonyok vagy esetiek és időlegesek. Az állandó, tartós, folyamatos jogviszonyokra az jellemző, hogy a jogalanyok között a valóságban olyan kapcsolat áll fenn, amely viszonylag hosszabb idejű, amelyet tehát a tartósság igényével hoztak létre, és amelyben a jogalanyok egymással folyamatos, rendszeres érintkezésben állnak, tehát olyan cselekményeket végeznek, amelyek a másik jogalanyt érintik. Az irányító szerv pl. rendszeresen végez irányítási cselekményeket, (utasítást ad, ellenőrzést végez, jelentést kér, stb.) a másik jogalany, az irányított pedig rendszeresen teljesíti az utasításokat, túri az ellenőrzési cselekményeket, jelentést készít, különböző feltejtésekkel fordul a felettes szervekhez stb. Jórészt ilyen állandó, tartós, folyamatos jogviszonyok mindenekelőtt a hierarchikus jogviszonyok, tehát az irányítási jogviszonyok. Ugyancsak

ilyen tartós, folyamatos jogviszonyok jönnek létre a hatósági tevékenység keretében a törvényességi felügyelet gyakorlása során a felügyeletet gyakorló szerv és a felügyelt között (felügyeleti jogviszonyok). Ugyancsak tartós kapcsolatot jelent bizonyos hatósági ügyfajtákban a hatóság és az ügyfél közötti jogviszony, (pl. a hatósági ellenőrzése során jönnek létre ilyen tartós jogviszonyok). Tartós jogviszonyok a szervezeten belüli igazgatási kapcsolatok révén kialakuló jogviszonyok, továbbá az államigazgatási szerződések jogi kereténél szolgáló jogviszonyok is.

Az előbbi típussal szemben egészen más jellegűek az eseti, időleges jogviszonyok. Ezek akkor jönnek létre, ha az egyik jogalany esetében megvalósulnak azok a feltételek, amelyekhez a jogszabály valamely államigazgatási szerv cselekvését írja elő vagy teszi lehetővé. Mindig létrejön az ilyen jogviszony, cselekménysor a feltételek valaki vagy valamely szervezet esetében megvalósulnak. Viszont rendszerint (a jogszabály által előírányzott cél megvalósulása esetén) rövid időn belül meg is szűnnek. Eseti, időleges (tehát rövid időre szóló) jogviszonyok elsősorban a hatósági eljárási jogviszonyok. Ezek a jogviszonyok azért jönnek létre, hogy akár az ügyfél kezdeményezésére, akár a hivatalból kezdeményezett ügyekben megszülessék az érdemi cselekmény, (általában az érdemi) döntés tartamú hatósági határozat.



XIX. FEJEZET

A HIERARCHIKUS IGAZGATÁS

(az irányítás)

1. §. A hierarchikus igazgatás általános jellemzése

A hierarchikus igazgatás szerepe a társadalomban

A hierarchikus igazgatással (irányítással) már egy előző fejezetben foglalkoztunk mint az államigazgatási tevékenység egyik fajtájával. A hierarchikus igazgatási viszonyal (irányítási viszonyal) a jogviszonyok egyik nagyon fontos fajtájaként is megismerkedtünk. (A továbbiakban a hierarchikus igazgatást irányítás elnevezéssel is használjuk.)

Amikor az irányítást mint az államigazgatási tevékenység egyik fő fajtáját tárgyaltuk, megállapítottuk, hogy a szervezetek igazgatásában az irányítás a legerőteljesebb hatalomgyakorlás jogi és igazgatási formája. Megállapítottuk azt is, hogy minden olyan szervezetrendszerben, amelyben erőteljes centrális hatalomgyakorlást kívánnak megvalósítani, az igazgatásnak ezt a fajtáját, vagyis az irányítást alkalmazzák. Ezért tehát az irányítás mint igazgatási tevékenységfajta nemcsak az államigazgatási tevékenység keretében, nemcsak az államigazgatásban található meg, hanem pl. a szocialista társadalom eddigi gyakorlatában a demokratikus centralizmus elve alapján szerveződött különböző szervezetrendszerben, a marxista-leninista párttól kezdve a legkülönbözőbb társadalmi szervezetekig. Az irányítás a szervezetek belső igazgatásának a formája is, hisz ott is alá-fölérendeltségi viszonyok léteznek. Megállapítottuk ugyanakkor azt is, hogy az irányítás mint államigazgatási tevékenységfajta jogilag szabályozott tevékenység, az állami tevékenység része. Az államigazgatási szervek irányítási tevékenysége

ennek folytán nem mindenféle fajta szervezettípus tekintetében, hanem kizárólag csak az állami szervek igazgatásában használt igazgatási fajta. (Legalábbis a mi hazai viszonyaink között.) Minthogy az irányítás rendkívül erőteljes állami hatalomgyakorlás jogi formája, ezért megengedhetetlen, hogy az államigazgatás társadalmi szervezetek vagy különösen az állampolgárok igazgatásában ezt az irányítási fajtát alkalmazza.

#### Az irányítás tudományos vizsgálata

Minthogy a hierarchikus viszonyok bonyolult társadalmi jelenségcsoportot alkotnak, az irányítási tevékenységet, az irányítási viszonyokat több tudományág vizsgálja. Az egyetemi oktatás keretében is több tudományág eredményével ismerkedhet meg a hallgató. Mindenekelőtt a hierarchikus viszonyokat vizsgálja a szociológia (a szervezetszociológia és a politikai szociológia) mint az emberi társadalom különböző csoportjai közötti, főként a szervezetek közötti kapcsolat jellegzetes típusát, különös tekintettel arra, hogy a hierarchikus szervezetrendszerek adják a különböző funkciójú bürokráciákat (Max Wéber nagy jelentőségű tudományos megállapításaira alapozva a vizsgálatokat). A bürokrácia jelenségére vonatkozó szociológiai megállapítások (és az erre épülő politológiai megállapítások) az államigazgatási szervezetrendszer tanulmányozásához is rendkívül nagy segítséget adnak (ld. pl. Crozier magyarul is megjelent munkáit!).

Az irányítási viszonyokat az igazgatástudomány is elemzi. Az államigazgatási szervek által ellátott irányítási tevékenység mellett a különböző nem állami hierarchikus rendszerek igazgatása, továbbá a nagy szervezeteken (pl. vállalatokon) belüli hierarchikus igazgatás is e tudományág tanulmányozásának tárgya. E tudományág valamennyi hierarchikus igazgatásfajta, irányításfajta közös sajátosságait kutatja és gyűjti rendszerbe.

Természetes, hogy a hierarchikus rendszerek és az irányítási tevékenység politikai jelenség is, ennek megfelelően a politológia szintén jelentős mértékben kiterjeszti érdeklődési körét az igazgatás e fajtájára is. (Lsd. pl. Bihari Mihály erre vonatkozó tudományos munkásságát!).

Az államigazgatási szervek által végzett irányítás mint jogilag szabályozott tevékenység, az irányítási viszony mint az államigazgatási jogviszony egyik fő fajtája természetesen tárgya a jogtudományi kutatásnak is. Ebben a minőségében azokat a jogszabályokat elemzi, amelyek az irányítási hatáskört, az irányítási jogviszony tartalmát szabályozzák, és a tételes jog alapján, továbbá a társtudományok eredményei felhasználásával jogtudományi jellemzést ad az államigazgatási jogviszony e sajátos fajtájáról. Már említettük, hogy a magyar államigazgatási szervek irányítási tevékenységének attól függően vannak speciális vonásai, hogy milyen szervezeteket, milyen szervezettípusokat irányítanak. Ugyanakkor a legkülönbözőbb szervezettípusok irányításának vannak közös vonásai, így leírhatók a jogtudomány eszközeivel is az irányítási viszonyok, általános, közös sajátosságai.

E fejezetben az irányítási viszonyokról mindenekelőtt jogtudományi jellemzést adunk. Ezt azonban rövid szociológiai és igazgatástudományi bevezetés előzi meg.

#### Az irányítás szociológiai értelemben

Minthogy az irányítás az alá-fölérendeltségi viszonyok mindegyik fajtájában megnyilvánuló tevékenység, a szociológia valamennyi irányítástípus közös társadalmi jellemzőit kutatja és tárja fel. Így vizsgálja a személyek közötti alá-fölérendeltségi viszonyokat, (vagyis pl. a vezető és a vezetettek közti vezetési-irányítási kapcsolatokat), a nem állami szervezetrendszerekben (hierarchikus rendszerekben) az egymásnak alárendelt szervezetek

vagy szervezeti egységek közti kapcsolatot, és vizsgálja természetesen az egyik legnagyobb hierarchikus szervezetrendszerét, nevezetesen az államigazgatási szervek rendszerét, főként az államigazgatási szervek és egyéb szervezetek közti irányítási viszonyokat is. A szociológia oldaláról most csak az irányítás mint viszony és mint tevékenység értelmezésével foglalkozunk. Az irányítás szociológiai értelemben személyek vagy szervezetek közötti olyan hatalmi viszony, amelyben az egyik az irányító (vagy másként a fölérendelt) személy vagy szervezet, a másik (az irányított, az alárendelt) személyre vagy szervezetre meghatározó befolyást gyakorol. Ez a meghatározó befolyás abban áll, hogy az irányított lényeges viszonyaiban az irányító akarata érvényesül, s ennek következtében az irányított tevékenysége, tevékenységének céljai, csakúgy mint a tevékenységének eredménye is az irányító akaratának megfelelően alakul.

Mint mindenféle hatalmi viszonyban, az irányítási (alá-fölérendeltségi vagy hierarchikus) viszonyban is a hatalmat gyakorló a saját akaratának érvényesítésére két alapvető eszközt használ, amelyek a hatalomgyakorlás elemei. Az egyik a kötelező aktuskibocsátási (rendelkezési jog), amellyel akaratát átviszi az irányítottra, vagyis ezzel gyakorolja a meghatározó befolyást az irányított tevékenységére, tevékenységének a céljaira, eredményeire is. A hatalom gyakorlásának a másik eleme a rendelkezések kikényszerítésének a lehetősége. Attól függően, hogy a kikényszerítés milyen eszközzel történhet, vagyis milyen kényszer áll rendelkezésére, a hatalomgyakorlás különböző fajtáit lehet egymástól megkülönböztetni. (A társadalmi szervezetek között pl. a szervezeti kényszer érvényesül, amelynek végső formája az irányított kizárása a szervezetből.) Az állami szervek által, pontosabban az államigazgatási szervek által gyakorolt irányítói hatalom szerves része az impérium, az állami közhatalom gyakorlása. Ezért tehát azt mondhatjuk, hogy az államigazgatási szervek által végzett irányítás mindig impérium birtokában végzett irányítás.

## 2. §. Az irányítás néhány igazgatástudományi jellemzője

Az igazgatástudományi jellemzése keretében, közelebbről az irányítás céljával és tartalmával foglalkozunk. Ez utóbbi előkérdéseként áttekintjük a szervezetek belső viszonyainak, működésének az általános struktúráját is. Szó lesz végül az irányítás eszközeiről.

### Az irányítás elemei

Az irányítás alanya az irányítást végző (szerv vagy személy), az irányítás tárgya az irányított (szervezet vagy személy). Az irányítás célját az irányított szervezet zavartalan és eredményes működésének a biztosításában, e működéshez a feltételekről való gondoskodásban szokták megjelölni. Emellett az irányítás célja annak biztosítása, hogy az irányított szervezet működésében érvényesüljön az irányító szervezet akarata. Az irányítói akarat elsősorban abban nyilvánul meg, hogy az irányított szervezet céljait, funkcióit határozza meg. (Ez mindig bizonyos mértékig a politikai szférájába tartozó irányítói akaratérvényesítés.) Ehhez szükség van természetesen az irányított szervezet eredményes működésének a biztosítására is.

Az irányítás különböző típusaiban az irányító szervezetnek eltérőek a funkciói a feltételek biztosításában. Van olyan irányítási viszony, amelyben a működés feltételeiről szinte teljes egészében az irányító gondoskodik, ugyanakkor vannak olyan irányítási viszonyok is, amelyben az irányítottnak a saját működése feltételeinek a biztosításában nagy az önállósága, ennek folytán az irányító kevés ilyen feltételt biztosító funkciót lát el. (Az állami szervezetek körében pl. az állami vállalatok irányításában a feltételek biztosítása még a legcentrálisabb irányítás idején is sokkal halványabb funkciója

volt az államigazgatási szerveknek, mint a költségvetési szervek, mindenekelőtt az ún. intézeti típusú szervek irányításában.)

Az irányítás tartalmán az irányító szerv által rendszeresen ellátott feladatok összességét értjük. Az irányítói feladatok szorosan tapadnak az irányított szervezet működési viszonyaihoz, annak tevékenységéhez, azokhoz az ügyekhez, amelyek a működése során keletkeznek. A legkülönbözőbb szervezetek működésében vannak azonos viszonyok, azonos ügycsoportok, ennek megfelelően az irányítási feladatok között is vannak olyan irányítási feladatok, amelyek mindenféle irányító szervre jellemzőek.

#### A szervezetek szakmai tevékenységfajtái

A szervezetek működésének struktúrája egyrészt szervezet-típusonként különböző, ezzel együtt vannak a működésnek olyan elemei, amelyek a legkülönbözőbb szervezettípusoknál egyaránt megtalálhatók. A szervezetek működése különböző tevékenységfajták ellátását jelenti. E tevékenységfajták alapvetően jellemzőek a szervezettípusra, a szervezettípus társadalmi rendeltetésére. (Könnyen belátható, hogy egészen más belső tevékenységfajták fordulnak elő egy bányavállalatnál és pl. egy egyetemen vagy egy kórházban.) Azokat a tevékenységfajtákat, amelyek valamely szervezet társadalmi rendeltetéséből, "profiljából" következnek, vagyis a szervezet szakmai sajátosságait tükrözik, ezeket szakmai tevékenységfajtáknak nevezzük. Minden szervezetet azért hoznak létre, hogy valamely tevékenységet lásson el a szervezeten kívül állók számára, legáltalánosabban megfogalmazva a társadalom szükségleteinek a kielégítésére. Minden ilyen társadalmi rendeltetés meghatározza azt, hogy milyen tevékenységek szükségesek e feladatok ellátásához. Ezeket a speciális tevékenységfajtákat a szakmai működési tevékenységfajtákat az jellemzi, hogy szervezettípusonként eltérőek.

Egy építőipari vállalat szakmai tevékenységei az építési tevékenységgel és általában a gazdálkodással függnek össze. Egy dohányipari vállalat szakmai tevékenységei a dohány beváltással, feldolgozással, dohányipari termékek előállításával összefüggő tevékenységek, és ugyancsak a gazdálkodási tevékenységek. A kórház szakmai tevékenységei a gyógyító ellátó tevékenységgel függnek össze, annak a résztvékenységei. A tudományos kutató intézet szakmai tevékenységei a tudományos kutatás és annak a résztvékenységei. Egy államigazgatási szervnek, pl. egy minisztériumnak a tevékenységei államigazgatási tevékenységek, tehát pl. a tanácsi szakigazgatási szervek irányítása, a jogi szabályozás előkészítése, jogszabályok kiadása, ágazati irányítás ellátása, stb.

#### A szervezet szervei tevékenységfajtái

Azokat a tevékenységfajtákat, amelyek minden szervezettípusnál előfordulnak, tehát a szervezetekre általában jellemző tevékenységfajtákat a szakirodalom szervi tevékenységfajtáknak nevezi. A leggyakrabban előforduló szervei tevékenységfajták a szervezet működési feltételeinek a biztosítására irányulnak. Minden szervezetenél el kell látni ezeket, különben a szervezet nem képes a szakmai tevékenységekre. A szervei tevékenységek (a szervei ügyek intézése) a szakmai tevékenység eszközeül szolgálnak, szolgálati szerepük van.

#### A legfontosabb szervei tevékenységfajták a következők:

- A szervei ügyek első csoportja a szervezet létesítésével, megszüntetésével, átszervezésével kapcsolatos ügyekből áll.

- A második nagy csoportot a működés személyi feltételeinek a biztosítására irányuló tevékenységek (ügyek) adják. Ide tartoznak a vezető és a szervezet egyéb dolgozóinak, tagjainak választásával, kinevezésével, megbízásával, a megbízások, munkaviszonyok megszüntetésével, a szervezet létszámának meghatározásával, a bérek és egyéb juttatások megállapításával kapcsolatos bér-gazdálkodási tevékenységek, a munkaügyi tevékenységek, a fe-

gyelmi ügyek intézése, a kiképzési, és továbbképzési ügyek, az egyéb személyzeti és munkaügyi feladatok ellátása.

- A következő szervi ügycsoportot a szervezet működéséhez szükséges dologi, anyagi feltételekkel kapcsolatos tevékenységek, ügyek adják. Ide tartoznak általában a pénzügyi tevékenységek, a költségvetésből gazdálkodó szerveknél a költségvetési gazdálkodás tevékenységei, azután az épületekkel kapcsolatos ügyek, (karbantartás, felújítás, kezelés, fűtés, világítás, takarítás), a berendezési, felszerelési tárgyak biztosításával összefüggő ügyek, (a szakmai tevékenységtől függően a gépektől, műszerektől kezdve a könyvekig, a számítógépekig, stb.) továbbá azokkal a berendezési-felszerelési tárgyakkal kapcsolatos ügyek, amelyek minden szervezet működéséhez szükségesek - ugyanígy az anyagokkal való ellátás stb.

- A szervi tevékenységek következő csoportjába tartoznak a belső szervezet kialakításával kapcsolatos tevékenységek, tehát a szervezet belső tagolása, szervezeti egységek létrehozása, megszüntetése, átalakítása, a szervezeti egységek közötti munkamegosztás kialakítása stb.

- A szervezet működési rendjének kialakításával és átalakításával kapcsolatos ügyek a szervi ügyek újabb csoportját alkotják, így a dolgozók munkakörének, munkakapcsolatainak kialakítása, a belső információrendszer, az intézményes koordináció megszervezése, az értekezlet, ülések rendjének, általában az ügyviteli szabályok meghatározásával kapcsolatos tevékenységek, stb.

- A szervi ügyek közé tartoznak a szervezet vezetésével kapcsolatos ügyek is, vagyis a vezető feladatkörének, hatáskörének meghatározása, a vezető rendszeres és esetenkénti kötelességeinek megállapítása, a vezetői tevékenység eredményességének az előmozdítása stb.

- A fejlesztési ügyek adják a szervi ügyeknek egy újabb csoportját. Ez bizonyos mértékig az előbbi szervi tevékenységfajtáktól elválik, mert az eddig felsoroltak a szervezet folyamatos működéséhez a feltételek biztosítására irányulnak. A

fejlesztési tevékenységek ellátása viszont a szervezet jövőjének az előkészítését szolgálják.

"Segédtevékenységek" a szervezetek működésében

Mindenféle szervezetnél előforduló tevékenységeknek van egy másik típusa is, amely ugyancsak szolgálati szerepet tölt be a szervezet szakmai tevékenységeihez képest, de nem a mindennapos működés feltételeinek a biztosítására irányul. Ennek ellenére olyan segédtevékenységek ezek, amely nélkül - különösen nagy munkaszervezetek - működni nem képesek. Ilyen segédtevékenység pl. az építési tevékenység (minden olyan szervezetnél, amelynek nem szakmai profilja az építési tevékenység), a személy- és teherszállítás, (egyszerűbben a gépkocsik fenntartása), a távközlési tevékenység (a telefonok, telexek működtetése), a közületi elhelyezés (a szervezet számára helyiségek, épületek szerzése). A segédtevékenységek körébe tartoznak különböző védelmi célú segédtevékenységek is, így pl. a szervezeten belüli tűzrendészeti tevékenység, az üzemenrendészet, a vagyonvédelem, a vízminőség-védelem, a hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek, egyéb környezetvédelmi tevékenységek is, így pl. a munkahelyi társadalombiztosítási tevékenység, a munkahelyi szociális létesítmények fenntartása, működtetése, az üzemegészségügyi tevékenység, a munkavédelem. Ide tartozik bizonyos kommunikációs tevékenység is, a sokszorosító, a nyomdai tevékenység, a kiadói tevékenység, vagy bizonyos kulturális segédtevékenységek pl. közművelődési tevékenység, sajtóval kapcsolatos tevékenység. Vannak fejlesztést szolgáló segédtevékenységek is. Ilyenek pl. (főleg a gazdasági szervezeteknél) a tudományos kutatás, a műszaki fejlesztés, az újítási, találmányi ügyek intézése, az üzem- és munkaszervezés. Egyéb segédtevékenységek, pl. a nemzetközi kapcsolatokkal összefüggő tevékenységek, a statisztikai, az egyéb információs tevékenység és az informatikai tevékenység, a belső ellenőrzés, az ügyvitel, az iratmegőrzés, stb.

A három féle tevékenység-csoport, a szakmai tevékenységek, a szervei tevékenységek és a segédtevékenységek egymáshoz való viszonyáról a következőt állapíthatjuk meg: Bár a szervei tevékenységek és a segédtevékenységek mindegyik csoportja és majdnem mindegyike előfordul a legkülönbözőbb szakmai profilú szervezeteknél, azért a szervezet szakmai funkciója, társadalmi rendeltetése (profilja) rányomja a bélyegét a szervei tevékenységek és a segédtevékenységek összetételére is. (Nyilvánvaló, hogy egy gyári termelést folytató szervezetnél a dologi feltételek körében a legnagyobb szerepet a gépek, műszerek játsszák, és az ezek elhelyezésére szolgáló helyiségek, ezek energiaellátása, vízellátása stb. Más szakmai profilú szervezeteknél (amelyek pl. a szellemi munka szervezetei) a gépeknek alárendelt jelentőségük van. Ugyanakkor egy társadalomtudományi és természettudományi kutató intézet dologi feltételeinek a különbözősége is magától értetődő. Ugyanígy a segédtevékenységek körében is a szakmai profil meghatározza, hogy mely segédtevékenységek dominálnak. A fenti felsorolásból is lehet látni, hogy egyes segédtevékenységek nélkül semmiféle szervezet nem működhet. Ugyanakkor vannak olyan segédtevékenységek, amelyek pl. csak a gazdasági tevékenységet ellátó, a gazdálkodást folytató szervezeteknél fordulnak elő. Azt lehet tehát mondani, hogy a szervei ügyek és a szervezeti segédtevékenységek is a szakmai tevékenységek által meghatározott, ezért szervezettípusonként sajátos struktúrát mutatnak.

#### Az irányító tevékenység tartalmának összetétele

Miként írtuk, az irányítás tartalmán az irányító szerv által rendszeresen ellátott feladatok összességét értjük. Az irányítói feladatok szorosan tapadnak az irányító szervezet típusához, (elsősorban társadalmi rendeltetéséhez). Nyilvánvalóan más feladatokat kell ellátni egy vállalat irányítása során, mint egy egyetem vagy egy kutató intézet, avagy egy hatósági tevékenységet ellátó tanácsai szakigazgatási szerv irá-

nyításában mégis az irányítás tartalmában tükröződik a szervezeti viszonyok szerkezete is. Ez azt jelenti, hogy az irányító tevékenységen belül is megkülönböztetjük a szakmai irányítást és a szervi irányítást. A szakmai irányításon az irányított szervezet szakmai tevékenységfajtáira való államigazgatási befolyást értjük, azoknak az igazgatási, irányítási feladatoknak az ellátását, amelyekkel az irányító szerv ezeket a szakmai tevékenységfajtákat kívánja akarátának megfelelően befolyásolni. Az irányítás tartalmának a másik része, a szervi irányítás viszont a szervi tevékenységfajták tekintetében ellátott igazgatási feladatokat jelenti. Az irányító szerveknek valamilyen feladata minden szervi ügycsoporttal, a szervi tevékenységek minden fent felsorolt csoportjával léteznek. Minél nagyobb az irányított szervezet önállósága, annál kevesebb az irányító szerv szervi funkciója, és annál kevesebb részfeladatot lát el. Ellenkezőleg viszont, ha igen erős az irányító szerv befolyása és gyenge az irányított szervezet önállósága, akkor a szervi feladatok majdnem mindegyike megjelenik az irányító szerv feladatkörében és hatáskörében.

Más a helyzet a segédtevékenységekkel kapcsolatban. A segédtevékenységeknek a nagyobbik részére a hierarchikus igazgatás körében a hierarchikus irányító szerv nem gyakorol hatást. Elvileg az irányító tevékenység ezekre is kiterjed, de nem lehet az ezzel kapcsolatos feladatokat mint az irányítás tartalmának harmadik elemét összefoglalni. Ennek az az oka, hogy az ún. segédtevékenységek igazgatását a magyar államigazgatásban elsősorban a hierarchián kívüli igazgatás eszközeivel befolyásolja az államigazgatás, és nem az irányítás keretében. Vannak egyes feladatok, amelyek megkülönböztetett figyelmet kapnak az irányítás körében is. (Ilyen pl. a tűzrendészet munkavédelem vagy az energiagazdálkodás, a statisztikai feladatok ellátása stb.) Ez azt jelenti, hogy pl. az államigazgatásban ezekre a feladatokra az irányító szerveknél külön részlegeket, (pl. minisztériumi osztályokat vagy főosztályokat)

hoztak létre, és az alsóbb szintű irányító államigazgatási szerveknél is ezeknek az irányított tevékenységfajtáknak "felelősei" voltak. Ezzel együtt más segédtevékenységek viszont teljes egészében csak a hatósági igazgatás, a hierarchián kívüli igazgatás tárgyai voltak a hierarchikus igazgatás ezekkel nem foglalkozott.

Összefoglalva: az irányító tevékenységnek két része van, az egyik a szakmai irányítás, amely a szakmai irányítási feladatok összességének az ellátását jelenti, a másik része pedig a szervei vagy másként fenntartói irányítás, amely viszont a szervei tevékenységekkel összefüggő irányítási tevékenységek összességét jelenti.

#### Az államigazgatási irányítás keretében gyakorolt funkciók

Az államigazgatás funkcióján - miként erről már szó volt - társadalomirányítási rendeltetését értjük. (A társadalomirányítási rendeltetés vagy szerep az a hatás vagy következmény, amit az államigazgatási szervezet tevékenységével állami célok megvalósítására a társadalmi viszonyokban kiváltani szándékozik.) Az államigazgatási funkció gyakorlása az azonos társadalmi irányítási rendeltetésű feladatok rendszeres ellátását jelenti. Az irányító szerv funkcióinak a vizsgálata a szakmai, illetőleg a szervei irányítási feladatok összevonása útján határozható meg.

A legfontosabb irányítási funkciók a következők:

- a létesítés (átszervezés, megszüntetés) funkciója,
- a személyzeti funkció (a leggyengébb funkció gyakorlás esetén is) legalább a vezető kinevezésének megbízásának a joga,
- a finanszírozási funkció (a szervezet működésének illetőleg fejlesztésének feltételeiről való gondoskodás),

- a szakmai feladatmegszabás funkciója (a szakmai feladatok végrehajtására konkrét utasítások adása). (A gazdaság igazgatásában pl. a tervutasításos rendszer idején a vállalatok hierarchikus igazgatásának fő eszköze a tervutasítás volt. A tervutasítás jogtudományi szempontból nem jelentett mást, mint az imént megjelölt szakmai feladatmegszabás funkciójának a gyakorlását.)

A különböző szervezetek irányítására vonatkozó jogi szabályozást vizsgálhatjuk abból a szempontból is, hogy a különböző fent felsorolt irányítási funkció közül melyek találhatók meg az irányító államigazgatási szerv hatáskörében. (Így pl. az állami vállalatok irányításából legelsőként maradt ki a finanszírozási funkció. Ugyanakkor változatlanul megmaradt a létesítési, és a személyzeti funkció. A szakmai feladatmegszabás funkcióját az 1968. évi gazdaságirányítási reform szüntette meg. Az állami vállalatok többségét érintően a hierarchikus igazgatás megszüntetése azzal fejeződött be, hogy még a személyzeti funkciót is megszüntették, és gyakorlatilag megszűnt a létesítési, megszüntetési funkció is.)

#### Az irányítás eszközei

Az irányítás az irányító szerv cselekményei útján valósul meg. E cselekmények különböznek aszerint, hogy az államigazgatási szervek által megvalósított (állami) irányításról van-e szó, vagy pedig valamely társadalmi szervezetrendszeren belüli irányításról. Az államigazgatási szervek által valamely állami szervtípus tekintetében ellátott irányítás eszközei zömmel jogi eszközök, vagyis aktusok, bár ezeknél is szerepük van a nem jogi eszközöknek is. Ugyanakkor a társadalmi szervek felsőbb szervei által megvalósított irányításban a nem jogi eszközök dominálnak, tehát az irányítási viszonyokban az irányító társadalmi szerv jogi eszközöket szükségképpen nem

használ.

A társadalmi szervezetek belső alapszabályai (pl. a szervezeti szabályzatok) az irányító szervezeteknek adhatnak hatalmi eszközöket is. Így pl. a határozataik kötelezőek lehetnek az alsóbb szervekre, feladat elvégzésre utasítást adhatnak, belső (társadalmi) normákat alkothatnak stb. Hangsúlyozzuk azonban, hogy ezek nem állami, nem jogi eszközök.

Az irányítás nem jogi eszközein a jogi hatás ki nem váltó irányítási cselekményeket értjük. Az irányítás leggyakoribb nem jogi eszközeit az államigazgatási cselekmények körében úgy foglaltuk össze, hogy ezek az ellenőrzési cselekmények, az instruáló cselekmények és a szervezési cselekmények.

Az irányító szerv vezetője és egyéb dolgozói az irányított szervezetre, főként annak vezetőjére hatást tudnak egyéb módon is gyakorolni. Ilyen ráhatási módok pl. az erkölcsi és anyagi ösztönzés, a munkáról véleménynyilvánítás, elismerés, dicséret, bírálat, stb.

Végezetül az irányítás körében is említést teszünk az irányító szerv olyan belső cselekményeiről, amelyek közvetlenül nem hatnak az irányított szervezetekre. Ilyenek elsősorban a döntést előkészítő cselekmények, főként az információszerző, feldolgozó, elemző, tervező, javaslatkészítő munka, és a különböző szervezési cselekmények. (A nem jogi eszközökről a XV. Fejezetben adtunk számot.)

### 3. § Az államigazgatási szervek irányító tevékenységének jogtudományi jellemzése

#### Az irányítás jogtudományi értelmezése

A szocialista társadalomban - különösen a fejlődés első szakaszában, a szervezetrendszer differenciálatlansága folytán -

a szervezetek igen nagy hányada állami munkaszervezet (zömmel vállalat és intézeti típusú szerv). E fejlődési szakaszban az ilyen állami munkaszervezetek többsége valamely államigazgatási szerv irányítása (hierarchikus igazgatása) alatt működik. Ezek az irányító tevékenységüket jórészt jogi eszközökkel valósították meg. Ennek folytán az államigazgatási szervek irányító tevékenységének, az irányítási jogviszonynak a tanulmányozása - a szociológiai, az igazgatástudomány és egyéb tudományágak mellett - a jogtudománynak is tárgya. Jogtudományi értelemben irányításról csak akkor beszélhetünk, ha az irányító államigazgatási szervnek jogszabályok biztosítják azokat a jogi eszközöket, (az irányítási jogokat, az irányítási hatáskört), amelyekkel megvalósítható a szociológiai értelemben vett irányítás, vagyis az irányított szervezet meghatározó befolyásolása. A jogtudományi értelmezés szerint tehát irányítás esetén két szervezet él (egy államigazgatási szervezet és egy másik állami szervezet) olyan tartós és folyamatos jogviszonynak, amelynek tartalmát az irányítási jogok adják. Az államigazgatási szervek irányító tevékenységnek jogtudományi vizsgálata főként e jogviszonyok tartalmának az elemzését jelenti.

#### Az irányítási jogosítványok

Az irányítási viszonyok tartalmát szervezettípusonként a jogszabályok rendezik. (Így a tételesjog másként szabályozza pl. az egyetemek és az irányító minisztériumok közti viszony tartalmát, mint pl. a tanácsi szakigazgatási szervek és az oktatási intézetek közti viszonyt, mindezekről különböző pl. egy közmű vállalat államigazgatási irányításának jogi tartalma vagy a Honvédelmi Minisztérium és a különböző katonai egységek közti irányítási viszony tartalma.) A különböző szervezettípusok irányítása főként abban különbözik egymástól, hogy a tételesjog az irányított szervezet számára különböző mértékű önállóságot biztosít. Jegyzetünk egyik bevezető feje-

zetében már szó volt arról, hogy a hierarchikus viszonyok az elmúlt évtizedek során nagy átalakuláson mentek keresztül, méghozzá az irányított szervezetek önállóságának erőteljes növelése jegyében.

Annak ellenére, hogy a tételesjog a különböző állami szervezettípusok irányítását eltérően szabályozza, mégis az ezekre a szervezettípusokra vonatkozó jogszabályok elemzése alapján a jogi eszközszerben is megtalálhatók közös vonások. Ez azt jelenti, hogy vannak olyan jogi eszközök, vannak az irányító szerveknek olyan jogosítványai, amelyek minden irányítási viszony tartalmának a részét jelentik, amelyek mindenütt megtalálhatók. Ezeket a jogosítványokat nevezzük irányítási jogoknak, s ezek összessége viszont az irányítói, az irányítási hatáskört jelenti.

Az államigazgatási szervek állami szervezetek tekintetében végzett irányítása körében általában a következő irányítási jogokat gyakorolhatják, az irányítási hatáskört tehát a következő irányítási jogok összessége adja:

- a) Az irányított szervezet viszonyai szabályozásának a joga (az irányított szervezetre kötelező normatív aktus kiadásának a joga);
- b) Az irányított szervezet (vagy annak valamelyik vezetője) számára konkrét utasítás adásának a joga;
- c) Az irányított szervezet konkrét ügyeiben a döntés (a határozathozatal joga);
- d) Az irányított szervezet aktusai felülvizsgálatának a joga;
- e) Az irányított szervezet ellenőrzésének a joga.

Az irányítási jogviszony sajátossága az, hogy az irányító szerv a fenti irányítási jogosítványok mindegyikét együttesen gyakorolhatja. Ha a jogszabály erre ad lehetőséget, akkor az államigazgatási szerv a jogosítványok oldaláról vizsgálva teljes irányítási hatáskört gyakorol. Abban az esetben, ha valamely állami szervezettípus tekintetében valamelyik irányítási jog gyakorlását a jogszabály kizárja, akkor az irányítói hatáskör már korlátozott. A fegyveres erők, fegyveres testületek és a rendészeti szervek irányítását kivéve a mai magyar államigazgatásban az államigazgatási szervek irányítási hatásköre általában korlátozott. (Az irányított szervtípus önállóságának fokától függően természetesen az irányítási hatáskört különböző mértékben korlátozzák.)

Az irányítói jog erőssége (vagyis a gyakorolt hatalom mértéke) nemcsak attól függ, hogy az irányító szerv az irányított viszonyaiba milyen jogosítványokkal szólhat bele, hanem attól is, hogy ezekkel a jogi eszközökkel az irányított szervezet milyen működési szféráját, milyen tevékenységét, milyen ügyeit, ügyeinek mekkora hányadát befolyásolhatja. Másként megfogalmazva az irányítói jogkör szélessége tehát annak függvénye, hogy az alárendelt szervezet milyen szakmai és szervei ügyeibe szólhat bele meghatározóan.

#### A szabályozási jog gyakorlása

Bár a szabályozási jog minden olyan államigazgatási szervet elméletileg megillet, amelynek alárendelten valamely szervezet működik, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. ezt a jogalkotási jogkört erőteljesen korlátozta. A tételes jog szabályai szerint ma nem minden irányító államigazgatási szervet illet meg a szabályozási jog. Így, ha a tanácsai szakigazgatási szervnek vagy centrális alárendeltségi területi, helyi államigazgatási szervnek az irányítása alatt működik valamely

más állami szervezet (intézet, vállalat, egyéb állami szervezet), akkor az imént hivatkozott törvény szerint szabályozó, normatív aktust e szerv számára nem adhat ki. Az irányítási jogán csak a jogalkotásra feljogosított szervek adhatnak ki a nekik alárendelt szervek számára jogszabályt. Ezen túlmenően a jogalkotásról tv. szabályozza "az állami irányítás egyéb jogi eszközeit" is. Ebben a Minisztertanácsot, a kormánybizottságokat és a tanácsok végrehajtó bizottságait ruházta fel azzal a joggal, hogy az általuk irányított szervek feladatait, normatív határozathatán szabályozzák. Ezen kívül - ugyan ilyen jogi eszköznek minősítve - a törvény a minisztert és az országos hatáskörű szerv vezetőjét jogosítja fel arra, hogy normatív utasítást adjon ki a közvetlen irányítása alá tartozó szervek tevékenységének a szabályozására.

A jogalkotásról szóló új törvényünk tehát az irányítói hatásköröket (az államigazgatási szervek hatáskörét) generálisan korlátozta. Megszűnt tehát az az 1987. december 31-ig fennálló állapot, hogy minden irányító államigazgatási szerv (legyen az bármilyen szintű szerv) az általa irányított állami munkaszervezet vagy alsóbb fokú államigazgatási szerv számára normatív utasítást adhat ki. Erre ma a miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetőin kívül más különös hatáskörű államigazgatási szerv nem jogosult.

#### A konkrét utasítás mint az irányítás eszköze

Az aktustanról szóló fejezetben a konkrét utasítást mint jogilag kötetlen aktust határoztuk meg, amelynek a célszerűség, a célra irányultság a legfőbb jellemzője. Az irányítási célok elérésében a hierarchikus igazgatás legtipikusabb jogi eszköze a konkrét utasítás.

Az irányítás körében az utasítás különböző funkciókat tölthet be. Ezt egyrészt vizsgálhatjuk az igazgatás folyama-

tában betöltött funkciója szerint, másrészt pedig az irányítás két tartalmi része, nevezetesen a szakmai irányítás, illetőleg a szervei irányítás eszközeként.

Az igazgatási folyamatban betöltött funkciója szerint a konkrét utasítás lehet az irányított szervezet befolyásolásának direkt eszköze vagy érvényesítő eszköze. A direkt eszközként használt utasítást érdemi utasításnak is nevezhetjük, mert ez az utasításfajta a szervezet tevékenységébe érdemben szól bele, meghatározván, hogy valamely szakmai tevékenység miként alakuljon vagy a szervezet valamilyen működési feltételét hogyan formálják. Az érvényesítő eszközként felhasznált utasítás az irányítói akarat érvényesítésének, a jogszabályokban vagy az egyedi aktusokban, többek között így a konkrét utasításokban meghatározott kötelezettségek érvényesítésének az eszköze, mégpedig úgy, hogy az utasítás az ellenőrzés és az információszerzés eszköze. (Tipikus megjelenési módja a jelentéstételre kötelező utasítás, illetőleg az adatszolgáltatást, iratfelterjesztést elrendelő, a tájékoztatást kérő stb. utasítás.)

Attól függően, hogy az irányítás, az irányított szervezet milyen tevékenységét érinti, megkülönböztethetjük egymástól a szakmai ügyekben adott utasítást, és a szervei ügyekben adott utasítást. Az utasítás általában a szakmai tevékenységfajta befolyásolására alkalmas eszköz. Minél erősebb az irányítás és minél kisebb az irányított szervezet önállósága a szakmai tevékenység végzését illetően, annál gyakoribb a szakmai feladatok konkrét utasítások sorozatában való megszabása. Közismert, hogy a tervutasításos gazdaságirányítási rendszer központi jogintézménye, a tervutasítás az állami vállalatok szakmai, vagyis gazdasági tevékenységének szoros megszabásához szolgált eszközzül. Ezzel együtt a konkrét utasítás a szervei ügyek befolyásolására is felhasználható. Így pl. utasítás adható fejlesztési feladatok elvégzésére, személyzeti bérügyi,

munkaügyi, munkavédelmi intézkedések megtételére, fegyelmi eljárás megindítására, szervezetalakítási intézkedésekre, bizonyos működési mozzanatokra, pl. értekezlet összehívására, stb. Igen széles körben adhatnak utasítást az irányító szervek az irányított szervezet vezetőjének a vezetői feladatok ellátására (pl. ellenőrzés megtartására). Az irányító szerv konkrét utasítást adhat különböző rendezvényeken, pl. értekezleteken, továbbképzésen való megjelenésre is, stb.

Több összefüggésben szó volt már arról, hogy az irányítási viszonyok fejlődésében a konkrét utasítás szerepe is változott a hazai államigazgatási gyakorlatban (és a rá vonatkozó jogi szabályozásban). Áttekintve a legkülönbözőbb állami szervezetek irányításának alakulását, az utasításos igazgatásnak különböző mértékű szerepét figyelhetjük meg. Ez azt jelenti, hogy a konkrét utasításadásnak mint irányítási jognak a korlátlanlansága vagy korlátozottsága tekintetében többféle variáció alakult ki. Ezek közül a következő három modellt érdemes egymástól megkülönböztetni:

- Az utasításos igazgatás klasszikus változata az, amelyben az államigazgatási szervet az irányított szervezet valamennyi tevékenységét illetően teljes, azaz korlátozatlan utasításadási jog illeti meg.
- A második változatban az utasítási jog már korlátozott, viszont csak a szakmai tevékenységet illetően. Ilyenkor tehát a szervi ügyekben az utasításadás megengedett, továbbra is használt eszköz. E második változatban az utasítások funkciói szerinti fajtáit vizsgálva az állapítható meg, hogy a szakmai ügyekben is elsősorban az érdemi utasítások tilalmát tartalmazzák a jogszabályok, vagyis az ellenőrzési és információszerző célú utasítások megengedettek.

- Végül az utasításos igazgatásnak is elképzelhető egy harmadik változata, nevezetesen az, amelyben az utasítási jog nemcsak a szakmai tevékenységekre nézve, hanem a szervezet minden tevékenységét illetően is korlátozott. (E korlátozás azt jelenti, hogy bizonyos ügyekre nézve megengedik, másokra nézve tiltják az utasítási jogot.) Mind a szakmai, mind a szervei ügyekre nézve az utasítási jog korlátozása esetén is elsősorban az érdemi utasítások kiadását tiltják meg bizonyos ügyekre nézve. Az információszerzési és az ellenőrző funkciójú utasítások joga általában változatlanul megmarad, (mindaddig, amíg az irányító államigazgatási szerv és az irányított szervezet között hierarchikus igazgatási viszony áll fenn).

#### A konkrét ügyekben való döntés mint az irányítás eszköze

Az irányító szerv irányító tevékenységének igen fontos eszköze a konkrét ügyekben való döntés. Ez aktustanilag döntéstartalmú egyedi aktus kiadását jelenti (általában írásban és általában határozati formában). A konkrét ügyekben való döntés jogi minősítését (azt ti., hogy döntéstartalmú egyedi aktus) nem befolyásolja az, hogy a tételesjog nem nevezi határozatnak. Az irányítói aktusokban (a konkrét ügyekben való döntés körében) egyaránt megtalálhatók a jogalkalmazói döntések és a jogilag kötetlen döntések. A hierarchikus viszonyok olyan szabályozási típusaiban, amelyek az irányító államigazgatási szerveknek nagy állami hatalomgyakorlására adnak módot, jellemzőek a jogilag kötetlen aktusok. Az irányított szervezetek önállóságának a növelése jogilag azzal is jár, hogy a konkrét ügyekben való döntések között egyre több a jogalkalmazói aktus. Ez annyit jelent, hogy a döntési hatáskör szabályozási módja egyre inkább megközelíti vagy eléri a hierarchián kívüli igazgatásban, elsősorban a hatósági igazgatásban kiadható határozatok mint jogalkalmazói döntések szabályozási módját.

Az egyedi döntéstartalmú aktusok dogmatikailag a hierarchikus igazgatásban is jogosító, kötelező vagy tiltó aktusok. A jogosító aktusok - ellentétben a hatósági igazgatással - egyaránt keletkezhetnek az igazgatott szervezet vagy annak valamely tagja (dolgozója, vezetője) kezdeményezésére és hivatalból is. (A hatósági igazgatásban a hivatalból kezdeményezett jogosító aktusok mellett a legnagyobb szerep itt is az engedélynek mint a jogosító aktus fő típusának jut. Az irányító szervezet hatáskörét szabályozó jogi normák rendkívül nagy számú tevékenységet vagy cselekményt köthetnek rendszerint a közvetlen irányító szerv engedélyéhez. Minél több, az irányított szervezetben végezhető tevékenységet, cselekményt kötnek engedélyhez, annál erőteljesebb az irányítás, annál gyengébb az irányított szervezet önállósága.

A kötelező és a tiltó egyedi aktusoknak elsősorban a szervei irányításban vagyis az irányított szervezet működési feltételi körében van szerepük. A struktúra-alakítás, az állóeszköz és fogyóeszköz gazdálkodás, a finanszírozás, a fejlesztés, a létszámgazdálkodás stb. területén az egyedi kötelezések és méginkább a tilalmak az igen erőteljes államigazgatási beavatkozásnak az eszközei. A szervezeti önállóság jogi garanciáinak a megteremtésében nagy a jelentősége annak, ha az irányító szerv hatáskörének a jogi szabályozásában jogszabály határozza meg a tilalmakkal és a kötelező aktusokkal befolyásolható szervezeti tevékenységek, viszonyok, ügyek körét. Ez egyben azt is jelenti, hogy minden olyan működési viszonyban, amelyben a kötelező, illetőleg a tiltó aktusokkal a beavatkozás lehetőségét jogszabály nem adja meg, az irányító szerv számára az ilyen ügyekbe való beavatkozás tilos. A hazai tapasztalatok azt mutatják, hogy az irányítási viszonyok fejlesztésében, az irányítói hatáskör korlátozásában elsősorban a szakmai ügyeket befolyásoló aktusok kiadásának a korlátozása érdekében történtek erőfeszítések, a szervei ügyek területén az ilyen kötelező és főként tiltó aktus kiadását viszont a jogszabályok ritkáb-

ban korlátozzák.

Példák a szervei ügyekben hozott konkrét döntésekre: az államigazgatási szerv létrehozó, megszüntető, átszervezési döntése (pl. valamely vállalat vagy intézet esetében), fejlesztési döntések, munkaviszony vagy megbízás létesítése, megszüntetése, bérek és egyéb pénzbeli juttatások megállapítása, fegyelmi határozat, költségvetés megállapítása, beszerzés, elidegenítés engedélyezése, szervezeti egység megszüntetése, stb.

#### A döntési jog megosztását szolgáló jogi eszközök

A konkrét ügyekben való döntéseknek (a döntéstartalmú egyedi aktusoknak) sajátos fajtáját adják azok az aktusok, amelyek útján az irányító és az irányított között a döntési jogkör megosztottsága nyilvánul meg. Az irányított szervezet jogkörének és az irányító szerv hatáskörének a szabályozásában a döntésmegosztás rendezése gyakran érint szakmai ügyeket is, de igazi területe a szervezet működési feltételeinek a szférája, (főként a szervezeti struktúra alakítása, a személyzeti, a bérügyi, munkaügyi, költségvetési döntések meghozatala.)

Az irányító szerv aktusainak a fő típusai, amelyekkel az irányított szervezet vezetőinek és vezető szerveinek a döntési önállóságát korlátozhatják, a következők:

- előzetes hozzájárulás, egyetértés adása az irányított szervezet későbbi döntéséhez
- az irányított szervezet már meghozott döntésének a jóváhagyása, (megerősítése),
- az irányított szervezet döntésének a hallgatólagos tudomásulvétele (az irányított bejelentési, felterjesztési kötelezettsége mellett),

- az irányított szervezet által meghozandó döntésre javaslat tétel (ennek különösen erős fajtája az, amikor kizárólag az irányított szervezetnek van javaslattevési joga, pl. valamely munkakör betöltésére jelölési joga),
- az irányított szervezet döntési tervezetéről a vélemény nyilvánítás joga (amely az irányított szervezet részére a vélemény kikérésének a kötelezettségét jelenti),
- az irányított szerv döntéséről utólagos tájékoztatás kérése, az ehhez való jog (ez az irányított szerv részéről a döntésről adott tájékoztatási kötelezettséget jelenti).

A döntési jog megosztásának egy másik változata az, amikor a döntést egyértelműen az irányító államigazgatási szerv hozza meg, viszont - az előbbi megoldás ellentétéként - az irányított szervezet működik közre valamilyen módon az irányítói döntés meghozatalában. Ilyen közreműködési forma, amikor az irányítói döntés tervezetéről az irányítottnak módja van véleményt nyilvánítania. Erősebb irányított részvételt biztosít az, ha a jogszabály az irányított szervezetnek jogot ad arra, hogy az irányítói döntést maga kezdeményezze, rendszerint a döntésre javaslatot tegyen. (Az irányítói hatáskör erőssége annak is függvénye, hogy az államigazgatási szerv kötve van-e a javaslatához, vagyis csak a javaslat elfogadására vagy elutasítására jogosult, vagy az irányítói javaslatától el is tekintethet, azt félreteheti és saját kezdeményezésére is dönthet.)

#### Az aktusfelülvizsgálati jog mint az irányítás eszköze

A döntéstartalmú irányítói konkrét aktusoknak speciális fajtája az irányított szervezet saját jogkörében hozott döntéseinek a felülvizsgálata és utólagos korrigálása. Aktusfelülvizsgálati döntés esetén nincs szó a döntési jog megosztottságáról az irányított és az irányító szerv között. Ilyenkor

ugyanis az államigazgatási szerv semmilyen formában nem vesz részt az irányított szervezet által hozott döntésben. Viszont az irányító szerv utólag, a döntés után beavatkozhat, ha az irányított szervezet döntése hibásnak minősül, illetőleg az érintettek közül valaki azt állítja, hogy a döntés hibás, (ha a döntés felülvizsgálatára a jogorvoslat keretében kerül sor). Az aktusfelülvizsgálati jog gyakorlásához tehát hibás aktus, vagy legalábbis az aktus hibás voltának az állítása szükséges. Ilyenkor a hiba megszüntetése, az utólagos korrigálás az irányító szerv aktusának a funkciója.

Az aktusfelülvizsgálati jog gyakorlása az irányított szervezet döntési önállóságát nem korlátozza, az irányított szervezet aktusával érintettek jogvédelmét és érdekvédelmét vagy általában a törvényességet van hivatva szolgálni.

Az aktusfelülvizsgálati jog gyakorlására alapvetően két-féleképpen kerülhet sor: az egyik módja a jogorvoslati kérelem elbírálása során végzett aktusfelülvizsgálat, a másik a hivatalból kezdeményezett aktusfelülvizsgálat. (Az első esetben az aktus címzettje vagy más érintett kezdeményezi a hibásnak ítélt aktusnak az irányító államigazgatási szerv általi felülvizsgálatát, a második esetben maga az államigazgatási szerv, és ha az aktus hibásnak minősül, abban az esetben önmaga végzi el a korrekciót.) Van még egy ritkább, egy harmadik módja is az aktusfelülvizsgálatnak, az nevezetesen, amikor "harmadik személy" minőségében külső szerv (pl. ügyészség vagy az irányító szerv valamelyik felettes szerve) kezdeményezi a hibásnak minősített aktus felülvizsgálatát.

Az irányító államigazgatási szerv aktusfelülvizsgálati jogának a szélessége főként két tényezőtől függ. Egyrészt attól, hogy az aktus milyen hibája esetén intézkedhet, másrészt attól, hogy a hibás aktus orvoslására milyen intézkedést tehet.

Az aktusok lehetséges hibáiról a hibás aktusokról szóló alfejezetben már szó volt. Az ott írtak szerint háromféle akthibát különböztettünk meg:

- a) az aktus jogszabálysértő,
- b) az aktus politikailag hibás,
- c) az aktus célszerűtlen.

Az aktusfelülvizsgálati jog erősségét meghatározó másik tényező az aktus hibájának a megszüntetését szolgáló intézkedési jog terjedelme. Ennek két fokozatát ismerjük: az egyik a kasszációs jog, a másik reformációs jog. A kasszációs jog az irányító szervet a hibás aktusnak csak a megsemmisítésére (hatályon kívül helyezésére, érvénytelenítésére) jogosítja, de arra nem, hogy a megsemmisített aktus helyett maga hozzon döntést. Ha a megsemmisített aktus helyett egy másik, új aktus kiadása szükséges, akkor arra az irányított államigazgatási szerv jogosult. Erre a megsemmisítést elhatározó, irányító államigazgatási szerv utasíthatja, vagy csak erre főlhívhatja.

A reformációs jog az aktus hibájának az orvólására az államigazgatási szerv erősebbik jogosítványa. Ennek birtokában, ha a jogszabály lehetővé teszi a reformációs jogot, az államigazgatási szerv a hibás aktust nemcsak megsemmisítheti, hanem helyette másik döntést maga hozhat, vagyis részben vagy egészben meg is változtathatja a hibás döntést. (Gyakori félreértés, hogy a megsemmisítési jogot a kasszációs joggal azonosítják. A kasszációs jog a jogi szabályozásnak azt a változtatást jelenti, amikor nincs módja az államigazgatási szervnek az aktus megváltoztatására. Ha viszont reformációs jogot gyakorol, annak keretében választhat a megsemmisítés vagy a megváltoztatás között. Nincs tehát arról szó, hogy a reformációs jog magában foglalná a kasszációs jogot. Még egyszerűbben: a megsemmisítési jog nem azonos a kasszációs joggal.

Az aktusfelülvizsgálati jog erőssége attól függ, hogy az iménti két - a jog erősségét befolyásoló - tényező milyen kom-

binációját szabályozza valamely irányított szerv aktusainak a felülvizsgálata tekintetében a jogszabály. A variációk a következők: az irányító szerv

- csak jogszabálysértő aktus megsemmisítésére jogosult (csak kasszációs jogot gyakorolhat),
- csak jogszabálysértő aktust vizsgálhatja felül ugyan, de reformációs jogkörrel,
- a jogszabálysértő és a politikailag hibás aktust vizsgálhatja felül, de csak kasszációs jogkört gyakorolva,
- a jogszabálysértő és a politikailag hibás aktust reformációs jogkört gyakorolva vizsgálhatja felül,
- a jogszabálysértő, a politikailag hibás és az egyéb okból célszerűtlen aktust csak kasszációs jogot gyakorolva vizsgálhatja felül,
- a jogszabálysértő, a politikailag hibás és az egyéb okból célszerűtlen aktust reformációs jogkör gyakorlásával vizsgálhatja felül.

Az imént már említettük, hogy a felülvizsgálati jog szélessége attól is függ, hogy csak az érintettek jogorvoslati kérelme alapján vagy pedig hivatalból kezdeményezve is felülvizsgálhatják az irányított szerv aktusát. Az utóbbi esetben az államigazgatási szerv aktusfelülvizsgálati joga nyilvánvalóan erősebb. A legerősebb akkor, ha mind jogorvoslati kérelem alapján, mind hivatalból is sor kerülhet az irányított szervezet aktusának a felülvizgálatára. (Az aktusfelülvizsgálati jog legrészletesebb, legárnyaltabb rendszerét a hatósági határozatok felülvizgálatában találhatjuk meg. Itt arról van szó, hogy egy alsóbb fokú államigazgatási szerv hozza meg a döntést, az első fokú határozatot, és ezt a fe-

lettes államigazgatási szerv - jogorvoslati kérelemre vagy hivatalból - az orvoslás céljából felülvizsgálja. (Ennek a tételesjogi szabályait az Eljárási Kódex, az 1981. évi I. tv. tartalmazza.)

Az aktusfelülvizsgálati jog gyakorlására sor kerülhet mind a szervei, mind a szakmai irányítás körében, vagyis az irányított szervezet által hozott szakmai és szervei döntések tekintetében a jogszabály egyaránt lehetővé teheti az aktusfelülvizsgálati jogot.

Az aktusfelülvizsgálati jog szabályozásának kétféle módja képzelhető el: az egyik szabályozási mód a korlátlan aktusfelülvizsgálati jognak a szabályozása. Ez arról ismerhető fel, hogy a jogszabály az aktusfelülvizsgálati jog megengedettségéről vagy tilalmáról egyáltalán nem tartalmaz rendelkezést. A régebbi felfogás szerint ilyenkor az aktusfelülvizsgálati jogot megadottnak kell tekinteni, azt korlátlanul gyakorolhatja az irányító szerv, (mint az irányítói hatáskör természetes részét). Az újabb felfogás szerint viszont ilyenkor az államigazgatási szervnek nincs aktusfelülvizsgálati joga. A szabályozás második módja a korlátozott aktusfelülvizsgálati jog szabályozása. Ekkor az irányító szerv számára a hatáskört megállapító jogi norma nem az aktusfelülvizsgálati jog bármely változatát teszi lehetővé, hanem csak annak valamilyen korlátozott formája. (Erre lehet példát találni a ma hatályos 1971 évi I. tv-ben a tanácsokról.)

#### Az ellenőrzési jog mint az irányítás eszköze

Az ellenőrzési jog összefoglaló elnevezése, mindazon jogosítványok összessége, amelyek gyakorlásával az irányító szerv információkat szerez az államigazgatási szerv működéséről, feladatai teljesítéséről, belső viszonyairól. Az ellenőrzési jog gyakorlása - a normatív és az egyedi aktusokban

foglaltak megvalósítására ösztönözve - egyben az irányított szervezet működésében a törvényesség és az eredményesség érvényesülésének fontos biztosítéka is. Az ellenőrzési jog az irányítószerveknek az az eszköze, amellyel meggyőződnek arról, hogy az irányított szerv működésében hogyan érvényesül az irányítói akarat.

Az irányításon belüli ellenőrzési jog magában foglalja az összes ellenőrzési részjogosítványt. Kiemelkedő e részjogosítványok közül a jelentéskérés és a beszámoltatás joga, továbbá a teljes helyszíni ellenőrzési jog, az iratok felkérésének a joga, stb.

Az irányítás keretében végzett ellenőrzés kiterjed az ellenőrzött szerv teljes működésére, tehát mind a szakmai, mind a szervei ügyekre, ugyanúgy a szervezeti segédtevékenységekre is. Az irányítás keretében az irányító szerv által végzett ellenőrzés nemcsak törvényességi ellenőrzés, hanem célszerűségi is. Ez azt jelenti, hogy az államigazgatási szerv nemcsak a jogszabályok érvényesüléséről kíván információkat szerezni, és nemcsak a jogellenes magatartások észlelése esetén bocsát ki újabb aktusokat, hanem az ellenőrzés célja a teljes működés hatékonyságának célszerűségének a vizsgálata is.

#### Az irányítási hatáskör szabályozásának kétféle módja

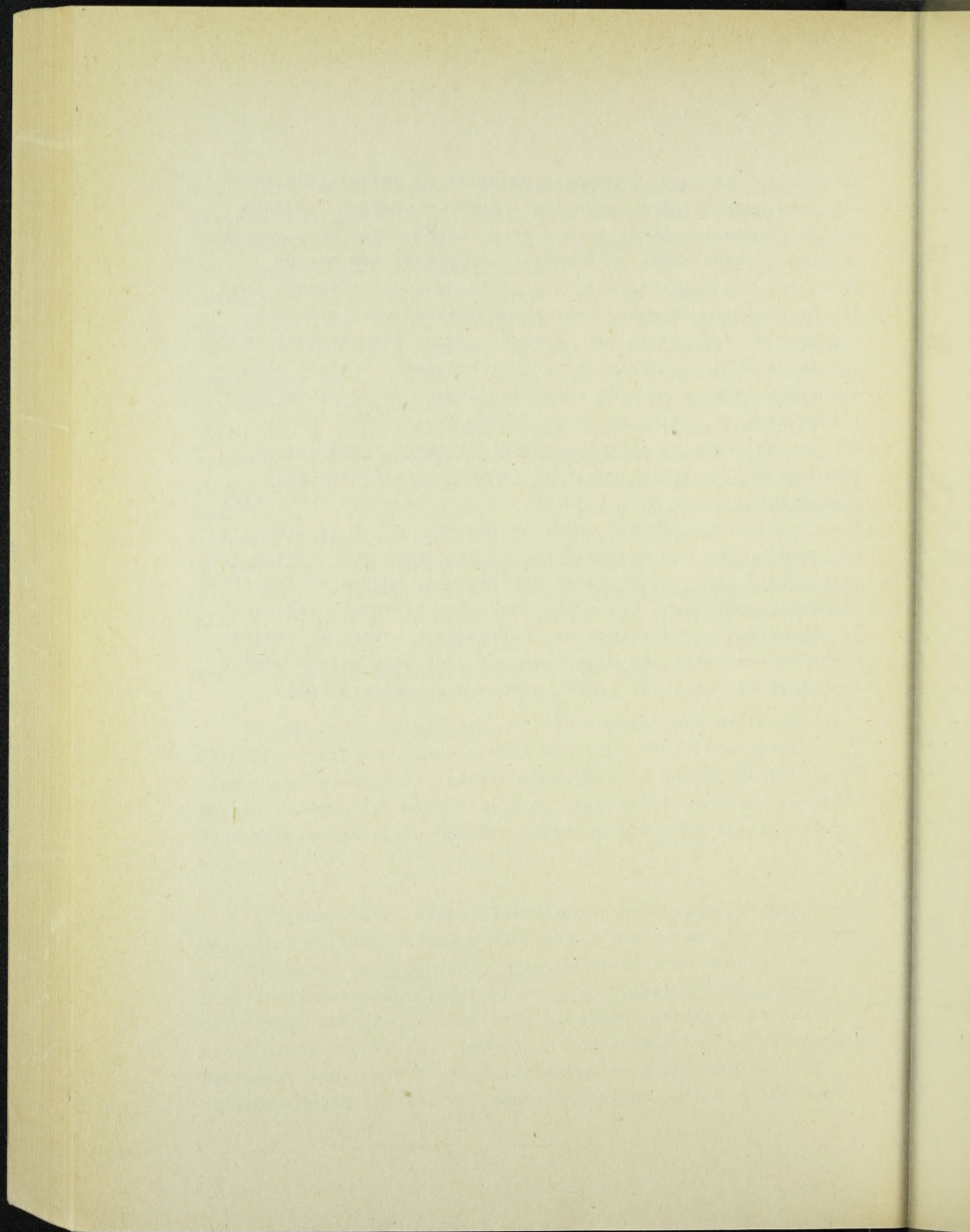
Az államigazgatási szervek irányítási tevékenységét szabályozó joganyag elemzése alapján megállapítható volt, hogy az irányítási hatáskört - az irányított szervezetek önállóságának a fokától függően - kétféle módon lehet szabályozni. Az egyik szabályozási mód - amelyik az irányítói viszonyok szabályozásának történelmileg első szakaszára volt jellemző - az sommás szabályozás, vagy másként az általános szabályozás.

A másik, az újabb keletű - az irányított szervezetek nagyobb mértékű önállóságának a szabályozása során használatos - szabályozási megoldás az ún. részletes szabályozás. Sommás szabályozásról akkor beszélünk, amikor a jogalkotó pusztán csak valamilyen általános kifejezéssel jelzi az irányító államigazgatási szerv és az irányított alsóbb fokú államigazgatási szerv, vállalat vagy intézet közötti jogi viszony jellegét. A legtöbbször ez a következő kifejezésekkel történt: "irányítja, ellenőrzi", "felügyeletet gyakorol" (a "felügyeletet gyakorol" kifejezést a tételesjog hosszú időn keresztül az irányítás szinonimájaként használta), további használatos kifejezés az "alárendelten működik". Az ilyen megjelölésen kívül a jogszabály csak egy-két konkrét ügyben való döntésre ad még kifejezetten jogot az irányító szervnek, viszont az összes irányítási jog szabályozását nem találjuk meg. Ez annak a jele volt, hogy az irányító szerv minden irányítási jogot gyakorolhatott, amelyet az irányítási jogosultság elméletileg magában foglalhatott. (Ez a szabályozás az irányító államigazgatási szerv "mindenhatóságának" elméletén nyugodott.)

A részletes szabályozás esetén a jogalkotó pontosan és félreérthetetlenül meghatározza mind az irányító államigazgatási szerv, mind az irányított szervezet jogait és kötelesegeit. főként azt határozza meg, hogy milyen jogosítványokat gyakorolhat és milyen ügyekre nézve az irányító államigazgatási szerv.

Az irányítási részjogosítványok közül elkerülhetetlen a részletes hatáskör szabályozása (az aktusok jogi természeténél fogva) az engedélyezési aktusok kiadására, továbbá az irányított szervezet döntéseiben való közreműködésre. (Meg kell tehát határozni, hogy mely ügyekben szükséges az irányító szerv engedélye, továbbá a jogszabály azt is pontosan határozza meg, hogy az irányító szerv mely döntéséhez kell előzetes hozzájárulás, utólagos jóváhagyás, stb.) A kötelező

és a tiltó aktusok kiadására, valamint az aktusfelülvizsgálati jog gyakorlására, ugyanígy a konkrét utasítás adására nem feltétlenül szükséges részletes szabályozási mód, vagyis tételes felhatalmazás. A sommás szabályozási mód esetén ilyen tételes felhatalmazás nem is található. A régebbi jogértelmezési elv az volt, hogy sommás szabályozás esetén az irányító szervet a meg nem nevezett iménti aktuskiadási jogok megilletik. (Megilletik tehát a kötelező, a tiltó aktusok kiadásának, a konkrét utasításadásnak, és az aktusfelülvizsgálatnak a joga). Az egyre inkább érvényesülő jogelv viszont az, hogy az államigazgatási szervek irányítási hatáskörét minden szervtípus tekintetében részletesen kell szabályozni, és ez annyit jelent, hogyha valamely irányítási viszony részletes szabályozása megtörtént, akkor az irányítói hatáskörben nem szereplő irányítási jogok nem illetik meg az irányító szervet. Teljesen természetes, hogyha az irányítói hatáskört korlátozni kívánják, (mert így kívánják biztosítani az irányított szervezetnek az önállóságát), akkor a hatáskör részletes szabályozása szükséges. Ez a mi viszonyaink között az irányítási hatáskör szabályozásának a korszerű módja.



XX. FEJEZET

A HATÓSÁGI JOGALKALMAZÓ, JOGÉRVÉNYESÍTŐ  
TEVÉKENYSÉG

1. §. A hatósági tevékenység elméleti jellemzése

A "hatóság" szó jelentése

A mai hétköznapi nyelvben a hatóság kifejezést többféle jelentéssel használják, és a régi magyar jogi nyelvben sem volt azonos a jelentése a maival. A legrégebbi értelmezés szerint hatóságnak tekintettek minden szervet vagy személyt, amelynek döntési joga volt, amely legalábbis valamely ügyben szuprematív kapcsolatban volt egy másik szervvel vagy személylyel. Ebben a legátfogóbb értelmezésben ma már ezt a kifejezést nem használják, de egyik, másik jogi kifejezésben még ennek él az emléke. (Így beszélnek még ma is pl. a "fegyelmi hatóság"-ról.) A régebbi jogi nyelv hatóságnak nevezett minden impériummal rendelkező, állami közhatalmat megtestesítő szervet, beleértve ebbe tehát a képviseleti szerveket, a bírói, az ügyészi szerveket is. Helytelenül ugyan, de előfordul az is, hogy a hierarchikus igazgatást végző szervek aktuskibocsátási jogát is hatósági tevékenységnek nevezik. Ez főként a közgazdasági irodalomban fordul elő. A mai magyar tétele jogban és a jogi szakirodalomban azonban a hatósági tevékenységek az államigazgatási szervek hatósági jogalkalmazó, jogérvényesítő tevékenységét értik, s hatóságnak csak az államigazgatási hatósági jogkört gyakorló államigazgatási szerveket nevezik. Ebben a Jegyzetben a hatóság elnevezés csak az államigazgatási szerveknek ezt a típusát, és a hatósági tevékenység a hatósági jogkört gyakorló államigazgatási szervek tevékenységét fogja jelezni.

A hatósági tevékenység az államigazgatási tevékenység egyik fajtája

A hatósági jogalkalmazó, jogérvényesítő tevékenységet (a továbbiakban rövidítve általában csak hatósági tevékenység), a hagyományos államigazgatási tevékenységnek tekinthetjük. A liberál-kapitalista államban (más oldalról megközelítve a jogállamban) a közigazgatási tevékenységet a mai hatósági tevékenységre leszűkítve értelmezték. (Ez érthető, hiszen ez volt szinte az egyedüli tevékenység, amellyel az állam az állampolgárokat, az állampolgárok különféle vállalkozásait érintette.) A modern államok közigazgatási tevékenysége azonban mindenütt lényegesen szélesebb, mint a hatósági jogalkalmazó, jogérvényesítő tevékenység. Ennek ellenére hazánkban is hosszú időn keresztül a hatósági tevékenységet azonosították az államigazgatási tevékenységgel. A hatósági tevékenység, ahogy látni fogjuk majd, közhatalom birtokában végzett tevékenység, de a szocialista államigazgatásnak nem az egyedüli olyan tevékenységfajtája, amelyet az államigazgatási szervek közhatalom birtokában végeznek, hiszen - ahogy erről szó volt - a hierarchikus igazgatás is impérium birtokában végzett tevékenységnek tekintendő.

Az állampolgárok és a legkülönbözőbb szervezetek (állami és nem állami munkaszervezetek, főként gazdálkodó szervezetek) igen nagy tömegeit a hatósági tevékenység érinti. Ugyanannyira, hogy az állampolgárok igazgatása - az egyedi aktusokkal végzett igazgatást tekintve - valóban csak a hatósági tevékenységre szűkül le. A hatósági tevékenység ugyanígy a társadalmi szervezeteknek, általában a nem állami szervezeteknek is egyedüli igazgatási tevékenységfajtája (a jogalkotáson kívül).

### A hatósági tevékenység definíciója

A hatósági jogalkalmazó, jogérvényesítő tevékenység

- a hatósági jogkörrel felruházott államigazgatási szervezeteknek (mint hatóságoknak)
- hierarchián kívüli igazgatási tevékenysége, amely
- az igazgatottak (az ügyfelek) minden típusát érinti, s
- amelynek célja az általánosan kötelező (másként a publikus vagy "erga omnes") jogszabályok érvényesítése,
- mégpedig egyedi jogalkalmazó aktusokkal és egyéb egyedi jogérvényesítő cselekményekkel.

A következőkben e meghatározás alkotóelemeinek a részletes kifejtése következik.

### A hatóság, a hatósági jogkör

A hatósági tevékenység alanyai tehát a hatósági jogkörrel felruházott államigazgatási szervezetek. A hatósági jogkör nem más, mint a hatósági hatáskör, vagyis jogszabályi felhatalmazás a jogalkalmazó egyedi aktusok különböző típusainak a kiadására, és különböző egyéb jogérvényesítő cselekmények végzésére. Váramely államigazgatási szervnek a hatósági jogköre arra ad választ, hogy milyen hatósági ügyfajtákat intézhet a szerv.

Néhány példa hatósági ügyfajtákra: Építési engedély kiadása, területfelhasználási engedély kiadása, használatbavételi engedély kiadása, kisajátítási ügyek intézése, út helyreállítására kötelezés, hozzájárulás műemlék épület átalakításához, bányatelek engedélyezése, házasságkötésnél való közreműködés, hatósági bizonyítvány kiadása, gépjárművezetői engedély kiadása, stb.

A jogszabályok a hatósági jogkört úgy szabályozzák, hogy meghatározzák:

- milyen elnevezésű aktusokat adhat ki,
- ezeknek az aktusoknak mely személyek vagy szervtípusok lehetnek a címzettjei,
- mire jogosíthatnak, illetve kötelezhetnek az aktusokban,
- az aktusokat milyen feltétel esetén lehet kiadni.

Néhány jogtudományi tétel a hatósági jogkorról:

- Nem létezhet hatósági ügyfajta jogi statuálás (intézményesítés, szabályozás) nélkül. (Erről már a diszkrecionális aktusok kapcsán szó volt.)
- A hatóság csak akkor adhat ki hatósági aktust, ha erre az államigazgatási szervek azon típusát, amelybe a hatóság tartozik, jogszabály kifejezetten feljogosította.
- Minden hatóság csak a hatáskörébe utalt ügyekben járhat el. Ha nem ezt teszi, abban az esetben a hatáskör elvonás vagy a hatáskör túllépés jogszabálysértő helyzete valósul meg.

A magyar államigazgatási szervezetben szakosított hatóságok működnek, s ezek ágazati rendszert alkotnak. Jellemző, hogy a tanácsi szerveknél egy-egy tanácsi szakigazgatási szerv többféle ágazatba sorolható hatósági ügyfajtákat is intéz, vagyis ugyanaz a szerv egyidejűleg többféle hatóságként jár el. (Ugyanez megállapítható bizonyos centrális alárendeltségű államigazgatási szervekről is.) Többféle hatóságként eljáró szakigazgatási szervek elsősorban az egységes községi, nagy-községi szakigazgatási szervek és a magasabb szintű tanácsi szervek közül az igazgatási osztályok, illetőleg hatósági osztályok.

Néhány példa a fontosabb hatóságokra: Adóhatóságok, illetékiszabási hatóságok, földügyi hatóságok, építési hatóságok, kisajátítási hatóságok, iparhatóságok, kereskedelmi hatóságok, ügyi hatóságok, gyámhatóságok, közegészségügyi- és járványügyi hatóságok, környezetvédelmi hatóságok, szabálysértési hatóságok, rendőrhatalóságok, stb.

#### Az igazgatottak (az ügyfelek) a hatósági tevékenységben

A hatósági tevékenységben az igazgatottakat ügyfeleknek nevezzük. Ügyfelek lehetnek a természetes személyek, (magyar állampolgárok és nem magyar állampolgárok egyaránt, a nem magyar állampolgárok azonban csak bizonyos ügyfajtákban lehetnek ügyfelek). Ezen kívül ügyfél lehet mindenféle szervezet, állami és nem állami szervezet egyaránt. A hatósági tevékenység egyik legfontosabb különbsége a hierarchikus igazgatással szemben tehát az, hogy mindenféle szervezet, (akár van jogi személyisége, akár nincs) továbbá mind az állami szervek, mind a társadalmi szervezetek és a szervezetek egyéb típusai is egyaránt ügyféli kapcsolatba kerülhetnek a hatóságokkal. (A hierarchikus igazgatásban viszont csak szervezetek, méghozzá a mi viszonyaink között csak állami szervezetek lehetnek az igazgatás tárgyai.)

A hatósági ügyfajták különböznek aszerint is, hogy kik, illetőleg mik lehetnek az ügyfelek az adott ügyfajta intézése kapcsán. Így vannak olyan ügyfajták, amelyekben ügyfelek csak természetes személyek lehetnek (pl. gyámügyekben), más ügyfajtákban viszont kizárólag csak szervezetek szerepelhetnek (pl. a közületi elhelyezés, vagy a területfelhasználási engedély intézése során). A természetes személyeket érintő ügyfajták között vannak olyanok, amelyek mindenkit érintenek (pl. az anyakönyvi igazgatás ügyfajtái vagy a személyi igazolvánnyal kapcsolatos ügyfajták). Ugyanakkor vannak olyanok, amelyek

csak a lakosság egyik részét érintik (pl. a kisiparral kapcsolatos hatósági ügyfajták). A hatósági ügyfajtáknak a nagyobbik része olyan, amelyik egy-egy személyt vagy szervezetet csak ritkán, esetenként érint, méghozzá akkor, amikor az ügyfél életében, működésében olyan tevékenységre kerül sor, amelyhez hatósági aktus kiadása szükséges, illetőleg olyan magatartást tanúsít, amely hatósági aktus kiadását vonja maga után.

#### A hatósági tevékenység célja

A hatóságok tevékenységükkel az általánosan kötelező jogszabályokat érvényesítik. Általánosan kötelező (erga omnes) jogszabályok az új jogalkotási törvény szerint a jogszabálynak nevezett normatív aktusok. Nem minősül tehát általánosan kötelező jogszabálynak, hanem "az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek" bizonyos állami szervek normatív határozata és normatív utasítása. Ebből következik, hogy a hatósági jogkör szabályozása csak jogszabályban történhet tehát normatív határozatban vagy normatív utasításban nem), továbbá az is, hogy a hatósági jogkör csak jogszabály érvényesítésére szolgál, vagyis normatív határozat és normatív utasítás érvényesítésére nem. (Ezek a "jogforrások" ugyanis csak a hierarchikus viszonyokban érvényesülnek, tehát a hierarchikus igazgatás tárgyául szolgáló szervezetekre és személyekre állapíthatnak meg magatartási szabályokat.)

#### A jogérvényesítés módja

A hatósági tevékenység egyaránt szolgálja az ex lege szabályozási mód útján kiadott jogszabályok érvényesítését és az egyedi aktus útján érvényesülő szabályozási egységek, jogszabályok érvényesítését is. Ez utóbbi esetben a jogérvényesítés módja a jogalkalmazó tevékenység. Az ex lege szabályozás esetén viszont a hatóságok tevékenysége nem jogalkalmazás, hanem

egyéb jogérvényesítő cselekmények végzése.

A jogalkalmazás eredményeként a hatóságok kiadják a hatósági aktusokat (a hatósági határozatokat). Ezek jogalkalmazó aktusok, tehát jogilag kötött aktusok. (Ezek legfontosabb fajtáival még e fejezet 2. §-ában foglalkozunk.)

Ex lege szabályozás esetén, továbbá az egyedi aktusok érvényesítése érdekében a hatóságok már nem jogalkalmazó cselekményeket, hanem egyéb érvényesítő cselekményeket végeznek. Ilyenek mindenekelőtt a hatósági ellenőrzési cselekmények, továbbá a nem aktustípusú kényszerítő cselekmények.

#### A hatósági tevékenység két modellje

A fentiekből következően a hatósági tevékenységnek két fő formája létezik. Az egyik a jogalkalmazásos (az ügyintéző, az aktuskibocsátó) hatósági tevékenység, a másik a felügyeleti tevékenység. A jogalkalmazásos hatósági tevékenységre akkor kerül sor, ha valamely jogszabály, (szabályozási egység) csak a jogalkalmazás útján érvényesülhet. (L.: az érvényesülési módok c. fejezetet.) A felügyeleti modell viszont elsősorban az ex lege szabályozás esetén valósul meg.

A jogalkalmazásos hatósági tevékenység vázlata a következő: (egy-egy szóval illetjük a tevékenység egy-egy szakaszát.): a jogszabály kiadása, a jogalkalmazó aktus kibocsátása, az aktus érvényesítésének ellenőrzése, ritkán a hatósági határozattal szemben engedetlen ügyfél megbüntetése (vele szemben a szankcióalkalmazás). Ezzel szemben a felügyeleti hatósági tevékenység összetétele a következő: a jogszabály kiadása, hatósági ellenőrzés és a jogellenes magatartást tanúsítóval szemben a szankció alkalmazása.

A jogalkalmazásos hatósági tevékenység minden esetben egyedi ügyek százezreinek (esetleg millióinak) a keletkezésével jár. Ez "ügyintéző államigazgatást" kíván. Ennek következtében ha valamely hatósági ügyfajta a jogalkalmazásos hatósági tevékenységet igényli, az államigazgatás számára rendkívül munkaigényes, az ügyfél számára pedig nehézkes ügyintézését kíván. A felügyeleti tevékenység viszont nem kíván ügyintéző államigazgatást, (csak rendkívül kis arányban és számban, csak akkor, ha az ellenőrzés során vagy egyéb információszerzés során az ex lege szabálynak nem engedelmeskedő ügyfél felelőségre vonására lesz szükség). Ebből következően az ex lege szabályozási mód és az ennek érvényesítését szolgáló hatósági felügyeleti tevékenység minősül a korszerű hatósági államigazgatási tevékenységeknek.

#### A hatósági jogviszony jellemzői

A jogviszonyról szóló fejezetben megállapítottuk, hogy a hatósági jogviszony is a szuprematív jogviszonyok közé tartozik. Ez azt jelenti, hogy e jogviszony keretében az államigazgatási szerv (hatóság) az állam nevében jár el, és az igazgatottak (az ügyfelek) ügyeiben állami közhatalmat, (impériumot) gyakorol, vagyis a hatóság az állam nevében az igazgatótra vonatkozó döntést hozhat, (döntési hatalmat gyakorol), jogosult az ügyfélre kötelező magatartások előírására, arra, hogy bizonyos magatartásokat tiltson, és olyan cselekményeket végezhet, amelyeket az ügyfélnek tűrnie kell. Mindez természetesen nem zárja ki a jogorvoslat lehetőségét, tehát azt, hogy az ügyfél az államigazgatási szervvel vitázzon, és a tényleges vagy vélt jogséremlme vagy érdekséremlme esetén jogorvoslati eszközök útján magának igazságot szerezzen.

Azt a szupremáciát, (hatalomgyakorlást), amely a hatóság jogi helyzetét a hatósági jogviszonyban jellemzi, meg kell különböztetnünk a szuprematív jogviszonyok másik, lényegesen

nagyobb hatalom gyakorlására módot adó fajtájától, nevezetesen a hierarchikus igazgatási (irányítási) jogviszonytól. Ez utóbbi szokták alá-fölérendeltségi jogviszonynak nevezni, a félreértések elkerülése végett gyakran szervezeti alá-fölérendeltségnek. (A jogirodalomban vannak ugyanis olyan szerzők, akik a hatóság és az ügyfél kapcsolatában is alá-fölérendeltségről írnak. A szervezeti alá-fölérendeltségtől való megkülönböztetés céljából ezt a hatalmi viszonyt pl. Toldi Ferenc "ügybéli alárendeltségnek" nevezi). A hatósági jogviszonyt és az irányítási jogviszonyt az alkalmazható jogi eszközökkel, főként azonban a két jogviszonyban gyakorolható államigazgatási funkciók megkülönböztetésével tudjuk egymástól elválasztani.

Ugyancsak a jogviszony keretében szó volt arról is, hogy a hatósági jogviszonyok többsége eseti és időleges jogviszony, kivételesek a folyamatos, tartós jogviszonyfajták. (Ilyenek a törvényességi felügyelet jogviszony, mint a hatósági jogviszony egyik alfajtája, és a hatósági ellenőrzéseknek azon fajtája, amelyben ugyanaz a hatóság ugyanazt az ügyfelet rendszeresen ellenőrzi.) A hatósági jogviszonyok az esetek többségében eljárási jogviszonyok, mert - miként erről is már szó volt - a hatóság és az ügyfél között tartós anyagi jogviszony elméleti feltételezése az ügyek nagy többségénél indokolatlan. Hatósági anyagi jogviszonyról csak akkor beszélhetünk, ha az ügyfél és a hatóság között tartós, folyamatos kapcsolat létezik. (A hatóság és az ügyfél tehát egymással rendszeresen, hosszabb időn keresztül különböző cselekményeket végezve érintkezésben vannak. Anyagi jogviszonynak minősül a törvényességi felügyelet során a felügyeletet végző államigazgatási szerv és a felügyelt szervezet közti jogviszony is.)

A hatósági eljárási jogviszonyra a részletes jogi szabályozottság jellemző. Az eljárási jog garanciális szabályokkal védi az ügyfelek érdekét, de egyben a részletes szabályozás a hatósági ügy gyors és eredményes befejezését is szolgál-

ja. Az eljárási jog a jogalkalmazás szabályait rendezi, ezért mondhatjuk azt, hogy a hatósági tevékenység mint zömmel jogalkalmazó tevékenység eljárásjogilag erősen kötött. A jogi szabályozás forrása egyrészt a minden hatósági ügyben alkalmazandó Eljárásjogi Kódex (az 1981. évi I. tv.), emellett számos egyéb jogszabály, mégpedig rendszerint a hatósági ügyfajtát rendező anyagi jogszabály, amelyben speciális (vagyis csak egy meghatározott ügyfajta-ra vonatkozó) eljárási szabályok is találhatóak.

#### A hatósági tevékenység funkciói

A hatósági jogalkalmazó, jogérvényesítő tevékenység valamennyi államigazgatási funkció érvényesítését szolgálja a maga sajátos jogi eszközeivel. Ezeket a funkciókat egyrészt a Jegyzet egyik bevezető fejezetében már áttekintettük, másrészt ennek részleteiről a különös-részi jegyzetek szoktak áttekintést adni. A hatósági tevékenység lehet a gazdaság igazgatásának az eszköze (pl. az adóhatósági vagy az árhatósági tevékenység útján), szolgálhatja az egészség védelmére irányuló állami funkciókat is, (pl. a közegészségügyi és s járványügyi hatósági tevékenység útján). A hatósági tevékenység eszköze a közrend, a közbiztonság védelmének, a közlekedés rendje biztosításának vagy a bűnözés elleni harcnak is. (Ilyen célt szolgálnak a rendőrhatóságok által intézett ügyfajták, így pl. a közlekedésrendészeti hatósági feladatok ellátása.)

A hatósági tevékenység jogpolitikai céljairól tételes áttekintést igen nehéz adni, mert a hatósági tevékenység egyrészt szorosan kapcsolódik az államigazgatás imént jelzett funkcióihoz, ugyanakkor a funkciók gyakorlása során különböző állami, politikai célokat szolgálnak, (különböző "államivá" minősített érdekeket érvényesítenek és védenek). Az államivá minősített érdekeket igen gyakran "közérdeknek" minősítik, amelyek jelenléte számos hatósági ügyfajtanál kimutatható.

(Ilyenek pl. a tűzvédelmi, környezetvédelmi, avagy az árvízvédelmi hatósági ügyfajták stb.)

A hatósági tevékenység funkcióit vizsgálva egyértelműen kimutatható, hogy egy-egy hatóságnak a szervezetek igazgatásában lényegesen kisebb befolyása van, mint a hierarchikus igazgatást megvalósító államigazgatási szervnek az általa irányított szervezetek tekintetében. Egy-egy hatóság sohasem gyakorolja együtt azokat a funkciókat, amelyeket az irányító államigazgatási szervek a hierarchikus igazgatás keretében gyakorolnak. Egy-egy hatóság tevékenységében együtt tehát nem találhatjuk meg a személyzeti jogok gyakorlását, a szervezet létesítésével, megszüntetésével összefüggő jogokat, a szervezet fejlesztésére irányuló feladatokat, sem a finanszírozási, sem a szakmai feladatmegszabó funkció nem figyelhető meg. (Ez nem jelenti azt, hogy egy-egy hatóság ne gyakorolna nagy hatást a szervezetre a hatósági tevékenység útján. Erre jó illusztráció pl. az adóhatóságok rendkívül nagy szerepe a gazdálkodó szervezetek működésében. Az sem kizárt, hogy különböző hatóságok egy szervezetre nézve olyan funkciókat látnak el, amelyek hasonlítanak a hierarchikus igazgatás funkcióira. Ugyanakkor a hatóságok összessége sem gyakorol az irányított szervezetre olyan hatást, akkora befolyást, mint a hierarchikus igazgatást végző szerv az irányított állami szervezetre.

A hatósági tevékenység és a hierarchikus igazgatás különbségét még azzal is jellemezhetjük, hogy a hatósági tevékenység jogilag kötött államigazgatási tevékenység, ezzel szemben a hierarchikus igazgatás (annak klasszikus formájában) alapjában véve jogilag kötetlen igazgatási tevékenységet jelent. (Különös tekintettel arra, hogy a hierarchikus igazgatás jellegzetes és jellemző jogi eszköze a konkrét utasítás.)

## 2. §. A hatósági tevékenység legfontosabb fajtái

### A leggyakoribb érdemi aktusok

Az államigazgatási hatóságok tevékenysége - amint erről már előbb szó volt - hatósági ügyfajták rendszeres intézését jelenti. A hatósági ügyfajták egymástól elsősorban abban különböznek, hogy az intézésük során a hatóságok más-más érdemi cselekményeket, aktusokat végeznek. A hatályos jog az érdemi hatósági cselekmények (hatósági aktusok) nagyon sok fajtáját ismeri, és ennek megfelelően igen nagy a száma a hatósági ügyfajtáknak is.

A hatóságok cselekményeinek egyik részét, a fontosabbik típust, a hatóságok érdemi cselekményei jelentik, amelyek zömmel a hatóságok aktusai. Emellett azonban a hatóságok és az ügyfelek rendkívül nagy számú eljárási cselekményt is végeznek. Az eljárási cselekmények sorozata, láncolata, amelynek célja a jogalkalmazási, jogérvényesítési feladatok ellátása. Azt, hogy a hatóság és az ügyfelek milyen eljárási cselekményeket és milyen szabályok szerint végezhetnek, azt az eljárásjogi normák rendezik.

Nincs módunk arra, hogy e Jegyzetben mindenféle hatósági érdemi cselekményt és hatósági ügyfajtát bemutassunk. (Erről a különös részi Jegyzet ad képet.) A legjellegzetesebb, leggyakrabban előforduló hatósági aktusfajták a következők: az engedély, a hatósági hozzájárulás, a kötelezés, a szankciót tartalmazó határozat, a hatósági ellenőrző cselekmények, a regisztratív cselekmények.

Az itt kiemelt legjelentősebb hatósági aktusok mellett számos egyéb érdemi cselekményfajtát is végeznek a különböző hatóságok. Illusztrálás céljából néhány ilyen ügyfajta: az anyakönyvvezető közreműködése a házasságkötésnél, az ügyfél számára jogilag jelentős tény, állapot közhatalmi megállapítása és minősítése pl. egyedi muzeális tárgy védetté nyilvánítása, kereset benyújtása az ügyfél érdekében, hatósági szakvélemény adása,

(pl. bíróság részére), hatósági vizsgáztatás, az ügyfél számára konstitutív nyilvántartásba való bejegyzés, az ügyfél által vezetett nyilvántartás hatósági érvényesítése, az ügyfél bejelentésének tudomásulvétele, (ha a tevékenység nem engedélyhez, hanem csak bejelentéshez kötött), az ügyfél aktusának jóváhagyása, stb.

Az imént bemutatott legfontosabb, leggyakrabban előforduló hatósági érdemi aktustípusoknak megfelelően a hatósági tevékenység legfontosabb fajtái a következők: a hatósági engedélyezés, a hatósági hozzájárulás, a hatósági kötelezés, a szankció alkalmazása, a regisztratív cselekmények végzésére irányuló ügyfajták, hatósági bizonyítványok kiadása, a hatósági igazolványok kiadása, bejegyzések végzése a közhitelű nyilvántartásokba, a hatósági ellenőrzés és a különböző fajta hatósági felügyeleti tevékenységek.

A legfontosabb hatósági ügyfajták közül itt most részletebben a hatósági felügyeletekkel foglalkozunk.

#### A hatósági felügyeletek fajtái

A hatósági tevékenység jellemzése során szó volt arról, hogy a hatósági tevékenység egyik nagy területe a hatósági jogalkalmazás, a másik pedig a hatósági felügyelet. A hatósági felügyelet a jogérvényesítésnek az a formája, amely részben az ex lege szabályozás érvényesülését, másrészt a hatóságok egyedi aktusainak az érvényesítését szolgálja. (Itt annak a hatóságnak az aktusairól van szó, amely a felügyeletet végzi.)

A hatósági felügyelet dogmatikai összetételét a következők jellemzik. A felügyeleti tevékenység során az államigazgatási szerv képviselőjének cselekményei zömmel hatósági ellenőrzési cselekmények, kisebb részben ezen felül a szankcióalkalmazás, illetőleg a szankcióalkalmazás kezdeményezésére írá-

nyuló cselekmények. Röviden azt mondhatjuk tehát, hogy a hatósági felügyelet hatósági ellenőrzés és szankcióalkalmazás (illetőleg annak kezdeményezése).

A hatósági felügyeletnek három fő fajtáját mutatjuk be, az általános hatósági felügyeletet, a speciális hatósági felügyeletet, és a törvényességi felügyeletet. E három felügyeletfajta egyrészt az alkalmazható szankciók tekintetében különbözik egymástól, részben pedig a felügyeletet végző államigazgatási szerv és a felügyeleték közti viszony tekintetében. Különbség mutatható ki abban is, hogy a felügyeleti tevékenységnek kik, mik lehetnek a tárgyai.

#### Az általános hatósági felügyelet

A felügyelet e fajtáit azért nevezhetjük "általánosnak", mert e tevékenységet nemcsak néhány e célra létrehozott államigazgatási szerv látja el, hanem a hatóságok többsége. (Minden olyan államigazgatási hatóság, amely az ügyfelek számára kötelező, tiltó aktusok kibocsátására jogosult és azon kívül azok az államigazgatási hatóságok is, amelyek az ex lege jogi normák érvényesülését vannak hivatva szolgálni.) "Általános" e felügyeleti tevékenység azért is, mert a felügyelt ügyfelek köre igen széles és változatos. Nemcsak bizonyos szervezetek tekintetében gyakorolható e felügyeleti jogkör, hanem minden természetes személlyel, és ezen kívül minden szervezettel szemben, ha az az ellenőrizendő, felügyelendő jogi normák címzettje. Az általános felügyeleti jogkört ellátó államigazgatási szervek között vannak olyanok, amelyeknek a hatáskörén belül külön meghatározzák a jogszabályok a felügyeleti jogkört, másoknál azonban nincs ilyen külön hatásköri elkülönítés. Ez azonban nem változtat azon, hogy bizonyos, előbb jelzett jogosítványok együttes gyakorlása felügyeletnek tekintendő.

Az államigazgatási hatósági felügyelet jogi jelentése (tartalma) nem minden hatóság esetében azonos. Egyesek kevésbé, mások több jogosítványt gyakorolhatnak. A következőkben áttekintett jogosítvány-összetétel a felügyeletekre általában jellemző. (Ez a jellemzés tehát absztrakció eredménye.)

Az általános felügyelet gyakorlása során a hatóságok ellenőrzést végeznek (rendszerint helyszíni ellenőrzés keretében). A hatósági ellenőrzéssel feltárják, hogy az ellenőrzött személy vagy szervezet megtartotta-e a jogszabályok rendelkezéseit, illetőleg végrehajtotta-e az őt kötelező egyedi hatósági határozatot, (amelyet felügyeletet végző hatóság hozott). Ha az ellenőrzés jogellenes magatartást nem tapasztal, akkor az adott ügyfél esetében további felügyeleti jogosítványnak a gyakorlására nem kerül sor. Ha viszonyt az ellenőrzést végző azt állapítja meg, hogy az ex lege szabályozás folytán kiadott jogi normák önkéntes végrehajtása nem történt meg, vagy hogy nem hajtott végre az őt kötelező hatósági határozatot, akkor különböző intézkedésekre kerülhet sor. Ezek körében kiadhatnak (szankciónak nem minősülő) kötelező határozatokat, amelyek tulajdonképpen a jogszabályban előírt magatartás tanúsítására kötelezik a címzettet, illetőleg a végrehajtás érdekében különböző hatósági intézkedéseket tehetnek. Ha egyedi hatósági határozat végrehajttatásáról van szó, akkor a hatósági felügyelet körében az 1981. évi I. tv. (az Eljárási Kódex) végrehajtási szabályai szerint kell eljárni. Az egyedi hatósági határozatok végrehajtása érdekében többféle kikényszerítő szankció alkalmazására kerülhet sor. Ez már átvezet a felügyelet második szakaszába, a szankció alkalmazásába. Ha tehát egyedi határozat végrehajtását kell biztosítani, akkor az eljárási törvényben lehetővé tett végrehajtási (kikényszerítő) szankció valamelyikét alkalmazza az államigazgatási szerv. Ha viszont az anyagi jogi normák megsértéséről van szó, akkor az államigazgatási hatóság a felügyelet keretében szankciót állapít fel, vagy ilyen szankció alkalmazását kezdeménye-

zi. (Ritkábban sor kerülhet arra, hogy a szankciót a helyszínen alkalmazzák, pontosabban alkalmazza a hatóság képviselője, pl. helyszíni bírságotként). Gyakoribb, hogy az ellenőrzést hatósági jogalkalmazó tevékenység követi, és e tevékenység során a jogalkalmazás nem más, mint a szankció kiszabása. Abban az esetben, ha az ellenőrzést végző hatóságnak nincs joga szankció alkalmazására, (mert pl. nem szabálysértési hatóság), akkor a jogellenes magatartást (az anyagi jogszabályok megsértését) konstatálva köteles kezdeményezni a szankció alkalmazását annál a szervnél, (pl. a szabálysértési hatóságnál), amelynek hatásköre van az adott anyagi-jogi norma megsértése esetén szankció alkalmazására.

#### A speciális hatósági felügyelet

A társadalmi élet egyes területein különös jelentősége van a jogszabályok következetes érvényesítésének. (Ez a társadalom kisebb-nagyobb csoportjainak, esetleg a társadalom egészének vagy a társadalom egyes tagjainak a védelmében szükséges.) Ezért az államigazgatás egyes ágazataiban a jogszabályi rendelkezések megtartásának a biztosítására speciális felügyeleti szerveket is hoztak létre. (Speciális felügyeleti szervek a régi magyar közigazgatásból általában hiányoztak. A speciális felügyeleti szerveket külföldi példák nyomán hozták létre hazánkban is). A speciális felügyeleti szerveket az jellemzi, hogy elsősorban a hatósági felügyelet ellátására hivatottak, méghozzá olyan szervezetek (kisebb részben bizonyos személyek tekintetében), amelyek működése - szakmai jellegzetességük folytán - különösen veszélyes, amelyeknél tehát a speciális felügyeleti szerv által védett érdek különösen veszélyeztetve van. Ilyen speciális hatósági felügyeleti szervek ma hazánkban a bányászati, a munkavédelmi, a kereskedelmi, a közegészségügyi és járványügyi felügyelet. A speciális felügyeleti szerveknek mint államigazgatási hatóságoknak az a funkciójuk, hogy állandóan és rendszeresen ellenőrizzék az általuk

védett érdekeket szolgáló jogszabályok megtartását, és széles hatáskört gyakorolva hatékony intézkedéseket tegyenek a jogellenes magatartások, állapotok megszüntetésére.

A speciális felügyeleti szervek általában a következő jogokat gyakorolhatják, tehát e szervek hatáskörének közös vonásai a következők:

- a) Széles körű hatósági ellenőrzési jogosítványokat gyakorolnak. A hatásköri szabályok rendezik, hogy milyen szervezeteknél és személyeknél végezhetnek ellenőrzést, és azt, hogy milyen ellenőrzési cselekményekre jogosultak. Ennek keretében a jogszabályok rendezik az ellenőrzési eljárás szabályait is.
- b) Többféle szankciót alkalmazhatnak, illetőleg a szankciók előtt különböző kötelező intézkedéseket tehetnek. Különösen:
  - Kötelezhetik az ellenőrzötteket az észlelt hiányosságok, a jogellenes magatartások és állapotok megszüntetésére.
  - Megtilthatnak bizonyos tevékenységeket, bizonyos áruk értékesítését, bizonyos munkafolyamatok végzését, egyes szervezeti egységek működését.
  - Azonnal végrehajtandó intézkedéseket is tehetnek, (pl. elrendelik ártalmas anyagok, tárgyak megsemmisítését, pl. a hitelesítetlen mérleg forgalomból való kivonását stb.)
  - Szabálysértési hatóságként helyszíni bírságot szabhatnak ki,
  - szabálysértési feljelentést tehetnek, és
  - szabálysértési hatóságként szabálysértési büntetést szabhatnak ki, (jogalkalmazási eljárás során, írásbeli

határozattal).

- Bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja esetén feljelentést tesznek.
- Fegyelmi vagy munkajogi kártérítési eljárást kezdeményezhetnek, egyes felügyeleti szervek javaslatot tehetnek gazdasági bírság kiszabására is.

A speciális hatósági felügyeleti szervek a felügyeleti tevékenység mellett igen jelentős mennyiségű jogalkalmazó tevékenységet is végeznek (a bányaműszaki felügyelet ellátja általában a bányahatósági teendőket, pl. az ún. bányatelekkel kapcsolatos engedélyező tevékenységet), a közegészségügyi felügyelet pl. igen jelentős jogalkalmazó tevékenységet végez, építési engedélyezéssel vagy a területfelhasználási engedélyezéssel kapcsolatban).

#### A törvényességi felügyelet

Az államigazgatási tevékenységfajták történeti áttekintése keretében már szó volt arról, hogy az államigazgatási szervek hatósági tevékenységének igen nagy jelentőségű részterülete a különböző szervezetek tevékenységének törvényességi felügyelete. Ez az államigazgatási tevékenységfajta hazánkban a '70-es '80-as években kiterebélyesedett. (Egyrészt a felügyelt szervtípusok száma gyarapodott, pl. az állami vállalatok többségét kitevő ún. önkormányzati típusú vállalatok törvényességi felügyeletével, másrészt a felügyelt szervek számának a növekedése folytán, pl. új egyesületek alapítása következtében). Arról is szó volt, hogy a jogállam megteremtésének koncepciója jegyében az államigazgatási szervek törvényességi felügyeleti jogkörének most viszont a szűkítése, erőteljes korlátozása indult meg. Ennek legfőbb megnyilvánulása, hogy két jelentős új társasági törvény és az új egyesülési törvény kivonta az

államigazgatási szervek törvényességi felügyelete alól egyrészt a különböző gazdasági társulásokot, másrészt pedig az egyesületeket és az egyesülési törvény alapján létrejövő politikai szervezeteket, tömegszervezeteket és tömegmozgalmakat is.

Az államigazgatási szervek törvényességi felügyeletet ma (1989. elején) a szövetkezetek különböző típusai felett, valamint az önkormányzati típusú állami vállalatok, továbbá néhány speciális szabályozott jogállású társadalmi szervezet-típus felett látnak el. (Így a vízgazdálkodási társulatok, a különböző munkaközösségek, ügyvédi, zeneoktatói, táncoktatói munkaközösségek felett.)

Az imént leírtakból következően a törvényességi felügyeletnek az egyik eltérése az általános hatósági felügyelettől az, hogy csak néhány szervezettípusra terjed ki. Ezzel szorosan összefügg, hogy nem akármelyik államigazgatási hatóságnak van joga törvényességi felügyeletre, hanem csak annak, amelyet a jogszabály valamely társadalmi szervezet feletti törvényességi felügyeleti jogkörrel kifejezetten felruház, (pl. a mezőgazdasági termelőszövetkezetek felett csak a megyei tanácsok mezőgazdasági szakigazgatási szerveit).

A törvényességi felügyeleti jogkör nagyobb igazgatási hatalom-gyakorlást jelent, mint az általános törvényességi felügyelet vagy a speciális hatósági felügyelet. Ezzel együtt azonban lényegesen kisebb az államigazgatási befolyás a felügyelt szervekre, mint a hierarchikus igazgatást végző államigazgatási szervek hatása az irányított állami szervezetekre. Ez abban nyilvánul meg, hogy a törvényességi felügyeletet gyakorló államigazgatási szervnek nincsenek meg a hierarchikus igazgatásra jellemző funkciói. Így hiányzik a létesítési, a személyzeti, a finanszírozási, a szakmai feladatmegszabó funkció és hiányzik a gazdaságossági, célszerűségi ellenőrzé-

si funkció is.

A törvényességi felügyelet célja a törvényesség biztosítása, és ezáltal a felügyelt szervek működésében az állami érdek, az állami politikai jogszabályban kifejeződő céljainak védelme, szolgálata. A törvényességi felügyeleti szervek ennek megfelelően a következő feladatokat látják el:

- a) annak biztosítása, hogy a szervezet belső szabályzatai a jogszabályoknak megfelelően készüljenek el, azok tartalma az állam jogszabályaival összhangban legyen,
- b) annak ellenőrzése és biztosítása, hogy a szervezet működése, főleg a szervezet belső szerveinek a működése e belső szabályzatoknak és az állam jogszabályainak megfelelően.

A törvényességi felügyeleti jog a felügyeletet ellátó államigazgatási hatóságok részére a következő jogosítványok gyakorlását biztosítja:

- Mindenekelőtt biztosítja a törvényességi ellenőrzés elvégzéséhez szükséges jogosítványokat, a helyszíni ellenőrzés jogát, a felügyelt szervezet összejövetelein a részvétel jogát, a szervezet iratai megtekintésének a jogát, (esetleg a felterjesztés megkövetelésének a jogát).
- A felügyeletet gyakorló államigazgatási szervek szankciónak nem minősülő intézkedéseket tehetnek a törvényesség védelme érdekében. Ilyen a figyelmeztetési jog. (Ez a vezető, illetőleg a szervezet vezetőszerveinek, szerveinek a felhívása a jogellenes gyakorlat megszüntetésére, a jogszabályszerű cselekvésre.) Másik szankciónak nem minősülő intézkedés az önkormányzati szer-

vek összehívása a törvényesség helyreállítására akkor, ha az arra kötelezett belső szervek a szervezet önkormányzati testületeinek az összehívását az előírt időpontokban, az előírt határidőig elmulasztották.

- A harmadik csoportba a szankciókat sorolhatjuk. Ezek általában a következők: a vezetők felelősségre vonásának a kezdeményezése; a vezetők vagy a vezető szervek aktusainak a felfüggesztése; ugyanezen aktusok megsemmisítése, és az aktus kiadására jogosult szervezeti egységek kötelezése új, törvényes határozat hozatalára; a vezető és a vezető szervek működésének felfüggesztése; a szervezet önkormányzatának a felfüggesztése; a szervezetet feloszlata, az állami vállalat önkormányzati jogának a megvonása (államigazgatási felügyelet alá helyezése).

A törvényességi felügyeleti jogkör részletes szabályairól más stúdiumok, illetőleg az államigazgatási jog különös részének a tananyaga ad pontos ismereteket.

Az egyesületek, a politikai szervezetek, egyéb tömegszervezetek, tömegmozgalmak törvényességi felügyeleti jogának, továbbá a társaságok feletti törvényességi felügyelet jogának a bírósági hatáskörbe utalása folytán ez a törvényességi felügyelet - az új törvényi rendelkezések folytán - már nem minősül államigazgatási tevékenységnek.

### 3. §. Az államigazgatási hatóságok típusai, rendszere

#### A hatóságok típusai funkciójuk szerint

A hatóságok egyik fő típusát a főként jogalkalmazó tevékenységet végző hatóságok jelentik. Ezek munkájának zömét az engedélyező, kötelező, hozzájárulást adó, stb. aktusok kiadása

teszi ki. A második típust a felügyeleti szervek jelentik, azok tehát, amelyeknek a hatásköre zömmel az általános hatósági felügyelet, a speciális hatósági felügyelet vagy a törvényességi felügyelet jogosítványaiából áll. Ezek hatáskörében is rendszerint megtalálhatók jogalkalmazói hatáskörök is. Egy harmadik típust a szankciót alkalmazó hatóságok jelentik, mindenekelött a szabálysértési hatóságok, amelyek az államigazgatási szervezetben speciálisan a szankció alkalmazási funkció betöltésére hivatottak. Újabb hatóságtípust jelentenek a regisztratív feladatokat ellátó hatóságok, pl. a hatósági bizonyítványokat kiállító vagy a közhitelű nyilvántartásokat vezető hatóságok (pl. az anyakönyvi hivatalok vagy földhivatalok). Ezek többségére is az jellemző, hogy nem egyedül a regisztratív feladatok ellátására hivatottak, hanem mellette igen tetemes jogalkalmazói tevékenységet végeznek (pl. a földhivatalok). E típusok áttekintése után is az a legfontosabb megállapításunk, hogy e hatóságok nem tisztán a jellegüket meghatározó tevékenységre hivatottak, hanem mellette egyéb funkciókat is ellátnak. (Ez különösen a jogalkalmazó tevékenységre igaz.)

A hatósági jogkör csak egyik része az államigazgatási szervek hatáskörének. A magyar államigazgatási szervek túlnyomó nagy többsége gyakorol hatósági jogkört. E szervek többségénél azonban a hatósági jogkör csak egyik része a hatáskörnek, vagyis a hatósági jogalkalmazó, jogérvényesítő tevékenység mellett egyéb államigazgatási funkciót is gyakorolnak, így pl. vállalatok irányítását vagy egy intézeti típusú szervek irányítását, elvi politikai tevékenységet, stb. A hatósági és az egyéb államigazgatási tevékenység aránya az államigazgatás különböző szervtípusainál különböző. Egyeseknél (pl. a rendőrhatóságoknál vagy a tanácsok igazgatási, hatósági osztályainál) a hatósági tevékenység dominál. Másoknál (pl. a tanácsok művelődésügyi szakigazgatási szerveinél) a hatósági jogkör gyakorlása az államigazgatási munkának csak a kisebbik részét adja.

A központi és a helyi államigazgatási szervek közötti munkamegosztás

A központi államigazgatási szervek (a Minisztertanács, a minisztériumok, és az országos hatáskörű szervek) feladata elsősorban a hatósági jogkör szabályzása, tehát a jogalkotás és nem a hatósági jogalkalmazó vagy felügyeleti tevékenység ellátása. Ezzel szemben a megyei, a városi és a községi tanácsai szervek éppenúgy, mint a - különböző szintű - centrális alárendeltségű államigazgatási szervek a jogalkotásban nem játszanak szerepet (kivéve a tanácsi rendeletek előkészítését), így tehát hatósági tevékenységük a jogérvényesítésre terjed ki, nevezetesen a jogalkalmazó és a felügyeleti tevékenység ellátására.

Ez nem jelenti azt, hogy a központi szerveknél nem fordul elő hatósági jogalkalmazó tevékenység. Ilyen jogkört a minisztériumoknak, országos hatáskörű szerveknek a jogszabályok ritkán adnak. Elsősorban olyan hatósági ügyfajták intézését utalják a központi államigazgatási szervek hatáskörébe, amelyekben a döntést csak ilyen magas szinten lehet optimálisan meghozni. Részben azért, mert a döntéshez szükséges információk csak a központi szerveknek állnak rendelkezésükre, részben azért, mert az ügy intézése különleges szakismereteket igényel. Ilyen szabályozást tesz szükségessé az is, hogy egyes hatósági ügyfajtáknak az ország belső vagy külső viszonyaiban különösen nagy a jelentőségük. Nem utolsó sorban olyan ügyfajtákat találunk minisztériumi vagy egyéb központi szervek hatáskörében, amelyek jogilag kötetlen aktusok kiadására jogosítják az államigazgatási szerveket, (zömmel a minisztereket, államtitkárokat, esetleg egyéb vezetőket). Általános gyakorlat, hogy minisztériumi hatáskörbe vonják a gazdaságpolitikai vagy egyéb politikai megfontolás tárgyát képező döntéseket, (amelyek a szó szoros értelmében nem is tartoznak a hatósági

tevékenység körébe). Az ilyen diszkrecionális döntéseket a szakirodalom véleménye szerint és részben a tételes jog szabályai szerint is az eljárási törvény rendelkezéseinek alkalmazása nélkül hozzák meg. (Ezért is nem tekintik a klasszikus értelemben vett hatósági tevékenység részének.)

#### A tanácsi és a centrális alárendeltségű szervek hatósági jogköre

A magyar államigazgatási szervek közül a legnagyobb számban a tanácsi szakigazgatási szervek látnak el hatósági tevékenységet. Ez szorosan összefügg azzal a törekvéssel, hogy a hatósági ügyeket az állampolgárokhoz legközelebb eső államigazgatási szervek intézzék. Ezeket pedig a tanácsi szervezetben elhelyezkedő legalsóbb szintű tanácsi szakigazgatási szervek jelentik.)

A hatóságok szervezeti szempontból (az irányítás szempontjából) második kategóriáját az ún. centrális alárendeltségű államigazgatási szervek alkotják. Egyes ágazatokban a centrális alárendeltségű államigazgatási szervek látják el kizárólag a hatósági tevékenységet. (Pl. a rendőrhatóságok, a honvédelmi hatósági igazgatás szervei, bányahatóságok, az APEH szervei.) Vannak olyan ágazatok, amelyben a hatósági feladatokat a centrális alárendeltségű szervek és a tanácsi szakigazgatási szervek között a jogszabályok megosztották. (Ilyenek pl. a környezetvédelmi és a vízügyi hatóságok.)

A hatóságok szervezeti szempontból harmadik típusát az ún. tanácsi szakigazgatási intézmények jelentik. (Elsősorban a földhivatal, a KÖJÁL, a tűzrendészeti hatóságok stb. szervtípusról az államigazgatás helyi szervei körében részletesebben lesz szó.)

A legtöbb tanácsi szakigazgatási szerv (elsősorban a községi, nagyközségi egységes szakigazgatási szerv) egyidejűleg többféle hatóságként működik, többféle hatósági jogkört gyakorol. Így pl. a községi és a nagyközségi egységes szakigazgatási szerv egyaránt ellátja a hatáskörébe utalt iparhatósági, építésügyi hatósági, lakásügyi hatósági, adóhatósági, stb. jogköröket. A városi tanácsok igazgatása (hatósági) osztályai pl. egyidejűleg anyakönyvi hatóságok, szabálysértési hatóságok, lakásügyi hatóságok, gyámhatóságok, stb., stb.

#### Az első és a másodfokú hatóságok

A hatóságok rendszerében megkülönböztetjük az elsőfokú és a másodfokú hatóságokat. Az elsőfokú hatóságok folytatják le a hatósági ügyekben az alapeljárást. Ezek hozzák meg az ügyekben az elsőfokú döntést, majd ezek végzik a jogerős határozatok végrehajtását is. Az elsőfokú hatóságok végzik a határozat jellegű okiratokkal kapcsolatos teendőket (a regisztratív feladatokat). A másodfokú hatóságok bírálják el az elsőfokú határozatok ellen beadott fellebbezéseket, s ennek során másodfokú határozatokat hoznak, amelyekben - ahogy az eljárásjog keretében majd ezt látni fogjuk - az elsőfokú határozatot vagy helyben hagyják vagy megsemmisítik, és új elsőfokú határozathozatalára kötelezik az elsőfokú szervet, illetőleg a határozatot megváltoztatják. Megjegyezzük, hogy a hatósági határozatok nagyobbik része, több mint 90 %-a ellen fellebbezést nem adnak be, vagyis a hatósági ügyek nagy többsége elsőfokon befejeződik.

#### Az elsőfokú hatóságok rendszere

Azt, hogy egy hatósági ügyben milyen államigazgatási szerv járhat el elsőfokon, mindig az ügyfajtát szabályozó jogszabály határozza meg. Ha az elsőfokú eljárásra jogosult hatóságot e jogszabályból ismerjük, akkor az Államigazgatási Eljárási Kódex

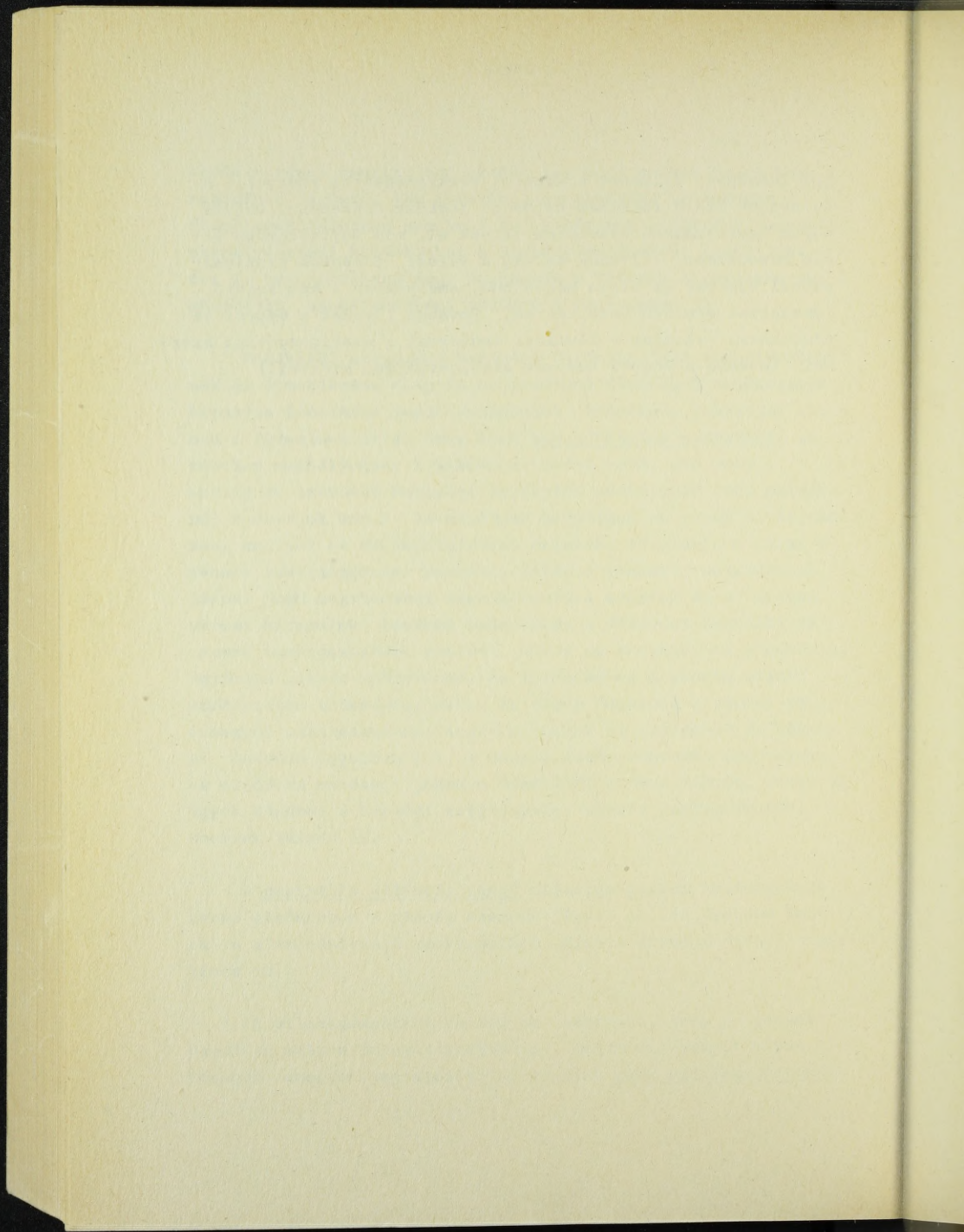
rendelkezései szerint tudjuk azt is, hogy melyik szerv lesz a másodfokú hatóság. (Ez általában az elsőfokú hatóságnak a függőleges felettes szerve.) Az elsőfokon eljárásra jogosult szabálysértési hatóságokat a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. tv. határozza meg. Ugyancsak e törvény határozza meg a másodfokú szabálysértési hatóságok rendszerét is.

Rendkívül nagyszámú hatósági ügyfajta jogi szabályozásának az áttekintése alapján az elsőfokú hatóságok rendszerére bizonyos általános megállapításokat tehetünk. Felhívjuk azonban a figyelmet arra, hogy ezek nem a tételes szabályok. (A tételes szabályokatt - miként az imént erről szó volt - mindig az intézett hatósági ügyfajta szabályozó jogi normákból tudhatjuk meg.) Az elsőfokú hatóságok az olyan ügyfajtákban, amelyek az állampolgárokat érintik, általában a helyi tanácsok szakigazgatási szervei, tehát a községi, nagyközségi, városi jogú nagyközségi szakigazgatási szervek és a megyei városi hivatalok, továbbá Budapesten a fővárosi kerületi tanácsok szakigazgatási szervei. Abban az esetben, ha a hatósági ügyfajta ritkán előforduló, és intézéséhez magasabb szintű szakértelem szükséges, akkor az ilyen ügyekben a városi vagy a megyei szakigazgatási szervek járnak el elsőfokon (a községi lakosok ügyeiben is). A megyei szakigazgatási szervezeteknek az elsőfokú hatósági jogköre rendkívül szűkreszabott. Tehát az ügyek zömében a községi nagyközségi, városi szakigazgatási szervek járnak el.

A centrális alárendeltségű államigazgatási hatóságok körében elsősorban a városi szervek járnak el. (A legtöbb centrális alárendeltségű szervezetben ugyanis községi szintű szerv nincs is.)

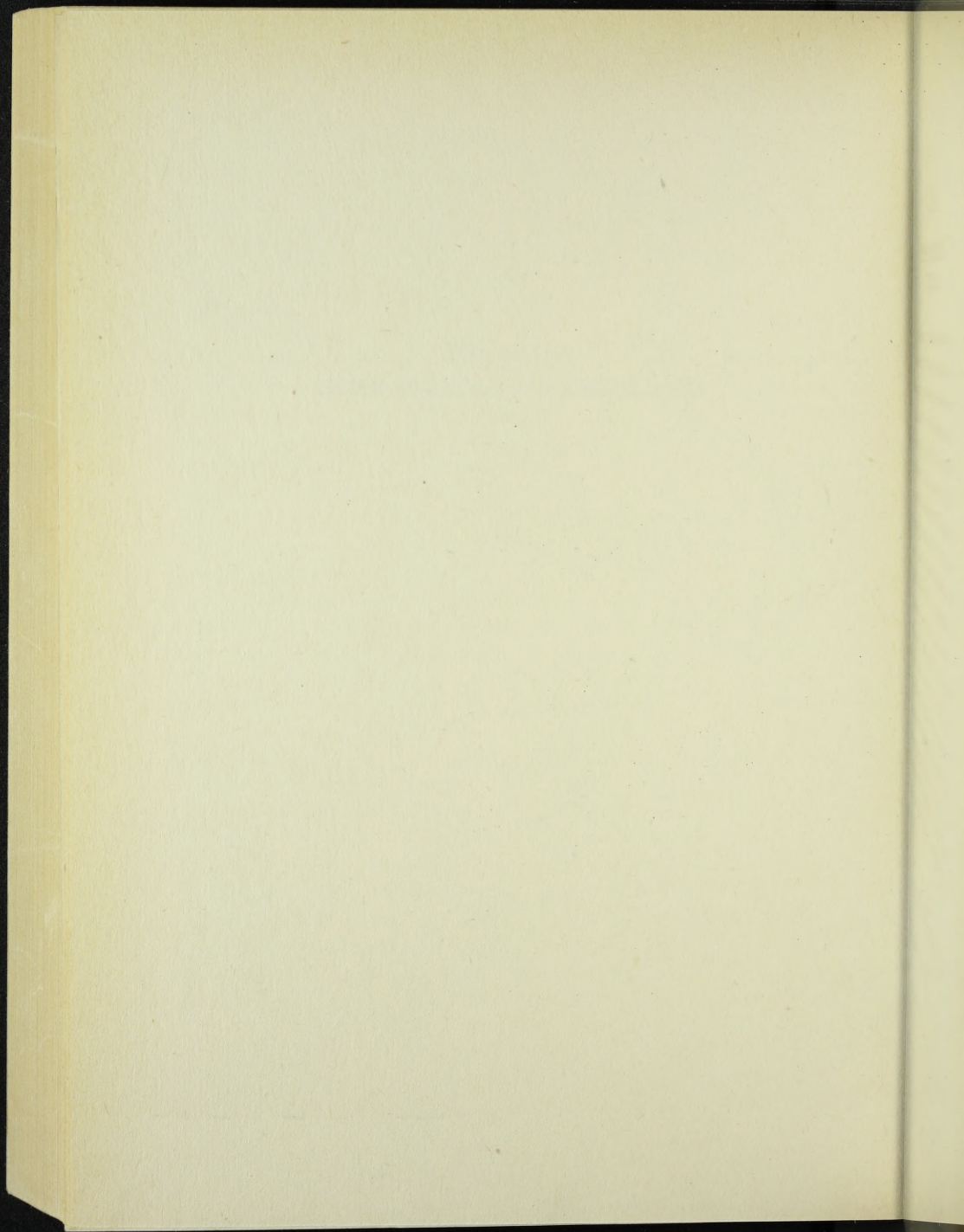
Az államigazgatási hatóságok, aszerint, hogy a hatósági ügyekben milyen fokon járhatnak el, kétfélek: Vannak olyan hatóságok, amelyek jogszabályaink szerint csak elsőfokú hatóság

gok lehetnek. (Ilyenek a községi szakigazgatási szervek.) A hatóságok másik részének hatósági jogköre összetett, vagyis egyes ügyfajtákban elsőfokon járnak el, más ügyfajtákban pedig másodfokon. (Ilyenek ma még a városi tanácsok szakigazgatási szervei az olyan megyékben, amelyekben a két szintű igazgatást még nem vezették be, továbbá ilyenek a megyei tanácsoknak, valamint a fővárosi tanácsnak a szakigazgatási szervei, továbbá a megyei városok szakigazgatási szervei.)



HATODIK RÉSZ

AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG ALAPJAI



XXI. FEJEZET

AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG ELMÉLETI  
ÉS TÖRTÉNETI ALAPJAI

Az államigazgatási jog általános jellemzéséről szóló fejezetben megállapítottuk, hogy erre a jogágra a többrétűség jellemző, vagyis az e jogágba sorolható jogi normák többsége anyagi jogi norma, de ez a jogág egyidejűleg magában foglalja a szervezeti jogi és az eljárásjogi normákat is. Összetett jogág lévén tehát egyidejűleg anyagi jog és eljárásjog is. A most következő fejezetekben az államigazgatási eljárásjog alapintézményeivel ismerkedhetünk meg. Az elméleti és történeti bevezetés után az eljárásjog magyar szabályozási rendszeréről adunk áttekintést. Az e fejezetekbe foglalt tananyag nagyobbik részét az Államigazgatási Eljárási Kódex adja. (Az Államigazgatási Eljárási Kódexet a továbbiakban a hivatalos rövidítéssel jelöljük: Áe). Az Áe ismertetése nem jelenti a tételes szabályok megismétlését, (ehhez rendelkezésre áll a törvény szövege), ehelyett a legfontosabb jogintézményeket és az arra vonatkozó jogtudományi tételeket foglaljuk össze. Didaktikai célunk az is, hogy az eljárásjog belső összefüggéseire és az eljárási jogintézményeknek a tananyag más részeivel való összefüggéseire is rámutassunk.

1. §. Az eljárás és az eljárásjog fogalma, fajtái

Az államigazgatási eljárás fogalma

Az eljárás kifejezést a hétköznapi nyelvben többféle jelentéssel használják. (Gyakran a tevékenység szinonimáját jelenti, de ugyanakkor a tevékenység különböző fajtáját is e kifejezéssel szokták jelezni.) Az állami életben a legszélesebben értelmezett "eljárás" kifejezés az állami szervek működését je-

lenti. Szűkebben azonban a döntésre jogosult állami szervek tevékenységét jelzi, mégpedig azt a tevékenységet, amelyet az aktusok előkészítése érdekében, meghozataluk során és érvényesítésük folyamatában végeznek. Ebben az értelemben lehet beszélni a bíróságok eljárásáról, a képviseleti szervek eljárásáról és így beszélhetünk az államigazgatási szervek eljárásáról is. Az államigazgatási eljárás célja tehát az aktusok kiadása és érvényesítése. Az eljárás struktúráját illetően azt mondhatjuk, hogy ez olyan folyamat, amelyet az eljárásban résztvevő személyek (szervek) cselekményei alkotnák, az eljárás e cselekmények láncolata. (A cselekményeket szokták az eljárás mozzanatainak is nevezni.) Az eljárási cselekmények sorozatának, láncolatának az eredményeként jelenik meg az állami szerv aktusa (a bíróság ítélete vagy egyéb határozata, az államigazgatási szerv legkülönbözőbb tartalmú és elnevezésű aktusa, a legáltalánosabban az államigazgatási szerv határozata).

#### Az államigazgatási eljárás fajtái

Az államigazgatási eljárást mint fogalmat gyakran azonosítják a hatósági eljárással, a fogalmat erre szűkítik le. Ez hibás álláspont, mert az államigazgatási eljárásnak több fajtája van, és ezek közül csak az egyik, (bár az állampolgár szempontjából kétségtelenül a legfontosabbik) a hatósági eljárás. Annnyiféle államigazgatási eljárást lehet megkülönböztetni, ahány fajta államigazgatási aktust tudunk egymástól elkülöníteni. Az államigazgatási eljárás legfontosabb fajtái is természetesen az államigazgatási aktusok legfontosabb fajtáihoz igazodnak, ez az osztályozás tehát az aktusok osztályozása alapján végezhető el.

Az államigazgatási eljárásnak a szakirodalomban a következő fontosabb fajtáit különböztetik meg:

- a) a hatósági (vagy másként a külső eljárás),
- b) a jogalkotási eljárás,

- c) a hierarchikus igazgatáson belüli eljárás,
- d) a mellérendeltségi viszonyokban érvényesülő eljárás,
- e) a szervezeteken belüli (főként az államigazgatási szerveken belüli) eljárás, vagy másként ügyviteli,
- f) a testületeken belüli eljárás.

A fenti eljárásfajták közül a legnagyobb jelentősége a hatósági eljárásnak van. Ez ugyanis a legrészletesebben szabályozott eljárás, másrészt ennek a jogi szabályozásától, annak a módjától, majd a jogszabályi rendelkezések érvényesítésétől nagy mértékben függ az államigazgatás működésének a törvényessége. Ez az indoka annak, hogy a továbbiakban részletesebben csak a hatósági eljárásjog témáit tárgyaljuk.

#### Az eljárásjog fogalma

Az állami szervek tevékenységét, ennek keretében az államigazgatási eljárás mindegyik fajtáját a jog kisebb vagy nagyobb mértékben szabályozza. Azokat a jogi normákat, amelyek az eljárás cselekményeit, e cselekmények rendjét, a cselekvésben résztvevők jogait és kötelességeit szabályozzák, ezen normák együttesét nevezzük eljárásjognak. Az eljárás és az eljárásjog fogalmilag ugyan összetartoznak, de az eljárás nem feltételezi szükségképpen az eljárásjogot. Elképzelhető még a mi korunkban is, hogy az államigazgatási eljárás egyes fajtáit, annak keretében különböző eljárási cselekmények végzésének a rendjét a jog nem szabályozza. Eljárás létezhet tehát jogi szabályozás nélkül is. (A jogtörténet tanúsága szerint hosszú történelmi korszakokban a valóságban így létezett.)

Az államigazgatási szervek eljárásának a jogi szabályozása rendkívül nagy politikai jelentőségű téma. Hiába adnak az anyagi jogi normák (e normák csoportjai) esetleg garanciákat arra, hogy az államigazgatási szervek ne járjanak el önkényesen, ha az eljárásjog szabályozatlansága (vagy hibás szabályo-

zottsága) folyán az anyagi jogi normák alkalmazásában az eljárás során az államigazgatási szervek "szabad kezet kapnának". Ha az államigazgatási szervek cselekvésének a rendjét a jog nem szabályozza, ez az államigazgatási szervvel kapcsolatba kerülő másik jogalanynak (legyen az állampolgár vagy valamely szervezet) a kiszolgáltatottságával jár együtt. Az eljárásjog szabályozása az államigazgatási szervek hatalmának a korlátozását jelenti, e korlátozásnak az egyik legfőbb módját.

A fent ismertetett államigazgatási eljárásfajták közül érthetően a legnagyobb figyelmet a hatósági eljárás szabályozása kapta a jogtudomány részéről is és az állami élet törvényességének a megteremtése érdekében is. Ezzel ugyanis az állampolgárok és a különböző önálló szervezetek jogainak a védelméről lehet és szükséges gondoskodni. Az eljárásjogi kodifikáció is kizárólag az államigazgatási hatósági eljárást érinti Magyarországon, de a világ más országaiban is. A többi eljárásfajta általános érvényű szabályozására, a legkülönbözőbb eljárások szabályainak a kodifikálására kísérlet sem történt, mert ezek sokrétűsége, nagyfokú különbözősége nem teszi lehetővé hogy egy-egy eljárásfajtára vonatkozó eljárási normákat egy jogszabályba foglalják össze. (A hierarchikus igazgatáson belüli eljárás pl. igen sok irányított szervezet tekintetében gyakorlatilag jogilag alig szabályozott. Ha vannak is eljárási normák, azok nemcsak az irányított szervezetek típusaitól függően különböznek, hanem még egy szervezettípus irányításánál is pl. mások az utasításadás eljárási szabályai, mint az irányító szerv engedélyező tevékenységének az eljárási szabályai, és ezektől is különböznek a helyszíni ellenőrzést rendező jogi normák.) A testületek ügyrendi szabályai pl. testületenként mások és mások. Nehéz is lenne, de nem is lenne gyakorlati haszna annak, ha a legkülönbözőbb testületek (pl. a Minisztertanács, a különböző végrehajtó bizottságok, vagy a népi ellenőrzési bizottságok stb.) eljárási rendjére valamiféle egységes szabályzatot kívánnának megalkotni. Ehelyett

az egyes testületek számára készülnek ügyrendek, amelyek nem mások, mint a testületi eljárás szabályzatai.

Ennek megfelelően - mint már írtuk - az államigazgatási eljárásjog szabályozási témái közül csak a hatósági eljárásjog problémáival foglalkozunk.

## 2. §. Az államigazgatási eljárásjog szabályozásának története

A magyar államigazgatási eljárásjog mai szabályozásának a megértéséhez szükség van arra, hogy röviden áttekintsük a hatósági eljárásjog szabályozásának nemzetközi megoldásait, (a szabályozás történeti típusait) és a mai magyar szabályozás hazai előzményeit is.

### A szabályozás történeti típusai

A hatósági eljárásjog, (továbbiakban: eljárásjog) történetében is különböző fejlődési szakaszok voltak. Ezek a fejlődési szakaszok országonként nem estek azonos történeti időszakokra (itt is megfigyelhető egyfajta "egyenetlen fejlődés"), másrészt egy-egy ország jogán belül is különböző jogterületek szabályozásában egy történelmi szakaszban is előfordultak eltérő megoldások. Most ezeket a megoldásokat vesszük sorra.

A legáltalánosabb jogi szabályozási mód kezdetben az volt, hogy az eljárási szabályokat ügyfajtanként adták meg a jogalkotók. Szó volt arról, hogy a hatósági tevékenység ügyfajták intézését jelenti, és egy-egy ügyfajtára nézve alkotják meg az állam szervei az anyagi jogi normákat /így pl. szabályozzák a kisajátítást, az építési engedélyezést, a különböző adókat stb./. Ennek megfelelően az anyagi jogi szabályokkal együtt az eljárásjogi normák is az ügyfajta szabályozásakor születtek. Ennek folytán az eljárásjogi rendelkezések ügyfajtanként eltérőek voltak. Az eltéréség megnyilvánult a szabályozottságnak a

mértékében is. (Egyes ügyfajtákat részletesebben szabályoztak, más ügyfajtáknál viszont az eljárás cselekményei közül csak egyiket-másikat szabályozták, tehát az eljárásban résztvevők jogait, kötelességeit csak kis mértékben rendezte a jogalkotó.) A továbbiakban látni fogjuk, hogy ez az alapvető szabályozási mód változatlanul érvényesül még azokban az országokban is, amelyekben az eljárásjog kodifikálására sor került. Ennek az az oka, hogy az államigazgatás által intézett hatósági ügyfajták annyira különböznek egymástól, hogy minden részletében egységes szabályozást megkísérelni teljesen reménytelen vállalkozás lenne.

Második szabályozási típusként említhetjük azt a megoldást, amellyel több, egymással rokon ügyfajta nézve közös eljárási szabályokat alkottak. (Ilyenkor tehát nem egy ügyfajta, hanem kisebb-nagyobb ügyfajta csoport eljárási szabályait alkották meg egységesen.) Ennek az a magyarázata, hogy a hasonló ügyfajták intézésében kézenfekvően azonos szabályokat lehetett megadni, mert az eljárás struktúrája az egymáshoz hasonló ügyfajtáknál megegyezett. (Ilyen ügyfajta csoport volt pl. az adóügyek egy-egy csoportja, és ezekre közös adóeljárási szabályokat állapítottak meg.) Ha egy-egy nagyobb ügyfajta csoportra közös eljárási szabályokat meg is alkottak, ez mit sem változtatott az e csoportokba nem tartozó ügyfajták szerkezetéigazó, egymástól különböző szabályozásának a további létén.

Egy harmadik szabályozási típus az eddigieknél lényegesen fejlettebb. Ennek az a lényege, hogy a hatósági ügyeknek összefüggő nagy területén közös szabályokat állapítanak meg. Erre a leggyakoribb megoldás, hogy a jogorvoslat, vagy a határozathozatal szabályait állapítják meg, mégpedig minden ügyfajta kiterjedő hatállyal. (Ilyen megoldást alkalmaztak hazánkban pl. 1901-ben, lsd. alább.) Ekkor már a hatósági eljárás részleges kodifikálásáról beszélhetünk. Közbenő megoldás az is, hogy a részleges kodifikálást megelőzően egy-egy eljárási

jogintézményt szabályoznak általános hatállyal (vagyis minden hatósági ügyfajtára kiterjedő alkalmazási kötelezettséggel). A magyar jogtörténetben erre példa az idézési jog szabályozása 1951-ben a tanácsi szervek számára kötelező erővel. Ha részleges kodifikációra kerül sor, ez azt jelenti, hogy a kodifikáció által nem érintett eljárásjogi témákban változatlanul az addigi szerteágazó, differenciált szabályozás marad hatályban. (Ha a jogorvoslati rendszert egységesen szabályozzák, attól még az alapeljárásra továbbra is ügyfajtként, legfeljebb ügyfajta csoportonként eltérő szabályozás érvényes.)

A szabályozás legfejlettebb megoldása a kodifikálás. Ekkor a hatósági ügyfajták valamennyijére (vagy legalábbis zömére) kiterjedő hatállyal olyan eljárási kódexet alkotnak meg, amely az eljárás legfontosabb szabályait tartalmazza. Ezek a kódexek általános hatályúak, mert a hatósági ügyfajtákra általában kiterjed a hatályuk, de hatálya alól több vagy kevesebb hatósági ügyfajta kivesznek. (Ezek az ún. kivett eljárások.)

Az első államigazgatási eljárási törvényt Ausztriában alkották meg 1925-ben. Ezt követte 1928-ban Csehszlovákia és Lengyelország, 1930-ban pedig Jugoszlávia. Ezek az államok az osztrák törvényt némileg módosítva, saját jogrendszerükbe iktatva megalkották saját államigazgatási eljárási törvényeiket. A szocialista országok többségének van eljárásjogi törvénye, de néhány európai állam (szocialista és nem szocialista egyaránt) eljárási törvényt még nem alkotott.

#### A magyar szabályozás történetének rövid áttekintése

Magyarországon a közigazgatási eljárás szabályozásának fenti fokozatainak mindegyikét végigjárták. A múlt század végén általában a hatósági ügyfajták eljárásjogi szabályozatlansága, illetőleg kismértékű, ügyfajtkénti szabályozása volt a jellemző. Különböző érdekek miatt azonban sor került arra, hogy

egy-egy ügyfajta csoportokban, illetőleg egyes kiemelt ügyfajtákban külön szabályozták az eljárást. Ilyen volt pl. a rendőri büntetőeljárás vagy a jövedéki büntetőeljárás, továbbá az állami hivatalnokok elleni fegyelmi eljárás és a közadók kezelésének eljárása. (Ez utóbbi keretében pl. egy pénzügyminiszteri rendelet szabályozta a közadókat kezelő, valamint a jogorvoslati hatóságokat, a kivetés, a könyvelés, a nyilvántartás, a befizetés, a végrehajtás, az elévülés, a törlés, a kézbesítés szabályait.) Speciális eljárási szabályozásra került sor a vám eljárás körében is.

Nagy lépés történt 1901-ben, amikor is az 1901. évi XX. tv-ben egységesen szabályozták a jogorvoslati rendszert. Az 1929. évi XXX. tv. e rendelkezések egyik részét hatályon kívül helyezte és újakkal pótolta. E két törvény egyes rendelkezései egészen az 1957. évi IV. törvény hatályba lépéséig alkalmazott, érvényes szabályok voltak.

Magyarországon az 1930-as években - elsősorban a Magyar Zoltán irányításával Egyetemünkön működő Magyar Közigazgatástudományi Intézet keretében - intenzív tudományos munka folyt a közigazgatási eljárásjog kodifikálásának az előkészítésére. Egy 1934. évben kiírt pályázatra beadott pályaművében Valló József nemcsak az eljárásjog kodifikációjának elméleti alapozását végezte el, hanem emellett elkészítette a teljes eljárási kódex tervezetét. (Valló József: Közigazgatási eljárás Bp. 1937. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 22. szám.) Valló munkásságával szinte párhuzamosan készült egy másik kódex tervezet is, ez Sztás Jenőnek a műve. (Sztás Jenő: Közigazgatási eljárás, 1939. A korszerű közszolgálat útja. 9. szám.)

Mindennek ellenére a magyar eljárásjog kodifikációs munkálatai csak 1954-ben indultak meg. 1956 nyarára ugyan a törvénytervezet elkészült, de azt az Országgyűlés csak 1957 nyarán

fogadta el. Megalkotta az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. tv-t. Az 1957. október 1-jén hatályba lépett kódex rendkívül nagy szerepet játszott a közigazgatás törvényességének a megteremtésében az államigazgatási hatósági tevékenység fegyelmezettségének a növelésében, s színvonalának emelésében. 1981-ben került sor az 1957. évi IV. tv. átfogó módosítására és az 1981. évi I. tv. megalkotására, amely az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. tv. módosításáról és egységes szövegről rendelkezik. Az átfogó módosításra azért került sor, mert az eltelt majdnem negyed évszázad alatt lényeges változások mentek végbe a társadalmi fejlődésben, a közigazgatás szervezeti felépítésében, munkamódszerében, a közigazgatás szereveti körök decentralizációjában. Emellett a jogalkalmazás felszínre hozta az Ae néhány fogyatékoságát is. Az elmúlt évtizedek alatt nemkívánatos tendenciák is megmutatkoztak, indokolatlanul megnőtt az ügyfajtánként eltérő sajátos, ún. külön eljárási szabályoknak a mennyisége. A kódex módosítása során a speciális szabályoknak a mennyiségét is csökkenteni kívánták, és ezzel a jogalkalmazás további egyszerűsítése is cél volt.

### 3. §. Az államigazgatási eljárásjog kodifikálásának módjai

#### Az államigazgatási eljárásjog kodifikálásának sajátossága

Az államigazgatási eljárásjog kodifikációja során sajátos, a bírósági eljárások kodifikálásától eltérő jogász feladatot kell megoldani. Nincs mód ugyanis arra, hogy a rendkívül nagy számú, s ügyfajtánként eltérő eljárásjogi rendelkezéseket egyetlen kódexben összefoglalják azzal az igénnyel, hogy utána a kódexen kívül egyéb eljárási forma ne is maradjon hatályban. (A bírósági eljárásoknál a kódex maga tartalmazza az általános szabályokat és az attól eltérő szabályokat is.) Ilyen megoldásra az államigazgatási eljárásjog rendkívül nagy differenci-

áltsága folytán sehol a világon nincs lehetőség. A kodifikálás során tehát csak bizonyos közös, általános szabályok megalkotására kerülhet sor. A kódex megalkotása mellett azonban az ún. speciális (különös) eljárási szabályokat is szükségképpen hatályokban fent kell tartani, azokat ti. amelyeket nem lehetett a kódex rendelkezéseivel helyettesíteni.

A kodifikálás célja kettős. Egyrészt (ez a fontosabbik cél) gondoskodni kell az ügyfelek (az állampolgárok és az államigazgatással ügyféli minőségben kapcsolatba kerülő szervezetek) jogi védelméről az eljárás során, annak a jogi eszközökkel történő garانتálásáról, hogy tárgyilagos államigazgatási eljárás keretében jogaitak érvényesíthessék, és az ügy eldöntésére szolgáló érdemi aktus kiadása érdekében csak a törvény által megengedett kötelezettségekkel lehessen terhelni őket. (Ezért mondhatjuk, hogy a kódex szabályai elsősorban garanciális szabályok.) A kodifikálás másik célja olyan általánosan érvényesülő szabályok megalkotása, amelyeket nem egyik vagy másik ügyfajta intézésénél, hanem minden ügyfajta intézésénél alkalmazni lehet. (Ezek a közös, általános szabályok.) Az általános szabályok léte nem azt jelenti, hogy létezik egy általános eljárás, hiszen az eljárások ügyfajtanként különbözőek. A kodifikálás során arra törekednek, hogy elsősorban olyan általános, közös szabályok szülessenek, amelyek alkalmas eszközül szolgálnak az ügyfelek jogainak és érdekeinek a védelméhez. Minthogy csak garanciális szabályokat alkotnak, és az általános szabályok a lehetséges eljárási cselekményeknek csak egy kis hányadát szabályozzák, így rendkívül nagy számban maradnak hatályban olyan, ügyfajtanként különböző, ezért tehát speciális szabályok, amelyeknek az egységesítésére egyszerűen nincs mód.

Pl. a beadvány mellékleteinek a szabályozását nem lehet egy kódexben elvégezni, mert ügyfajtanként más és más mellékleteket kell csatolni a kérelemhez. Ugyanígy a helyszíni szemle igen sok hatósági ügyfajtaban előforduló eljárási mozzanat. Ennek bizonyos általános, tehát minden eljárásban kötelező szabályát ugyan meg lehet állapítani,

de a résztvevők, a helyszíni szemle megtartásának a módja, ezen a különböző résztvevők jogainak és kötelességeinek a szabályozása számos ügyfajtaban annyira sajátos, hogy a kódex mellett még speciális szabályokat is meg kell alkotni, illetőleg hatályukban fönntartani.

Ezért minden olyan államban, amelyben az államigazgatási hatósági eljárásjogot kodifikálják, az eljárásjogi rendelkezésekben két forrásuk van. Az egyik az eljárási kódex, a másik pedig az a nagy jogszabálytömeg, amely a hatósági ügyfajtákat rendezi. A hatósági ügyfajtákat szabályozó anyagi jogszabályokban található meg azok a speciális (különös) eljárási szabályok, amelyek kizárólag csak valamely ügyfajta-ra vonatkoznak. Ezért tehát minden országban, ahol kodifikáció történt, egyidejűleg figyelemmel kell lenni mind az eljárási kódexre, mind az ún. speciális eljárási szabályokra.

#### Az eljárási kódexek két típusa

Mint hogy a kódexet megalkotó államok jogában együtt élnek az államigazgatási eljárási kódex és az ún. speciális eljárási szabályok, mindenütt rendezni kell, hogy mi legyen a viszonya e két jogi norma csoportnak. Az országok többségében a kódexet úgy alkották meg, hogy annak alapvetően a funkciója a hézagpótlás. Ennek a kodifikálási szemléletnek a központi gondolata az, hogy az ügyfajtanként eltérő szabályozás az elsődleges, tehát arra kell törekedni, hogy ügyfajtanként megalkossák a speciális eljárási szabályokat, és a kódexben csak másodlagos szabályokat foglaljanak össze. Olyan szabályokat, amelyeknek az alkalmazására akkor kerül sor, ha valamilyen ügyfajtaban az adott eljárási cselekményre nézve nincsen eljárási szabály. (A kódex rendelkezései tehát mintegy háttérben állnak, "készen arra", hogy - speciális szabályozás hiányában - alkalmazásra kerülhessenek.) Ez a szabályozási megoldás természetesen azt a gondolatot is magában foglalta, hogy ha a jogalkotó egy ügyfajta szabályozásánál alkalmasnak tartja valamely eljárási cse-

lekményre vonatkozóan a kódexben szereplő rendelkezést, akkor az ilyen cselekményre speciális szabályt nyilván nem alkot. Ez a megoldás tehát nem szab határt a speciális eljárási rendelkezések alkotásának. Ezért olyan eljárási cselekményekben, amelyek a kódex is rendez, bőségesen lehet speciális eljárási szabályokat is találni. Ezt a kodifikálási megoldást azzal jellemzi a tudomány, hogy ilyenkor az államigazgatási eljárási kódex másodlagos. Ha ilyen kódex megalkotására kerül sor, akkor az eljárásjogi jogalkalmazás menete a következő: Először meg kell vizsgálni, hogy az adott eljárási cselekményre (pl. az idézésre, a fellebbezésre, a fellebbezés beadására, elbírálására stb., az igazolásra, a határidőkre stb.) az ügyfajtát szabályozó jogszabályban található-e speciális eljárási rendelkezés. Ha igen, akkor azt kell alkalmazni. Ha az adott eljárási cselekményre nézve ilyen speciális rendelkezés nincs, akkor kell alkalmazni az eljárási törvény szabályait.

A kodifikálás másik megoldása elméletileg a következőt jelenti: Az eljárási kódex szabályai elsődlegesek, vagyis azokat minden, a hatálya alá tartozó hatósági ügyfajtában alkalmazni kell, és a törvényben szereplő eljárási szabályoktól a speciális eljárási szabályokban eltérni nem szabad. (Ez a legfontosabb különbsége az első modellhez képest.) Speciális eljárási szabályok ennek folytán csak olyan témákban alkothatók, amely eljárási cselekményre, eljárási mozzanatokra nézve az eljárási törvényben szabály nem található. (Tehát a speciális szabályok csak kiegészítő szabályok lehetnek a kódexhez képest.) E kodifikálási megoldás esetén az eljárásjogi jogalkalmazás menete a következő: Bármely ügyfajtában valamely eljárási cselekményre vonatkozó szabályt először az eljárási kódexben kell keresni. Ha ilyen szabályt a kódex tartalmaz, akkor azt minden esetben alkalmazni kell. Ha az eljárási kódexnek valamely eljárási mozzanatra nézve nincsen szabálya, csak akkor fordulhat a jogalkalmazó a speciális eljárási szabályokhoz, tehát akkor keresheti az ügyfajtát szabályozó jog-

szabályokban az adott eljárási mozzanatra vonatkozó speciális szabályt. Ha ilyet talál, akkor azt kell alkalmazni.

A magyar államigazgatási eljárásjog kodifikációjában az imént ismertetett két modell közül a második modell volt a kiinduló pont. Vagyis a magyar eljárási kódex az eljárásjognak alapjában elsődleges jogforrása. A kódex szabályainak a többsége kogens szabály, vagyis olyan jogi norma, amelyet a törvény hatálya alá tartozó minden hatósági ügyfajtában alkalmazni kell. A törvényben megalkotott jogi normáknak a többsége ilyen kogens norma. (Ezért lehet mondani azt, hogy a törvény az eljárásjog elsődleges jogforrása.) Ezzel együtt azonban a törvény lehetőség veszi, hogy bizonyos mértékig másodlagos legyen. Bár a törvény szövegében zömmel kogens szabályokat lehet találni, van azonban a rendelkezéseknek egy másik típusa is, nevezetesen az ún. szubszidiárius szabály (magyarul másodlagos szabály vagy kiegészítő szabály). Ezeket a törvény szövegében arról lehet felismerni, hogy a jogi normában szerepel a következő korlátozás valamelyike: "ha a jogszabály másként nem rendelkezik...", "ha törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet másként nem rendelkezik...", ha "törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet vagy nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik...". A szubszidiárius szabály tehát ilyen vagy ehhez hasonló tartalmú felhatalmazást tartalmaz arra, hogy a jogalkotó (és nem a jogalkalmazó!) az adott eljárási cselekményre, eljárási mozzanatra valamely hatósági ügyfajtában eltérjen a törvény szabályától, vagyis a törvényben foglalt szabálytól eltérő, speciális eljárási szabályt alkosson.

Néhány példa szubszidiárius szabályra: 45. § (1) bekezdése: "A határozatot kézbesítése után kell közölni, a jelenlevő ügyféllel azonban - ha jogszabály nem zárja ki - kihirdetés után is közölni lehet". (Azt, hogy ez szubszidiárius szabály, "ha jogszabály nem zárja ki" mondat jelzi. Újabb példa: "Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a fellebbezést a határozat közlésétől számított

15 napon belül lehet előterjeszteni". (E szabályban a szubszidiárius jelleget jelzi a következő mondat: "Ha jogszabály másként nem rendelkezik,". Minthogy a fenti két példában a törvény szabálya másodlagos, a jogalkalmazónak - ha valamely ügyben fellebbezést kíván benyújtani - akkor meg kell néznie az adott ügyfajtaiban rendelkező jogszabály nem szab-e meg a fellebbezés benyújtására a 15 naptól eltérő határidőt.

A törvény bizonyos ügyfajta-csoportok intézésében egészen másodlagos. (Természetesen az összes hatósági ügyfajtaához viszonyítva ez a terület elenyészően kis hányadot jelent.) A törvény, az Áe 3. §-ának (6) bekezdésében

- a honvédelmi,
- a devizahatósági,
- a külkereskedelmi igazgatási és
- a társadalombiztosítási

ügyekben az egész törvényt másodlagossá teszi. Vagyis úgy rendelkezik, hogy az Áe szabályait e négy ügyfajta-csoportban csak akkor kell alkalmazni, ha a jogszabály másként nem rendelkezik. Mód van tehát arra, hogy a fenti négy ügyfajtaiban az eljárási törvényben szabályozott bármely eljárási cselekményt illetően az adott ügyfajta csoportokban speciális eljárási szabályt alkossanak.

Az idézésre vonatkozó szabályok a törvényben kogens szabályok, de ha honvédelmi, devizahatósági, külkereskedelmi, vagy társadalombiztosítási hatósági ügyben kell idézni, akkor mód van arra, hogy az adott ügyfajta szabályozó jogszabályban az eljárási törvénytől eltérő idézési szabályokat állapítsanak meg.

Természetesen, ha a fenti négy ügyfajtaiban a jogalkotó úgy ítéli meg, hogy az eljárási törvény szabálya is megfelelő, abban az esetben az adott eljárási cselekményre vonatkozóan különös (speciális) szabályt nem alkot.

### A speciális eljárási szabályok fajtái

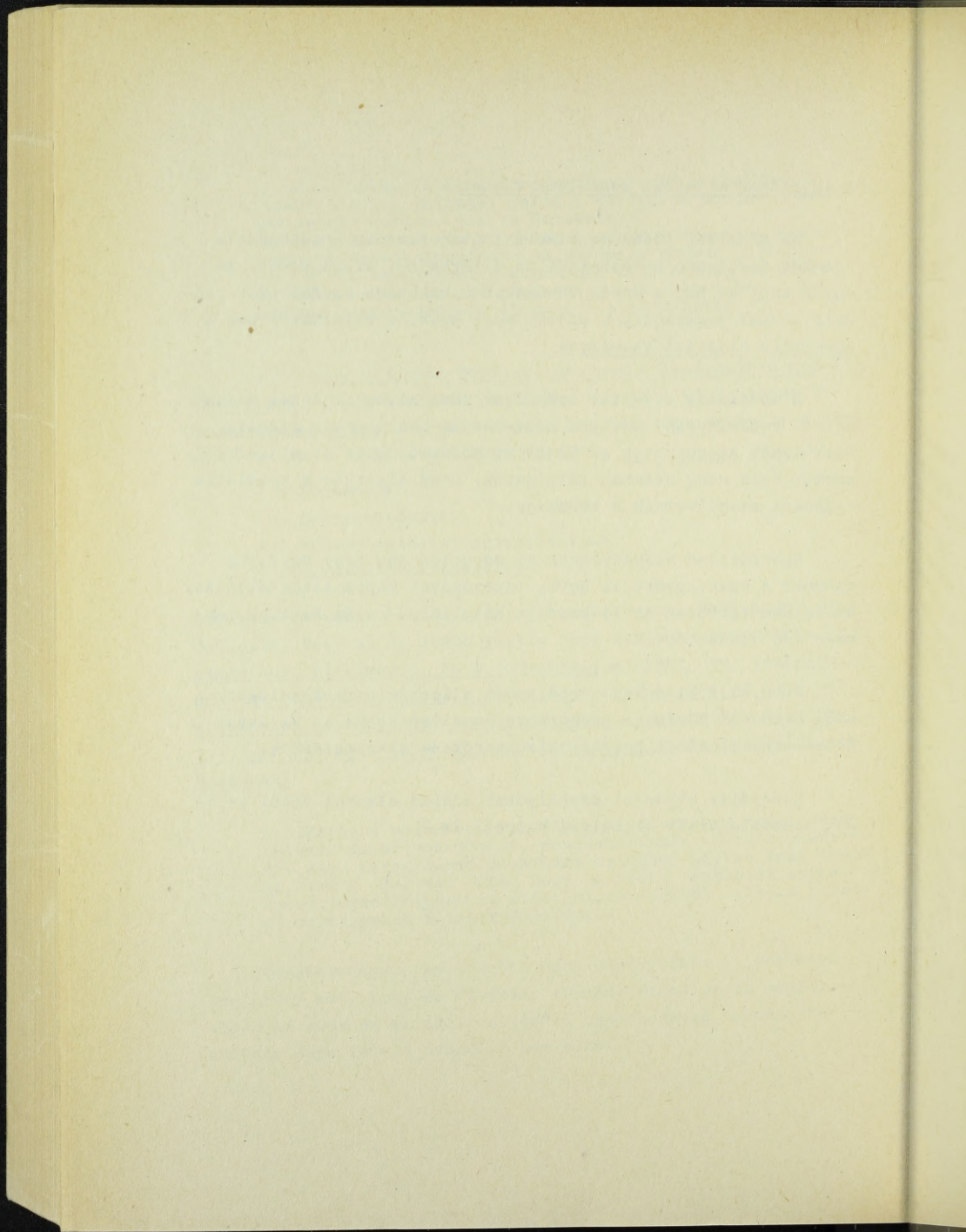
Az Eljárási Kódex megalkotása után hazánkban változatlanul két területen kereshetjük az eljárásjogi szabályokat. Az egyik maga az Áe, a másik területet a hatósági ügyfajtákat rendező anyagi jogszabályok adják, mert ezekben találhatóak meg a speciális eljárási szabályok.

A speciális eljárási szabályok zöme olyan eljárási mozzanatról rendelkezik, amelyre nézve az Áe-ben nincsen szabály. Ezek tehát kiegészítik az Eljárási Kódexet. Ezek az eljárási normák igen nagy számban találhatóak, ezek alkotják a speciális eljárási szabályoknak a többségét.

Speciálisan szabályozott az egyetlen egy nagy ügyfajta csoport a szabálysértési ügyek intézésével kapcsolatos eljárás, amely nem tartozik az Áe hatálya alá. (Erre az Áe hatálya kapcsán még visszatérünk.)

Speciális eljárási szabályokat alkotnak a fent jelzett négy hatósági ügyfajta csoportban, amelyek tehát az Eljárási Kódex rendelkezései helyett alkothatók és alkalmazandók.

Speciális eljárási szabályokat szabad alkotni végül az Áe ún. szubszidiárius szabályai helyett is.



XXII. FEJEZET

AZ ELJÁRÁSDJOG FŐBB JOGINTÉZMÉNYEI

1. §. Az eljárási törvény hatálya

A hatály fogalma

Az eljárási törvény, csakúgy, mint általában a jogszabályok, mindenekelőtt megszabja a szervi hatályát, vagyis azt, hogy rendelkezéseit mely szervezeteknek kell az eljárásukban alkalmazniuk. Rendezi a törvény a tárgyi hatályát. A tárgyi hatályon azt értjük, hogy milyen államigazgatási ügyekben kell a törvény rendelkezéseit alkalmazni. A törvény végül a személyi hatályát szabályozza, vagyis azt, hogy kik, illetőleg mely szervezetek ügyeiben kell alkalmazni az eljárási törvény szabályait.

Az Áe szervi hatálya

A törvény 3. §-ának (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az eljárási törvény rendelkezéseit az államigazgatási szervezetek kell alkalmazniuk. Ugyanennek a §-nak a (2) bekezdése utal arra, hogy államigazgatási hatósági ügy intézésére jogszabály (legalább minisztertanácsi rendelet) más szervnek is adhat hatáskört. Az államigazgatási szervezetek körét a törvény ismertnek veszi. A (2) bekezdésben adott felhatalmazás szerint az államigazgatási hatósági jogkörrel felruházott szervezet az ún. kvázi államigazgatási szervezet. (Ezekről az államigazgatási jogviszony alanyai körében már szó volt.) Ilyen felhatalmazást kaphatnak tehát intézeti típusú szervezetek, vállalatok, esetleg kivételesen társadalmi szervezetek is.

### Az Áe tárgyi hatálya

A törvény a tárgyi hatályát az államigazgatási ügy fogalmának a definiálásával határozza meg. (Államigazgatási ügy minden olyan ügy, amelyben az államigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez.) A törvény hatálya valamennyi hatósági ügyfajta intézésére kiterjed, kivéve egyetlen egy nagy ügyfajta csoportot, nevezetesen a szabálysértési ügyek intézését. A szabálysértési eljárás szabályait külön törvény, a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. tv. rendezi. Ez a törvény második részében külön "szabálysértési eljárási kódexet" tartalmaz. A szabálysértési eljárás általános szabályait azért vették ki az eljárási törvény hatálya alól, mert a szabálysértés egyik részénél az eljárás inkább hasonlít a büntető eljáráshoz, mint általában az államigazgatási hatósági ügyek intézéséhez. A tényállás tisztázása, a szabálysértés felderítése számos olyan eljárási jogintézmény szabályozását tette szükségessé, amelyek az Áe-ben nem találhatóak meg. A szabálysértési eljárás tehát a törvény hatálya alól ki-vett eljárás. Minden egyéb hatósági ügyben a törvény szabályait alkalmazni kell.

Már többször szó volt róla, hogy az Áe nem valamennyi államigazgatási eljárás általános szabályait tartalmazza, hanem csak a hatósági eljárását. Nem terjed ki tehát az Áe hatálya a jogalkotási eljárásra, a hierarchikus igazgatáson belüli eljárásra, a mellérendeltségi viszonyokban folytatott eljárásokra, a szervezeten belüli eljárásokra, és természetesen nem terjed ki a testületek eljárására sem. Kivéve azt az esetet, amikor valamely államigazgatási szervet testületként szervezték meg, és e testület államigazgatási hatóságként jár el.

A tárgyi hatály tekintetében - már említettük - speciális szabályozás érvényesül a honvédelmi, a devizahatósági, a kül-

kereskedelmi igazgatási és a társadalombiztosítási ügyekben.  
Ezekre a törvény rendelkezését csak akkor kell alkalmazni, ha  
jogszabály másként nem rendelkezik.

A törvény 3. §-ának (8) bekezdése rendelkezik a szubszidiárius szabályokról. Ez a rendelkezés teszi lehetővé, hogy a  
jogszabályok a törvény rendelkezéseitől eltérjenek, viszont  
csak akkor, ha ezt a törvény kifejezetten megengedi. (Azokat  
a szabályokat, amelyekben a törvény az ilyen külön szabályozást lehetővé teszi, nevezzük szubszidiárius szabályoknak.)

Az Áe tárgyi hatályában a központi fogalom a hatósági tevékenység. Az Áe tárgyi hatályának a helyes értelmezéséhez tehát a hatósági tevékenység pontos meghatározására van szükség. Az Áe egyértelművé teszi, hogy nemcsak a jogalkalmazó hatósági tevékenység, hanem a felügyeleti tevékenység is a hatálya alá tartozik. (Ez abból tűnik ki, hogy a hatósági ellenőrzést is államigazgatási ügynek tekinti, és a hatósági ellenőrzésre is kiterjeszti a törvény hatályát. Márpedig a felügyeleti hatósági tevékenységnek a legfontosabb része a hatósági ellenőrzés.) Elméletileg hatósági tevékenységnek kell tekintenünk minden hierarchián kívüli igazgatás körébe tartozó eljárást, amely egyedi aktus kiadására vonatkozik. Még abban az esetben is a hatósági tevékenység körébe vonhatjuk, ha az egyedi aktus kiadása nem minősül jogalkalmazásnak, mert az államigazgatási szervnek jogilag kötetlen aktus kiadására van felhatalmazása. Vannak, akik ezt az álláspontot vitatják, mondván, hogy a politikai, főként a gazdaságpolitikai döntések előkészítése, érvényesítése során az eljárási törvény rendelkezései nem alkalmazhatók. Ha szigorúan értelmezzük az eljárási törvény tárgyi hatályára vonatkozó szabályt, ilyen kivételt tenni nem lehet. El lehet ismerni annak a szükségességét, hogy egészen kivételes esetekben, ha valamely jogilag kötetlen aktus kiadásánál az eljárási törvény rendelkezéseit valóban nem lehet alkalmazni, akkor erről a törvénynek majd kifejezetten rendelkeznie

kell. (A törvény egy későbbi módosítása során ilyen módosítási igényt figyelembe lehet majd venni.)

#### Az Áe személyi hatálya

Az Áe a személyi hatályát az ügyfél fogalmának a meghatározásával adja meg. Ügyfélnek tekinti a természetes személyeket, a jogi személyeket, és a jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezeteket, összefoglalóan tehát a természetes személyeket és mindenféle szervezetet. Az ügyfél képességet a törvény az előbb említett személy vagy szervezet és az ügy közötti kapcsolat megjelölésével határozza meg. Azt mondja, hogy az ügyfélnek a jogát vagy a jogos érdekét kell, hogy érintse az államigazgatási ügy. Az ügyfél jogai megilletik azt a szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti. (Bár az ügyben részt vevő nem volt, az ügyfél jogai megilletik pl. a környezetvédelmi hatóságot, ha a valamely ügyben hozott államigazgatási határozat a környezet védelmét érinti, főként ha környezetvédelmi érdeket sért.) A törvény hatálya általában kiterjed a nem magyar állampolgárokra is. Módot ad azonban az Áe arra, hogy nemzetközi szerződés vagy jogszabály ettől eltérően rendelkezzen, vagyis a nem magyar állampolgár külföldi személyt a törvény hatálya alól valamilyen ügyre nézve kivonjon. A törvény hatálya alól kivételt megállapító legáltalánosabb nemzetközi szerződés a diplomáciai kapcsolatokról szóló Bécsi Szerződés, (amelyet az 1965. évi 22. sz. tvr-rel hirdettek ki). A törvény alkalmazása szempontjából "nem magyar ügyfél" a külföldi állampolgárságú vagy a hontalan személy, a nemzetközi szervezet, a külföldi jogi személy, illetőleg külföldi székhelyű olyan szerv, amelynek nincs jogi személyisége.

#### 2. §. Az eljárásra jogosult államigazgatási szerv megállapítására vonatkozó szabályok

### Az eljárásra jogosultság

Eljárásra jogosult szervnek az az államigazgatási szerv minősül, amelynek az adott hatósági ügghöz hatásköre van és illetékes is. A hatáskör mint jogi terminus technicus arra ad választ, hogy valamely hatósági ügyszakágban milyen államigazgatási szervtípus jár el, vagyis, hogy milyen feladatkörű (milyen elnevezésű) és milyen szintű szerv jogosult az eljárásra. A hatásköri szabályok alapján mindig csak azt lehet megállapítani, hogy milyen ügytípusban, milyen szervtípus jár el. Ehhez képest az illetékességi szabály alapján azt lehet megállapítani, hogy az azonos hatáskörű szervek közül adott konkrét ügyben melyik szerv (melyik egyetlen szerv) járhat el. Az illetékesség az azonos hatáskörű szervek közötti területi munkamegosztás jogi kifejeződése.

Ennek megfelelően az eljárásra jogosult szerv megállapításához a hatásköri és az illetékességi szabályokat egyaránt kell alkalmazni. A hatásköri szabály alapján megállapítható, hogy melyik az a szervtípus, amelyik elsőkörben eljárhat valamely ügytípusban, az illetékességi szabály alapján pedig azt lehet megállapítani egy adott ügyben, melyik lesz az egyetlen szerv, amelyik az eljárásra jogosult.

### A hatáskör megállapítása

Ellentétben a bírósági eljárásokat szabályozó kódexekkel, az államigazgatási eljárási kódexben nincs mód az államigazgatási szervek hatáskörét megállapító valamennyi szabály összefoglalására. Egyrészt rendkívül nagy számú hatósági ügyben nagyon sokféle államigazgatási szervtípus jogosult eljárni, ezért tehát az összes szabály összefoglalása egy kódexben technikailag is lehetetlen. Másrészt a nagy számú hatósági ügyben a hatásköri szabályok gyakran módosulnak. Ez a gyakori módosulás kódexbeli szabályozás esetén igen komoly törvényalkotási nehézségekkel járna. Ezért az éle legfontosabb hatásköri szabálya az, hogy a hatósági jogkört, vagyis azt, hogy vala-

mely hatósági ügyben mely szervtípus jogosult eljárni, mindig másik jogszabály állapítja meg, és ebben meg kell határozni azt a szervet, amely az ügyben első fokon eljár. (5. §. (1)). A törvény pusztán kiegészítő (szubszidiárius) szabályokat tartalmaz arra az esetre, ha valamilyen oknál fogva, véletlenül valamely ügyre nézve a hatásköri szabályt a jogalkotó nem adta volna meg. (Ez azonban gyakorlatilag alig fordul elő.) Ilyen kiegészítő szabály: Tanácsai szakigazgatási szerv jár el minden olyan államigazgatási ügyben, amelyet jogszabály nem utal más államigazgatási szerv hatáskörébe. Elsőfokon pedig mindig a legalsóbb fokú szerv jár el.

#### Az illetékesség megállapítása

##### Az Áe illetékességi szabályai szubszidiárius szabályok.

Ha valamely ügyben tehát illetékességi szabályt keresünk, akkor előbb a speciális eljárási szabályok között kell keresnünk illetékességi szabályt, s ha ilyet alkottak, akkor azt kell alkalmazni. Az Áe illetékességi szabályainak az alkalmazására viszont csak akkor kerülhet sor, ha az adott ügyfajtában nincs speciális illetékességi szabály.

Az Áe néhány illetékességi szabályt tartalmaz csak. Ezek: Az államigazgatási szervek közül általában az az illetékes, amelyiknek a területén az ügyfél állandó vagy ideiglenes lakóhelye (székhelye, telephelye) van. Ha viszont az ügy ingatlanra (földre, házra, lakásra, más helyiségre stb.) vonatkozik, akkor az az államigazgatási szerv lesz az illetékes, amelynek területén az ingatlan van. Végül harmadik szabályként ha engedélyhez vagy bejelentéshez kötött tevékenységre vonatkozó ügyben keressük az illetékességet, akkor az az államigazgatási szerv lesz az, amelynek területén a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják. Fontos illetékességi szabály vonatkozik arra az esetre, amikor az ügyfél külföldön van, vagy a tartózkodási helye ismeretlen. Ilyenkor az illetékességet az

ügyfél utolsó ismert hazai lakóhelye alapján kell megállapítani. Ennek hiányában pedig úgy kell megállapítani, mintha az ügyfél utolsó ismert lakóhelye Budapest V. kerületében lett volna.

#### Az eljárási kötelezettség - az államigazgatás hallgatása

Az Áe a 4. §-ában két nagyon fontos rendelkezést tartalmaz. Ezek közül az első az államigazgatási hatóságok eljárási kötelezettségét mondja ki. ("Az államigazgatási szerv a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén köteles eljárni.") Ez a rendelkezés az ügyfél kérelmére indult eljárásokban a legfőbb garancia arra, hogy az ügyfélnek nincs kiszolgáltatva az államigazgatási hatóság kényének-kedvének, mert az az ügyét köteles elintézni, abban köteles döntést hozni. Abban az esetben, ha az államigazgatási szerv nem teljesíti eljárási kötelezettségét, vagyis a legáltalánosabban megfogalmazva nem intézi el az ügyet, nem hoz határozatot, akkor az államigazgatási jogtudomány az államigazgatás hallgatásáról beszél. Az államigazgatás hallgatása azt jelenti, hogy az államigazgatási szerv jogellenesen nem teljesíti kötelezettségét, nem gyakorolja hatáskörét. A jogtudomány nagy figyelmet fordít az államigazgatás hallgatása elleni védekezésnek. (Az államigazgatás hallgatását szokták a francia jogi terminus technicus-szal silence de l'administration-nak is nevezni.) Van olyan megoldás (Franciaországban), amely szerint ha a hatóság a meghatározott határidőig nem hozza meg a döntését, ezt elutasításnak minősítik, és a feltételezett elutasítás ellen jogorvoslatot biztosítanak. Egy másik megoldás szerint (Ausztriában) az államigazgatás hallgatása esetén elvonják a hatáskört az adott ügyben, és a mulasztó hatóság felettes szervének a hatáskörébe utalják az ügyet. Az 1957. évi IV. tv. által intézményesített magyar megoldás az volt, hogy az érdekelt panasszal élhetett az államigazgatási szerv mulasztása, hallgatása esetén. Az 1981. évi I. tv. ezt a lehetőséget megszüntette. (Annál is in-

kább tette ezt, mert időközben a panasz nevű jogorvoslati intézmény helyett a felülvizsgálati kérelem intézményét vezették be.) Ma az Áe csak arra ad lehetőséget, hogy a mulasztó államigazgatási szervet a felettes szerve kérelemre vagy hivatalból utasítsa hatáskörének a gyakorlására, köteletségének a teljesítésére. Ebben a szabályban benne van a lehetőség, hogy a felettes szervtől az ügyfél kérje a mulasztó szerv utasítását. Még egy jogi eszköz áll rendelkezésre, az ti., hogy az ügyész - ha az államigazgatási szerv törvénysértése mulasztásban áll, vagyis az államigazgatás hallgatása esetén - csakúgy mint a törvénysértő gyakorlat esetén felszólalással élhet.

#### A hatáskör-elvonás tilalma

Az Áe 4. §-ának a (2) bekezdésében mondja ki a hatáskör elvonásának a tilalmát. ("Az államigazgatási szervtől a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el." )

A hatáskör elvonása úgy történhet, hogy a hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerv felettes szerve magához vonja az ügyet és maga dönt, vagy pedig nem vonja ugyan magához az ügyet, de az ügy érdemi elintézésére (a határozat tartalmára) nézve utasítást ad a hatáskörrel rendelkező szervnek. A hatáskör-elvonás egyik eseteként szoktak beszélni a hatáskör túllépéséről is akkor, ha valamely szerv felettes szerve vagy más típusú szerv hatáskörébe tartozó ügyben jár el. Az Áe indoklása szerint nem tekinthető hatáskör-elvonásnak az, ha a felettes szerv általános érvényű irányelvet ad ki, vagy a szakszerű ügyintézés módjára vonatkozólag szakmai útmutatást ad. Nem hatáskör-elvonás az sem, ha valamely eljáró hatóságnál a szakhatóság vagy egyéb államigazgatási szerv véleményt nyilvánít.

Az aktusok jogi hibáinak a tárgyalása során már szó volt arról, hogy a hatáskör hiányában hozott aktus semmis, minthogy azonban ez csak az elméleti álláspont és a magyar eljárási

törvénynek ilyen szabálya nincs, ezért a hatáskör hiányában hozott aktust megsemmisítendő aktusnak kell tekintenünk.

#### A hatásköri és az illetékességi összeütközés feloldása

Hatásköri, illetőleg illetékességi összeütközésről akkor beszélhetünk, ha az ügy azért nem indulhat meg, mert az államigazgatási szervek között vita van arról, hogy melyiknek van hatásköre vagy illetékessége. Előfordulhat az is, hogy hatásköri vita államigazgatási szerv és bíróság között merül fel. Az Áe ilyen viták megoldására, eldöntésére ad általános szabályokat.

Ha bíróság és államigazgatási szerv között merül fel hatásköri vita, akkor a bíróság döntése az államigazgatási szervre kötelező. (5. §. (1): "Ha a bíróság valamely ügyben a hatáskörét vagy ennek hiányát megállapítja, vagy az ügy érdekében határoz, ez a döntés az államigazgatási szervre kötelező.")

Államigazgatási szervek között hatásköri vita felmerülhet abban a formában, hogy több államigazgatási szerv állapítja meg a hatáskörét vagy a hatáskörének a hiányát. Illetékességi vita esetén, ha több államigazgatási szervnél indul meg az eljárás, akkor az eljárásra az a szerv jogosult, amelyiknél előbb indult meg az eljárás (megelőzés). Ha az államigazgatási szerv azt állapítja meg, hogy megelőzés alapján az ügyben már más államigazgatási szerv eljár, akkor a saját eljárását meg kell szüntetnie, sőt, ha határozatot hozott, azt vissza kell vonnia. Ha hatásköri vita merül fel vagy illetékességi vita (és azt a megelőzés alapján nem lehetett eldönteni), akkor az érdekelt államigazgatási szervek a vita eldöntését először egymás között kötelesek megkísérelni. Ha ez 8 nap alatt nem vezet eredményre, akkor a vitát a legközelebbi közös felettes államigazgatási szervük köteles eldönteni. A fővárosban, ille-

tőleg ugyanabban a megyében működő tanácsi szervek számára a hatásköri illetőleg az illetékességi vita eldöntésére jogosult személy a fővárosi, illetőleg a megyei tanács vb titkára. Ha ugyanazon végrehajtó bizottság szakigazgatási szervei között merül fel hatásköri vita, akkor annak eldöntésére a vb titkára jogosult. A vita eldöntésére jogosult szervezeteknek, illetőleg személyeknek az a kötelessége, hogy az eljárásra jogosult (tehát hatáskörrel rendelkező illetékes szervet) haladéktalanul kijelöljék.

#### Áttétel

Az államigazgatási szerv az eljárás minden szakaszában köteles vizsgálni azt, hogy van-e hatásköre és illetékes-e. Ha azt állapítja meg, hogy az ügyben nincs hatásköre vagy nem illetékes, akkor az ügyet haladéktalanul át kell tennie a hatáskörrel bíró illetékes államigazgatási szervhez. (Erről az ügyfelet értesíteni kell.) Ebben az esetben tehát az ügy megindítására, illetőleg folytatására másik államigazgatási szerv lesz jogosult.

#### Eljárás az illetékességi területen kívül

Gyakori az a szükséglet, hogy az államigazgatási szervek illetékességi területükön kívül végezzenek valamilyen eljárási cselekményt (pl. ott helyszíni szemlét tartsanak vagy ott lakót hallgassanak meg). Erre csak akkor van törvényesen mód, ha ezt jogszabály lehetővé teszi. Az Áe szerint a fővárosi kerületi államigazgatási szervek a főváros egész területén végezhetnek eljárási cselekményeket. Abban az esetben, ha ilyen, illetékességi területen kívüli eljárásra jogszabályi felhatalmazás nincs, akkor az államigazgatási szervnek megkereséssel kell fordulnia a hatáskörrel bíró illetékes szervhez, amelyeknek a területén az eljárási cselekményt el kell végezni. A megkeresett államigazgatási szerv 15 napon belül köteles eleget tenni

a megkeresésnek, annak teljesítését csak akkor tagadhatja meg, ha ez nem tartozik a hatáskörébe vagy nem illetékes. Ilyenkor át kell tennie a megkeresést az eljárásra jogosult újabb szervhez és erről az őt megkereső államigazgatási szervet egyidejűleg értesítenie kell.

A megkeresésnek azonban van egy másik fajtája is, az ti., amelyben az államigazgatási szerv a hatósági ügy eldöntéséhez szükséges valamilyen adatot vagy egyéb információt kíván beszerezni valamely másik szervtől (másik államigazgatási szervtől, vállalattól, intézettől, bíróságtól, stb.). Minden szerv köteles az ilyen megkeresésnek a saját feladatkörében 15 napon belül eleget tenni. (10. §.)

Az Áe külön szabályokat ad a külföldről érkező, illetőleg a külföldre irányuló megkeresések intézésére. A külföldről érkező megkeresést a külügyminiszter küldi meg az eljárásra jogosult államigazgatási szervnek. A külföldre irányuló megkeresést a hatáskörrel rendelkező miniszter útján a külügyminiszterhez kell felterjeszteni. Ugyanez az eljárás akkor is, ha külföldi szerv vagy személy megkeresésére, illetőleg kérelmére ad választ az államigazgatási szerv. (Ezekről a szabályokról jogszabály vagy nemzetközi szerződés eltérően is rendelkezhet.) Külföldre irányuló megkeresést vagy választ tehát a hatáskörrel bíró miniszter és a külügyminiszter megkerülésével, közvetlenül csak jogszabályi felhatalmazás alapján szabad megküldeni.

Az alól az általános szabály alól, hogy az államigazgatási szerv az eljárási cselekményeket a saját illetékességi területén végezheti, van egy kivétel, nevezetesen az idézésre szigorúbb szabály érvényes. Az államigazgatási szerv nem az illetékességi területéről, hanem csak a székhelyéről idézhet. Ha a székhelyén kívül lakó vagy tartózkodó magánszemélyt lenne szükséges idéznie, ezt csak akkor teheti meg, ha ezt jog-

szabály előírja, vagy azt az idézendő személy maga kéri, valamint akkor, ha a meghallgatni kívánt személy az eljáró államigazgatási szerv székhelyét előnyösebben érheti el, mint azt a legalsóbb fokú államigazgatási szervet, amelyeknek a székhelyén lakik vagy tartózkodik. Abban az esetben, ha ezen feltételek közül egyik sincs meg, akkor a megidézendő személy meghallgatása céljából azt az eljárásra jogosult szervet kell megkeresni, amelyiknek a székhelyén lakik vagy tartózkodik.

#### A szakhatóság közreműködése

Vannak olyan bonyolultabb hatósági ügyek, amelyekben az eljárás során többféle állami érdeket kell védeni, illetőleg érvényesíteni, méghozzá olyan érdekeket, amelyeket különböző államigazgatási hatóságok vannak hivatva hatósági jogkörükkel képviselni. (Ilyen ügyek pl. a beruházásokkal összefüggő területfelhasználási engedélyek és építési engedélyek.) Ilyen ügyekben több hatóság között együttműködés alakul ki. A közreműködő szervek közül az egyik az alapügyet intéző hatóság (a fenti példák esetén az építési hatóság). Az egyéb közreműködő államigazgatási szerveket, amelyek tehát valamilyen speciális jogszabályi rendelkezések érvényesítését vannak hivatva biztosítani, viszont szakhatóságoknak nevezzük. A közreműködésnek az a formája, hogy az alapügyet intéző hatóság a szakhatóságokat bevonja az eljárásba. Ennek az a módja, hogy a határozat meghozatala előtt beszerzik a szakhatóságok előzetes hozzájárulását, véleményét. Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a szakhatóság megkeresésére az ügyben érdemi döntésre jogosult államigazgatási szerv köteles. A szakhatóság viszont a megkeresést általában 15 napon belül köteles teljesíteni. (Ez az Áe rendelkezése, ettől jogszabály eltérhet.) Ha a szakhatóság az előírt határidőn belül, esetleg meghatározott határnapon nem nyilatkozik, akkor a hozzájárulását megadottnak kell tekinteni. (Mód van azonban arra is, hogy ezen a határnapon a szakhatóság nyilatkozattételre további 8 nap haladékot kérjen.) Ezek

azok az általános szabályok, amelyeket minden szakhatósági eljárásban alkalmazni kell. Ezekről a szabályokról a törvény eltérést is lehetővé tesz, másrészt e szabályokon kívül a bonyolultabb hatósági ügyekben a szakhatóságok közreműködésére még további kiegészítő szabályok is születtek. A szakhatóság a már megadott hozzájárulását visszavonhatja és módosíthatja, de csak az alapügyben eljáró államigazgatási szerv határozatának a meghozásáig.

#### Az ügyintéző és a vezető kizárása az eljárásból

Az ügyfelek alapvető érdeke, hogy az államigazgatási eljárásban az ügyintéző, a vezető és egyáltalán az ügyintézésben résztvevő minden személy elfogulatlanul, tárgyilagosan vegyen részt a döntésben, illetőleg annak előkészítésében. Ezt az elfogulatlanságot vannak hivatva szolgálni a kizárás szabályai. Ezek az ügyintézőket, illetőleg a vezetőt érintik. (Az eljárásban résztvevő más személyek elfogulatlanságát biztosító szabályokat pl. a tanúk, illetőleg a szakértők esetében külön tárgyaljuk.)

Van néhány abszolút kizáró ok, ezek a következők:

- Nem vehet részt az ügyintéző a saját ügyének elintézésében;
- nem vehet részt az ügyintéző a felsőfokú érdemi döntésben akkor, ha a határozat meghozatalában alsóbb fokon részt vett;
- az ügyintéző akkor sem vehet részt a felsőfokú érdemi döntésben, ha az alsó fokú eljárásban tanúvallomást tett vagy szakértőként járt el.

Ezeken az abszolút szabályokon túlmenően van az Áe-nek egy általános tilalma, amely szerint nem vehet részt az eljárásban ügyintézőként az, akitől az ügy tárgyilagos megítélése nem várható el.

Ha az ügyintéző észleli, hogy vele szemben kizárási ok áll fenn, akkor ezt köteles a vezetőjével közölni, a kizárási okot azonban bármelyik ügyfél is bejelentheti. A kizárási kérdésében az államigazgatási szerv vezetője dönt, elutasíthatja a kizárási kérelmet, vagy a bejelentés, illetőleg a kérelem alapján kijelöli az új ügyintézőt.

Előfordulhat az, hogy a kizárási ok az államigazgatási szerv vezetőjével szemben merül fel. Ekkor az ügyben már nem a vezető, hanem a felettes szerv jogosult intézkedésre, és ez jelöl ki vagy egy másik államigazgatási szervet vagy valamely más ügyintézőt az eljárásra, illetőleg a döntésre.

Ha a hatóság testület, akkor a testület tagjával és vezetőjével szemben is alkalmazni kell a kizárási szabályokat.

Előfordulhat, hogy az államigazgatási szerv saját maga szerepelne olyan ügyben, amelynek intézésére hatásköre van. Ezt a törvény nem engedi meg. Ekkor felettes szerve jelöli ki az eljárásra jogosult szervet.

### 3. §. A hatósági eljárás megindítása és megszüntetése

#### A megindítás két módja

A hatósági ügyfajták a megindításukat tekintve kétfajta: az ügyfél kérelmére indulnak vagy az államigazgatási szerv kezdeményezésére, (hivatalból). Az ügyfél kérelme összefoglaló elnevezés, amelyen egyaránt érthetjük a valóban kérelmet magában foglaló beadványt, bejelentést vagy nyilatkozatot is. (A leggyakrabban természetesen a szó szoros értelmében kérelemről van szó.) A hivatalból történő eljárásindítás egyik esete az, amikor az eljárás megindítására az államigazgatási szervet a hatáskörét szabályozó jogi normák kötelezik. A másik esetben a felettes szerve utasítja az eljárás megindításá-

ra vagy a megszüntetett eljárás folytatására. (Ez az utasítás azonban nem terjedhet ki az érdemi döntésre, arra tehát, hogy az eljárás során az államigazgatási szerv milyen határozatot hozzon.)

Az eljárás megindítását célzó ügyféli kérelemre vonatkozó szabályok a következők:

- A kérelmet szóban vagy írásban be lehet nyújtani, jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmét az erre a célra szolgáló nyomtatványon nyújtsa be. (A szóbeliség az állampolgárok érdekét szolgálja.)
- A kérelemhez csatolni kell a jogszabályban előírt melléleteket. Viszont nem lehet az ügyfáltól olyan adat igazolását kérni mellékletként, amelyet az ügyet intéző államigazgatási szerv nyilvántartásának tartalmaznia kell.
- Az ügyfél érdekét szolgálja az, hogy a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni. Nincs jelentősége tehát annak, hogy a kérelmet milyen elnevezéssel nyújtják be. Azon a címen, hogy a kérelem elnevezése és tartalma nem egyezik meg, a kérelem elintézését megtagadni nem szabad.
- Ha az ügyfél magánszemély, számára kedvező rendelkezése az Áe-nek, hogy az elsőfokú eljárás megindítását célzó kérelmét nemcsak a hatáskörrel rendelkező, illetékes államigazgatási szervnél nyújthatja be, hanem a lakóhelye vagy munkahelye szerint illetékes helyi tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szervénél is.

Az 1981-es módosításkor az Eljárási Kódexbe két fontos szabályt vettek be, amely az ügyfelek, főként az állampolgárok érdekeit van hivatva szolgálni. Az egyik szabály azt mondja ki, hogy a jogszabályban meghatározott esetben az eljárás megindításáról az ügyfelet értesíteni kell. (13. §. (2)) Erre két esetben kerülhet sor. Az egyik az, amikor az eljárásban ellen-

érdekű felek szerepelnek, vagy ha az ügyfél által megindított eljárás valakinek (3. személynek) érdekét vagy jogát is érinti. Ekkor az ellenérdekű felet értesíteni kell az eljárás megindításáról. A másik eset a hivatalból indított eljárás. Van olyan hatósági eljárás, amely esetleg már hetek óta folyik, de az érintett ügyfél erről még nem szerzett tudomást. Ez a most idézett Áe-beli rendelkezés azt lenne hivatva szolgálni, hogy a hivatalból indított eljárásról annak a megindításakor közvetlenül az ügyfél értesülhessen. (Sajnálatos, hogy e két szabály csak ilyen csökevényes formában került be a Kódexba, úgy, hogy külön jogszabályi rendelkezés köti a hatóságoknak az értesítési kötelezettségét. Így ma az ügyfeleknek nincs alanyi joguk a fenti értesítéshez.)

A másik szabály (ugyancsak a 13. §. (2) bekezdésében) azt írja elő, hogy ha valamely ügy a lakosság nagyobb csoportját ("nagyszámú érdekeltet") érinti, akkor annak megindítását közhírré kell tenni. (Pl. valamely gazdálkodó szerv olyan tevékenységre kér engedélyt, amely egy község lakosságának vagy egy településrésznek az érdekével ellentétes, mert környezetszennyezést okoz.) A közhírnétételre vonatkozó szabály kezdeményezésével az volt a cél, hogy a lakosság kellő időben értesülhessen a tervezett döntésről, s az ellen fel tudjon lépni. Sajnos a törvény szövegezésénél - feltehetően más érdekek szószólóinak a hatására - ezt az általános szabályt is elgyöngítették azzal, hogy érvényesítését az ügyfajtánkénti szabályozástól tették függővé.

#### Az ügyfél rendelkezési joga, az eljárás megszüntetése

Fontos szabályozási téma, hogy az ügyfél, ha megindított egy hatósági eljárást, akkor vajon rendelkezhet-e még ezzel az üggyel, vagy már ilyen joga nincs. A rendelkezési jog a kérelem visszavonásának és ezzel az ügy megszüntetésének a lehetőségét jelenti. Eljárási Kódexünk ezt a jogot megadja az ügyfél-

nek azzal a megszorítással, hogy az eljárás megindítására irányuló kérelmét a határozat jogerőre emelkedéséig vonhatja vissza. Ilyenkor az államigazgatási szervnek az eljárást meg kell szüntetnie. Az államigazgatási szerv hivatalból folytathatja az eljárást, de csak akkor, ha az adott ügyfejtában az eljárás hivatalból is megindítható lett volna. Ha az ügyfél kérelmére indított eljárást a kérelem visszavonása után a hatóság hivatalból folytatja, erről az ügyfelet értesíteni kell. Természetes, hogy a hivatalból indított eljárás felett az ügyfél nem rendelkezik, az a hatóság rendelkezése alatt áll, annak a megszüntetésére az ügyfélnek nincs módja. A hivatalból indított vagy folytatott eljárást a hatóság szünteti meg, ha a megindítására okot adó körülmény már nem áll fenn. Az eljárás megszüntetéséről értesíteni kell mindazokat, akiket az eljárás megindításáról értesítettek.

#### Az ügyfél képviselete

Az eljárásjogi szabályozás fontos témája az is, hogy az ügyfél köteles-e személyesen részt venni az eljárásban, vagy pedig valaki képviselheti-e. Az Áe alapvető szabálya az, hogy az ügyfél helyett törvényes képviselője vagy meghatalmazottja is eljárhat, kivéve ha jogszabály az ügyfél személyes eljárását írja elő. (Vannak ugyanis olyan ügyek, amelyekben az ügyfél nem helyettesíthető.)

Természetes, hogyha az ügyfél valamely szervezet, akkor az eljárásban a jogszabály által vagy a szerv vezetője által képviselettel feljogosított dolgozója (tagja) vehet részt az eljárásban.

Az ügyfél maga dönti el, hogy az ügyben személyesen vesz-e részt, vagy - ha jogszabály ezt nem zárja ki - akkor magát meghatalmazottal képviselteti. A meghatalmazott lehet bármely személy (hozzátartozó, szomszéd, egyéb személy) továbbá jogi

képviselő is, elsősorban ügyvéd.

A törvényes képviselet és a meghatalmazott képviselet között több lényeges különbség van. A törvényes képviselet általános és tartós képviselet, a képviseleti jogosultságot tekintve pedig teljeskörű, vagyis a törvényes képviselő az ügyfél helyett bármilyen nyilatkozatot tehet, bármely egyéb eljárási cselekményt végezhet, kötelezettséget vállalhat, jogáról lemondhat stb. Ezzel szemben a meghatalmazotti képviselet időtartama és terjedelme a meghatalmazástól függ. (Szólhat a meghatalmazás az eljárás egész menetére, tehát lehet teljes körű felhatalmazás, de adható meghatalmazás csak bizonyos eljárási cselekmények végzésére is.)

A képviseleti jogosultságot az államigazgatási szerv megvizsgálhatja. A Kódex alaki előírásokat nem tartalmaz, de más jogszabály a képviseleti jogosultság igazolását meghatározott formához kötheti. Az államigazgatási szerv a meghatalmazott eljárást általában köteles elfogadni, kivéve, ha a képviselő az ügyben a képviselet ellátására nem alkalmas, vagy a képviseleti jogosultságát nem tudja igazolni.

Ha az ismeretlen helyen tartózkodó vagy az ügyben önállóan eljárni képtelen ügyfélnek sem törvényes képviselője, sem meghatalmazottja nincs, akkor a gyámhatóság az ügyfél képviselőtére ügygondnokot rendel ki.

Az, hogy az ügyfélnek van-e képviselője jelentőséggel bír az iratok kézbesítésénél is. Az iratokat az ügyfél részére kell kézbesíteni, de ha van törvényes képviselője, ügygondnoka vagy írásban meghatalmazott képviselője, akkor az iratokat ezek részére kell kézbesíteni. Kivételt képez az idézés, mert azt a megidézettnek kell kézbesíteni.

#### 4. §. A tényállás tisztázása, a bizonyítás

##### A tényállás tisztázásának fogalma

A hatósági eljárás célja, - amint erről szó volt - a hatóság érdemi cselekményének az előkészítése, s ez az érdemi cselekvés az ügyek igen nagy százalékában maga a hatósági határozat. A határozathozatal döntéseméletileg nagyrészt a döntés előkészítéséből áll, a döntéselőkészítésnek pedig a fő része a tényállás tisztázása. Ez azoknak a tényeknek a felderítését jelenti, amelyek alapján a jogszabály általános rendelkezéseit a konkrét ügyben alkalmazni kell. E tények az ügyfélre vonatkozóan a jogilag releváns tények, mégpedig az adott ügyfajta szempontjából lényeges tények. Hogy melyek ezek a releváns tények, azt a jogalkalmazó államigazgatási tisztviselő az alkalmazandó jogi normák hipotéziseiből állapíthatja meg.

A tényállás tisztázása során kétféle műveletet hajt végre a jogalkalmazó. Egyrészt kiválogatja a tények halmazából azokat, amelyek az alkalmazandó jogszabály szempontjából releváns tények, másrészt meggyőződik arról, hogy e tények valódiak-e. A fontos tényállási elemek kiválogatása és ezek valódiságának a megállapítása során, ennek eredményeként győződik meg az ügyintéző arról, hogy az ügyfél esetében megvannak-e azok a feltételek, amelyek fennállásához köti a jogszabály a diszpozícióban foglalt rendelkezés alkalmazhatóságát, illetve alkalmazandóságát.

##### A tényállás tisztázásának két módja

Az államigazgatási hatósági ügyfajták rendkívül sokfélék abból a szempontból, hogy milyen tényállásokat kell felderíteni, és valódiságukat igazolni. Ezek között vannak viszonylag egyszerű tényállások, (ezek vannak többségben), és vannak bo-

nyolult tényállások is. Ennek megfelelően az államigazgatási hatósági eljárásban a tényállás tisztázásának két alapvető módja van. Az egyik a tényállás megállapítása a rendelkezésre álló adatok alapján, a másik pedig a bizonyítási eljárás. (Az első tényállás-tisztázási mód egyszerűbb ügyekben, a bizonyítás általában a bonyolultabb ügyekben szükséges.)

A rendelkezésre álló adatok alapján való tényállás-tisztázás lényege, hogy az ügyfél által beterjesztett iratok és a hatóságnak egyébként rendelkezésére álló adatok alapján meg lehet hozni a határozatot, illetőleg el lehet végezni az érdeemi cselekményt (ha regisztratív cselekményről van szó). A jogszabályok előírják, hogy milyen mellékleteket kell a kérelmekhez csatolni. Az esetek többségében ezen iratok alapján a tényállás tisztázható, megállapítható tehát hitelesen az, hogy az ügyfél esetében megvannak-e a jogszabály alkalmazásához szükséges feltételek.

Ettől eltérően bizonyítási eljárás szükséges akkor, ha a tényállás ilyen egyszerű módon nem állapítható meg. Ekkor szükség van arra, hogy a hatóság bizonyítási eszközök igénybe vételével szerezzen bizonyítékokat az ügy szempontjából lényeges tényekre vonatkozólag. A bizonyítási eljárás során a hatóság külön eljárási cselekményeket végez a bizonyítási eszközök igénybe vételére, a bizonyítékok beszerzésére.

Az Áe felsorolja a legfontosabb bizonyítási eszközöket. Ezek: az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemle és a szakértői vélemény. Az Áe megadja a bizonyítás legfontosabb szabályát is. Azt, ti., hogy a hatóságnak a bizonyítékokat egyenként és összességében kell értékelnie, és a bizonyítékok összessége alapján kell kialakítania meggyőződését a tényállás-elemek valódiságáról.

A tényállás tisztázásában és különösen a bizonyítási eljárásban könnyedség - mind a hatóság, mind az ügyfél számára -, hogy a hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani. Hivatalosan ismert az olyan tény, amelyet az államigazgatási szerv nyilvántartása tartalmaz, előbbi államigazgatási eljárásból ismert tény, vagy egyéb módon az államigazgatási szerv számára hivatalból is bizonyítottnak tekintendő tény. Köztudomású az a tény, amelyet a hatóság működési területén mindenki ismer és nem von kétségbe.

A kötött és a szabad bizonyítási rendszer az államigazgatási eljárásban

Kötött bizonyításról akkor beszélhetünk, ha jogszabály állapítja meg, hogy valamely tény valóságát milyen bizonyítási eszközzel, milyen bizonyítékok alapján szabad megállapítani. Ezzel szemben szabad a bizonyítási rendszer akkor, ha az ügyintézőre, a jogalkalmazóra bizza a jogszabály, hogy a tények valóságának megállapítására milyen bizonyítási eszközöket vesz igénybe és milyen bizonyítékokat fogad el.

Az Áe akkor, amikor felsorolja a bizonyítási eszközöket, nem lezárt felsorolást ad, ennek következtében (a "különösen" kifejezéssel) azt juttatja kifejezésre, hogy a felsoroltakon kívül egyéb bizonyíték is felhasználható. Ennek ellenére nem lehet azt mondani, hogy a hatósági ügyekben általában szabad bizonyítási rendszer érvényesül, csak ügyfajtánként lehet megállapítani, hogy a bizonyítási rendszer szabad vagy kötött. Számos olyan hatósági ügyfajta van, ahol a jogalkalmazás szempontjából lényeges minden tény bizonyítására a jogszabály előírja a megkívánt bizonyítási eszközt. Ettől eltérni nem lehet. Ekkor teljesen kötött bizonyításról van szó. Vannak ugyanakkor olyan hatósági ügyfajták is, amelyekben bizonyos tények valóságának a megállapítására a jogalkalmazónak szabad kezet ad a jogszabály, ugyanakkor ugyanebben az ügyfajtaban más tények

igazolására csak meghatározott bizonyítási eszközöket enged meg.

A továbbiakban a bizonyítási eszközökre vonatkozó törvényi szabályok közül csak a legfontosabbakat emeljük ki. (A törvény minden szabályáról tehát nem lesz szó, azokat tehát a törvény szövegéből kell megismerni.)

#### Az ügyfél nyilatkozata

A tényállás tisztázásának viszonylag egyszerű módja az ügyfél meghallgatása, az ügyfél nyilatkozat-tétele. Minthogy az ügyfélnek rendszerint érdeke fűződik ahhoz, hogy a tényállás tisztázásánál és a döntésnél a hatóság nyilatkozatát meghallgassa és figyelembe vegye, az ügyfelek általában szívesen tesznek nyilatkozatot. A nyilatkozat-tétel az ügyfél alanyi joga. Mégis ha sor kerül arra, hogy a nyilatkozat-tételt az ügyfél megtagadja, vagy a döntéshez szükséges adatot a hatóság kérése ellenére nem közli, akkor az államigazgatási szerv nem szankciót alkalmaz, hanem a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, sőt esetleg az eljárást megszünteti. Ez az ügyfelet nyilván arra sarkallja, hogy a számára előnyt jelentő nyilatkozattételt ne tagadja meg. (Ezekre a következményekre azonban az ügyfelet a hatóságnak figyelmeztetnie kell.)

A hatóságot terheli az ügyfél kitanításának a kötelezettsége is. Azt jelenti, hogy az ügyfelet a meghallgatása előtt a szükséges tájékoztatással el kell látni, a jogaira és köteleseire figyelmeztetni kell. Egyáltalán az eljárás során az ügyintézőnek a jogszabályi rendelkezésekről az ügyfelet tájékoztatni kell.

Az ügyfél számára kedvező rendelkezés az Áe-ben az is, hogy nem hívható fel olyan adat közlésére, amely az államigazgatási szerv jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásában

szerepel, illetőleg ott szerepelnie kell. Ha tanácsai szerv a hatóság, akkor nem kérhet olyan adatot sem, amely ugyanannak a tanácsnak egy másik szakigazgatási szervénél szerepel a nyilvántartásban.

#### Az irat mint bizonyíték

Az államigazgatási eljárásban talán a legfontosabb bizonyítási eszköz iratok csatolása a kérelemhez vagy a döntéshez iratok egyéb módon történő beszerzése (pl. más szerv megkeresése útján).

Az irattal egy tekintet alá esik minden olyan tárgy, amelyre valamilyen módon (műszaki vagy vegyi úton) adatokat lehet rögzíteni. Az iratokra vonatkozó szabályok hatálya alá tartozik a fénykép, a filmfelvétel, a hangfelvétel, a mágneslap, a mágnesszalag stb.

Az Áe módot arra, - ha jogszabály nem zárja ki -, hogy aránytalanul nehezen beszerezhető irat helyett valamely tényről az ügyfél nyilatkozatot tegyen.

#### A tanúvallomás

A tanúságtétel az államigazgatási eljárásban is állampolgári kötelesség, ezért a tanúként megidézett személy meghallgatás végett köteles a hatóságnál megjelenni, és tanúvallomást tenni. A törvény bizonyos körülmények fennállása esetén megtiltja bizonyos személyek tanúkénti meghallgatását. (Lásd erre nézve az Áe 29. §. (3) bekezdését!), más körülmények esetén viszont feljogosítja a tanúként meghallgatni kívánt személyt arra, hogy a tanúvallomást megtagadja. (Lásd az Áe 29. §. (/4/ és /5/ bekezdését!).

Az Áe megállapítja a tanú meghallgatásának a szabályait.

Ezek közül a legfontosabbak: Meg kell állapítani a tanú személyazonosságát; nyilatkozatot kell kérni a tanútól arra nézve, hogy milyen viszonyban van az ügyfelekkel, hogy nem elfogult-e; figyelmeztetni kell jogaira és kötelességeire és a hamis tanúzás következményeire; a még meg nem hallgatott tanú általában nem lehet jelen az ügyfél és más tanú meghallgatásakor.

#### A szemle

Fontos bizonyítási eszköz a szemle is. Ennek két formáját szabályozza a törvény. Az egyik a szemletárgy felmutatása, a másik pedig a helyszíni szemle. A szemle elrendelése a hatóság joga. (Lásd az Ae 31. §. (1.) a. pontját!). A szemle megtartásának a biztosítására egyrészt a szemletárgy felmutatására kötelezhető annak birtokosa, másrészt a helyszíni szemlére a szemle helye felett rendelkezési jogot gyakorló személy megidézhető vagy meghívható. Ha az ügyfél rendelkezése alatt álló területen kellene a szemlét megtartani és az eljárást az ügyfél kezdeményezte, a szemlére az ügyfél nem kötelezhető, ha viszont a szemlét nem teszi lehetővé, akkor az ügyben a szemle megtartása nélkül kell döntenit. Ez feltehetően az ügyfél számára kedvezőtlen döntést eredményezhet.

A szemletárgy birtokosa a szemletárgy felmutatását csak akkor tagadhatja meg, ha őt a szemletárgyra vonatkozó titoktartás kötelezi, és ez alól nem kapott felmentést. (Ae 29. §. (3) b. pontja).

Helyszíni szemlére igen sok hatósági ügyfajtában kerül sor. Minthogy a helyszíni szemlével kapcsolatban ügyfajtként sajátos rendelkezésekre is szükség van, ezeket az ügyfajta szabályozó jogszabályban mint speciális eljárási szabályokat lehet megtalálni.

### A szakértő meghallgatása, igénybevétele

A szakértő igénybevételének két esete van. Az egyik az, amikor azt jogszabály írja elő, a másik pedig, amikor az ügyben olyan jelentős tényt vagy egyéb körülményt kell megállapítani, amelyeknek a megítéléséhez különleges szakértelem szükséges. Az Áe-ben a szakértő meghallgatására vonatkozó legáltalánosabb szabályok találhatók meg.

Így mindenekelőtt a szakértő kiválasztásának a rendjét szabályozza a Kódex. Ez a következő: Ha a jogszabály előírja, hogy milyen szervet kell szakértőként igénybevenni, akkor aszerint kell eljárni. Egyébként mindenekelőtt az államigazgatási szerv szakértelemmel rendelkező dolgozóját kell az eljárásba bevonni. Ha ilyen nincs, más szervet vagy szakértő testületet kell megkeresni. Ezen kívül a törvény lehetővé teszi azt, hogy más szakértelemmel rendelkező személyt közvetlenül is kirendeljenek (anélkül, hogy valamely szervezethez vagy szakértői testülethez tartoznák).

Az ügyfélnek jogai vannak a szakértővel kapcsolatban. Így a szakértő személyére az ügyfél is tehet javaslatot, és a kirendelt szakértőn kívül más szakértők kirendelését is kezdeményezheti, de ilyenkor a szakértő költségét az ügyfélnek viselnie és előlegeznie kell.

Ugyanakkor az Áe arról is rendelkezik, hogy az ügyfél a szakértői vizsgálatban való közreműködésre (pl. orvosi vizsgálaton való részvételre) kötelezhető is.

A szakértőre szigorú kizárási szabályok irányadók. A törvény úgy tekinti, mintha egyszerűen ügyintéző lenne, tehát nem lehet szakértő, akivel szemben fennállnak az ügyintézői kizárási okok. Ugyanakkor úgy is tekinti, mintha tanú lenne, és ezért nem vehető igénybe szakértőként az sem, akit tanúként

nem szabad meghallgatni, illetőleg aki a tanúságtételt megtagadhatná. (Áe 33. §. (1) bekezdése).

Az Áe megadja a szakértői közreműködés legfontosabb eljárási szabályait is. (Erre nézve lásd Áe 33. §. (/2/, /3/, /4/ bekezdését!)

#### Tolmács igénybevétele

Az Áe az alapelvekről szóló 2. §-ának (5) bekezdésében a következő rendelkezéseket tartalmazza: "Az államigazgatási eljárásban mind a magyar, mind a külföldi ügyfelek a törvény előtt teljes egyenlőséget élveznek, és ügyeiket minden megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni. Az államigazgatási eljárásban anyanyelvét szóban és írásban mindenki használhatja. A magyar nyelv ismeretének hiánya miatt senkit sem érhet hátrány." Ennek az alapelvnek az érvényesítésére, az Áe úgy rendelkezik, hogy idegen nyelv használata esetén tolmácsot kell alkalmazni, kivéve azt az esetet, ha az ügyintéző beszéli a használt nyelvet. A tolmácsra (főként annak kizárására) a szakértőre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

Siket, néma vagy siket-néma személy részvétele esetén is az államigazgatási eljárásban tolmácsot kell alkalmazni.

#### 5. §. Az eljárás törvényességét és eredményességét szolgáló rendelkezések

Az eljárási törvény rendelkezéseinek igen tekintélyes része azt a célt szolgálja, hogy az eljárást minél gyorsabban és minél eredményesebben lehessen lezárni, az eljárás törvényes legyen, az ügyfél jogai védelemben részesüljenek, és általában az eljárás törvényessége biztosítható legyen. Most e célokat szolgáló jogintézményeket tekintjük át.

### Tárgyalás tartása

Tárgyalásról akkor beszélhetünk, ha az eljárásban résztvevő személyek együttesen vannak jelen meghallgatás céljából. Ha az egyik ügyfélen és az ügyintézőn kívül más személy (egy másik ügyfél, főként az ellenérdekű ügyfél, tanú, szakértő stb.) jelen van, akkor már tárgyalásról van szó. A tárgyalás tartásának is két esete van. Az egyik az, amikor azt jogszabály írja elő, a másik, amikor az ügyintéző (vagy az állami-gazgatási szerv vezetője) azt látja célszerűnek, hogy a résztvevő személyek együttes meghallgatására kerüljön sor.

Azoknak a hatósági ügyfajtáknak a szabályai, amelyek intézése során a tárgyalásnak különös jelentősége van, a tárgyalás menetére, rendjére vonatkozóan részletes rendelkezéseket tartalmaznak. Az Áe csak azokat a legáltalánosabb szabályokat adja meg, amelyek - ilyen részletes szabályozás nélkül is - minden hatósági ügyben alkalmazásra kerülhetnek, amelyekben tárgyalás tartására szükség van. Ilyen szabály mindenekelőtt az, hogy mi történik a tárgyaláson (36. §. (2)). Itt az ügyintéző meghallgatja az ügyfelet, tanút, szakértőt, és meg szemléli a szemletárgyat. Az ügyfélnek és képviselőjének kiváltságos helyzete van a tárgyaláson, mert a tárgyaláson a meghallgatott személyekhez kérdést intézhetnek, az elhangzottakra észrevételezt tehetnek, más személy meghallgatását vagy újabb bizonyíték beszerzését indítványozhatják.

Az Áe a tárgyalás rendjének a biztosítását szolgáló szabályokat is tartalmaz. (A rendreutasítás, a teremből való kiutasítás joga, továbbá a bírságolási jog, illetőleg a fegyveres erők, fegyveres testületek és rendészeti szervek tagjaival szemben fegyelmi eljárás kezdeményezése.) (Áe 36. §. (4)).

### Jegyzőkönyv, illetőleg hangfelvétel készítése

Az eljárásnak fontos eszköze a különböző eljárási cselekmények során történtek hiteles rögzítése. Erre hagyományosan a jegyzőkönyv készítése szolgál, az eljárási törvény ezzel egyenrangú eszközként biztosítja a hangfelvétel készítésének a lehetőségét is. E két rögzítési módra azonos szabályokat ad. Az első szabályozási téma, hogy mikor kell, illetőleg mikor lehet jegyzőkönyvet készíteni. Jegyzőkönyvet kell készíteni a tárgyalásról. (Itt az ügyintézőnek nincs mérlegelési joga a jegyzőkönyv tárgyában.) Ugyancsak nincs mérlegelési joga az ügyintézőnek akkor, hogyha a jegyzőkönyv készítést az ügyfél kéri (a szóbeli kérelemtől, az ügyfél, a tanú, a szakértő meghallgatásáról és a szemle lefolytatásáról). Az előbbi eljárási mozzanatoknál az Áe a jegyzőkönyv készítését egyébként attól teszi függővé, hogy az eljárás érdekében az szükséges-e.

A törvény abban az esetben, ha valamely eljárási cselekmény végzése során jegyzőkönyv nem készül, kötelezővé teszi a feljegyzés készítését.

A jegyzőkönyv tartalmára nézve egyrészt az Áe 17. §. (2) tartalmaz rendelkezéseket, másrészt azonban az Áe Indoklásának a 17. §-hoz fűzött 2. pontja fontos szabályokat tartalmaz, részben a jegyzőkönyv elkészítési módjára, részben a meghallgatott személyek jogait illetően. (Kifogásolható, hogy nem a törvény tételes szabályai között, hanem csak az indoklásban található olyan fontos jogok, mint az aláírás előtti felolvasáshoz való jog, a jegyzőkönyv tanulmányozásának a joga, a jegyzőkönyv helyességét, hitelességét illető kifogásolási jog, a jegyzőkönyv záradékkal való ellátása stb.)

A jegyzőkönyvre vonatkozó szabályok között van egy rendelkezés, amely a szóbeli kérelemtől módot ad a jegyzőkönyv elkészítésének a mellőzésére még akkor is, ha ahhoz az ügyfél ragaszkodnék. Ha ugyanis a szóbeli kérelmet az államigazgatási szerv azonnal teljesíti, és elegendő az erre vonatkozó speciál-

lis jogszabályi rendelkezések szerint a teljesítést az iratra feljegyezni vagy a nyilvántartásba bevezetni, akkor a jegyzőkönyv készítés mellőzhető.

### Az idézés

A hatóságok működésének mellőzhetetlen eszköze az idézés, a hatóság kötelező aktusa, amely a meghallgatni kívánt személy számára megjelenési kötelezettséget ír elő. (Az idézés célja tehát kizárólag valakinek a személyes meghallgatása. Más célra idézni nem szabad!) Az idézés tehát arra kötelezés, hogy a megidézett személy a hatóság képviselője előtt a megjelölt helyen és a megjelölt határnapon vagy határidőig személyesen jelenjen meg. (Újabban szokásos az, hogy a határnapon tágabb határidőközt állapítanak meg a megjelenésre.) Az ügyfél nem idézhető az általa kezdeményezett eljárásban. (Ekkor számára az idézés helyett értesítést kell küldeni. Köteles a hatóság az ügyfelet a tanú és a szakértő meghallgatásáról, a szemléről és a tárgyalásról értesíteni, annak egyidejű közlésével, hogy a meghallgatáson részt vehet, de megjelenése nem kötelező. (Áe 22. §. (1) és 25. §.) Az értesítésre történő megjelenés elmulasztásának tehát szankciója nincs, viszont az ügyfélre nézve nyilván hátrányos lehet az, ha nem él a számára biztosított részvételi lehetőséggel.

Az idézésre vonatkozó szabályokat részletesen a törvény szövegében kell tanulmányozni! A legfontosabb szabályok: a törvényes idézés formája, módja (22. §. (2) és 23. §. (1) (2) és (3),); az Áe rendezi azt is, hogy az idézés csak milyen területen lakó vagy tartózkodó személynek szólhat, 23. § (4) (5); speciális szabályt ad a fegyveres erők, a fegyveres testületek és a rendészeti szervek tagjainak az idézésére (23. §. (6)). Végül az Áe megszabja az idézésre való megjelenés elmulasztása esetén kiszabható szankciók rendszerét. (Erről szól a 24. §., ennek ismertetése a szankciókról szóló fejezetrész-

ben következnek.)

Az eljárás rendjét biztosító eljárási szankciórendszer

Az eljárási törvény általános eljárási szankciója az eljárási bírság. Ennek több fajtája ismeretes.

Az Áe néhány rendelkezése egyaránt 1.000 Ft-ig terjedő pénzbírság kiszabását teszi lehetővé. Ezek az esetek a következők:

a.) Ha az idézett személy az idézésnek nem tesz eleget;

b.) Ha az idézett személy meghallgatása előtt az eljárás helyéről engedély nélkül eltávozik; (Mind az a.) mind a b.) pontba sorolt esetben a bírságolás feltétele az, hogy az ügyfél távolmaradását vagy eltávozását megfelelően nem igazolja);

c.) A vezető ilyen bírsággal sújtható, ha a jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezet képviselője az idézésre nem jelent meg, és a képviselő nevét a szervezet vezetője felhívásra nem közli;

d.) A tanú, a szakértő, a szemletárgy birtokosa, ha a vallomástételt, a közreműködést és véleménynyilvánítást, illetőleg a szemletárgy felmutatását megtagadja, holott előtte a következményekre figyelmeztették, és a megtagadásra elfogadható oka nem volt;

e.) A helyszíni szemlét akadályozó személy bírságozható, ha a következményekre történt figyelmeztetés után elfogadható ok nélkül tanúsítja az akadályozó magatartást;

f.) Bírságozható az a személy, aki a szakértői vizsgálatban való közreműködést megtagadja, (nem hajlandó alávetni ma-

gát a szakértői vizsgálatnak.);

e.) Bírságot lehet adni a tárgyalás vezetője azt, aki a tárgyalás rendjét ismételten vagy súlyosan zavarja.

#### További szankciók

Ha az idézett személy a bírságolás ellenére az ismételt idézésre sem jelenik meg, és távolmaradását nem menti ki, a rendőrség útján elővezettethető. Ehhez azonban általában (ha a jogszabály másként nem rendelkezik) az ügyész jóváhagyása szükséges. A jóváhagyást az államigazgatási szerv vezetőjének kell kérnie. Ha fegyveres erő, fegyveres testület vagy rendészeti szervezet tagját kell elővezettetni, e célból az illetékes parancsnokságot kell megkeresni.

A tárgyalás vezetője a tárgyalás rendjét zavaró személyt rendreutasíthatja, ismételt vagy súlyosabb rendzavarás esetén pedig (a bírságolással együtt) kiutasíthatja. Ha ezt az előbb felsorolt egyenruhás testületek tagja követi el, a bírság kiszabása mellett az államigazgatási szerv még fegyelmi eljárást is kezdeményezhet.

Speciális eljárási bírság biztosítja azt, hogy az ügyfél vagy képviselője az eljárásban csak a valóságnak megfelelő nyilatkozatot tegyen. Ha az ügyfél vagy a képviselője rosszhiszeműen, az ügy szempontjából jelentős valótlan tényt állít, 5.000 Ft-ig terjedő bírsággal sújtható.

A helyszíni szemlélet akadályozó, vagy a szakértői vizsgálatban való közreműködést megtagadó személy ellen magas szintű jogszabály, (az MF rendelete vagy annál magasabb szintű jogforrás) az imént tárgyalt bírság mellett más kényszerítő intézkedés lehetőségét is megadhatja.

Az eljárási bírságot kiszabó határozat visszavonása

Az, Áe méltányos elbánásban engedi részesíteni azokat, akik ugyan előbb az eljárás rendjét zavarták, és ezért a hatóság megbírságolta őket. Ha utólag a mulasztásukat pótolják, helyrehozzák, akkor az Áe módot ad a bírságoló határozat visszavonására.

Így a bírságoló határozat visszavonható a következő esetekben:

a.) Ha a valótlan tényt állító ügyfél utóbb a tényállás valótlanságát feltárja;

b.) Ha az idézett személy a távolmaradásának vagy eltávozásának menthető indokát igazolja; (Ugyanilyen okból az elővezetést elrendelő határozatot is vissza kell vonni);

c.) Ha a megtagadást követően a tanú vallomást tesz;

d.) Ha megtagadást követően a szakértő teljesíti feladatát;

e.) Ha a szemletárgy birtokosa utólag eleget tesz kötelezettségének;

f.) Ha a helyszíni szemlét akadályozó személy az akadályozástól eláll.

g.) Ha a szakértői vizsgálatban való közreműködést megtagadó személy utóbb aláveti magát a vizsgálatnak.

Eljárási cselekmény elmulasztásának igazolása

Az ügyfelek és az eljárásban résztvevő más személyek el-

járási cselekményeket elmulaszthatnak, határidőről elkéshetnek, önhibájukon kívül is. Ezért az Áe módot ad arra, hogy az önhibájukon kívül mulasztó személyek ne csak utólag az elmulasztott cselekményt pótolhassák, hanem az esetleges mulasztás egyéb hátrányos következményeitől is mentesüljenek. Az erre szolgáló jogintézmény az igazolás. Az Áe 40. §. (1) bekezdése szerint az a személy, aki a határnapon nem jelent meg, vagy a határidőt elmulasztotta, az eljáró szervnél igazolási kérelmet terjeszthet elő. Ezt a kérelmet az a szerv bírálja el, amelynek az eljárásában a mulasztás történt. Az igazolási kérelemmel együtt pótolni kell az elmulasztott eljárási cselekményt is. Az igazolási kérelem tárgyában hozott döntéstől függően, ha az igazolási kérelemnek az államigazgatási szerv helyt ad, akkor az eljárást folytathatja, és az eljárás eredményétől függően az esetleg meghozott határozatát fenntartja, de az Áe lehetőséget ad arra is, hogy az igazolás folytán ezt a határozatot utólag módosítsa vagy vissza is vonja. Ha az igazolási kérelmet az eljáró államigazgatási szerv elutasítja, akkor természetesen a kérelmet benyújtó személyt mulasztásának minden törvényes következménye sújtja. Az igazolási kérelmet elutasító határozat ellen önálló fellebbezési joga csak akkor van, ha az igazolási kérelem a fellebbezési határidő elmulasztásának az igazolására irányult. (Ez azzal magyarázható, hogy a fellebbezési jog elvesztése az érintett számára különösen súlyos hátránnyal jár.)

Az Áe megadja azokat a határidőket, amelyekben belül igazolási kérelmet lehet előterjeszteni. (E szabályokat az Áe szövegében kell tanulmányozni!) (Az Áe 40. §-ának (2) és (3) bekezdése.)

#### A határidők számítása

A határidők számításában különböző felfogások érvényesülhetnek, ezért az Eljárási Törvényben a jogalkotók szükségesnek

tartották a határidők számításának egységes rendjét is szabályozni. Ezeket a szabályokat szintén a törvény szövegében célszerű tanulmányozni. (Lásd az Áe 39. §-át!)

#### Az eljárás felfüggesztése

Előfordulhat, hogy az államigazgatási szerv a hatósági ügyekben csak akkor tud dönteni, ha előbb valamilyen más szerv a hatáskörébe tartozó döntést meghozza. Azért, hogy a döntés megalapozott legyen, nyilvánvalóan ezt a döntést meg kell várni. Erre a várakozásra szolgál az eljárás felfüggesztésének intézménye. Ez annyit jelent, hogy a felfüggesztés időtartama-ra a határidők "nyugszanak", majd a felfüggesztés lejárta után folytatódnak. Ennek folytán a felfüggesztés tartama az elintézési határidőkbe nem számít be.

Ha a más szerv előtti eljárás megindítására az ügyfél jogosult, akkor az államigazgatási szerv erre - megfelelő határidő kitűzésével felhívja. Ha az ügyfél ennek a felhívásnak nem tenne eleget, akkor az államigazgatási szerv az eljárást megszünteti vagy a rendelkezésre álló adatok alapján dönt, (ha egyáltalán ez lehetséges).

Minthogy az eljárás felfüggesztése az érintettek jogát és érdekét lényegesen befolyásolhatja, az eljárási törvény ezen eljárási határozat ellen önálló fellebbezési lehetőséget biztosít.

#### Az iratokba való betekintés

Az állampolgárok és általában az ügyfelek jogát és érdekét védő egyik legfontosabb szabálycsoport az Áe-ben az iratokba való betekintésről rendelkező jogi normák együttese. Az ügyfél számára biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy az ügy irataiba betekinthessen, azokról másolatot készíthessen. Ter-

mészetesen ezt a jogot az ügyfél képviselőjének is biztosítja az Áe. Igen fontos kérdés, hogy vajon az ügyfélen és a képviselőjén kívül más személy vagy szerv képviselője betekinthe-e az iratokba. Az Áe ezt a kérdést úgy válaszolja meg, hogy akkor engedi meg harmadik személyeknek, (szerveknek) az iratokba való betekintést, és azokról másolat készítését, ha azok igazolják, hogy az iratok tartalmának ismerete joguk érvényesítése vagy feladatuk teljesítése céljából szükséges.

Vannak bizonyos iratok, amelyekbe azonban nem szabad betekintést engedélyezni. Ezek a következők:

- a tanácskozásról és a szavazásról készített jegyzőkönyv,
- a határozatok tervezetei,
- azok az iratok, amelyek államtitkot vagy szolgálati titkot tartalmaznak.

Ha ezen iratok között olyan irat is található, amelyen az érdemi határozat alapul, ennek a megtekintését szolgálati titok címén nem szabad kizárni.

Minthogy az államigazgatásban egyre inkább használják a korszerű irodatechnikai eszközöket (mikrofilm, magnetofon, számítástechnikai gépek stb.), ezek használata esetén is igényelheti az ügyfél vagy képviselője a kellő felvilágosítást. Ilyenkor az ügyfél az iratokba való betekintési jogát gyakorolja (Áe 41. §.). Biztosítani kell tehát, hogy az információkat ezekről a technikai eszközökről megszerezhesse. (Pl. a mikrofilmet ki kell vetíteni, a hangfelvételt le kell játszani, és a számítógépbe táplált adatokról az ügyfelet érintő adatokat illetően ismertetést kell adni.)

## 6.§ Az államigazgatási szervhatározata

### Az elintézési határidők

Az Áe az eljárás lefolytatására határidőket állapít meg, ezek lejártáig az államigazgatási szervnek az eljárást érdemi cselekménnyel le kell zárnia.

Az eljárást az elintézési határidőn belül kell lezárni. Az elintézési határidők a következők:

- a., Az elsőfokú eljárásban az érdemi határozatot a kérelem beadásától, illetőleg a hivatalból indított eljárás esetén a megindításától számított 30 napon belül kell meghozni.
- b., A fellebbezést szintén 30 napon belül kell elbírálni. Nem egyértelmű az Áe rendelkezése tekintetben, hogy ezt az elintézési határidőt mely időponttól kell számítani. Kétféle értelmezés lehetséges. Az egyik szerint a II. fokú eljárásban az elintézési határidőt a fellebbezésnek a II. fokú szervhez érkezésétől kell számítani, a másik értelmezés szerint pedig a fellebbezés beadásától. Reálisan az első értelmezést lehet elfogadni.
- c., Az elintézési határidőt az eljáró szerv vezetője egy alkalommal legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthatja. Ha az eljárás kérelemre indult, erről az ügyfelet értesíteni kell.
- d., A Áe felhatalmazó szabályt tartalmaz az elintézési idő speciális szabályozására. A 30 napnál rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig csak törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet állapíthat meg.
- e., A felülvizsgálati kérelmet az előterjesztéstől számított 60 napon belül kell elbírálni.
- f., A hatósági bizonyítvány kiállításának határideje rövidebb az általános elintézési határidőnél, ti. a hatósági bizonyítványt a kérelem előterjesztésétől számított 8 napon belül kell írásban kiállítani.

### Az érdemi és az eljárási határozat

Az Áe az államigazgatási szerv határozatának többféle fajtáját szabályozza. Az első osztályozási szempont, az eljárásban betöltött szerep szerint kétféle államigazgatási határozatot különböztetünk meg, az egyik az érdemi határozat, a másik az eljárási határozat. (Az eljárási határozatot az érdemi döntést megelőző határozatnak is nevezik, lásd. az Áe 62. §-ának (3)-ét!)

Az érdemi határozat az eljárást érdemben lezáró cselekmény. Az érdemi határozatoknak a zöme jogi tartalmát tekintve döntést tartalmazó aktus - de ahogy erről később szó lesz - az Áe határozatnak tekinti a regisztratív aktusokat is (amelyek tehát nem döntés tartalmúak). Az eljárási határozatok az eljárás során döntést igénylő ügyekben a hatóság állásfoglalásai. A legfontosabb eljárási határozatok: az eljárás felfüggesztése, az igazolási kérelem tárgyában való döntés, az idézés, az eljárási bírság megállapítása, egyéb eljárási szankció kiszabása, a hatáskör vagy az illetékesség hiányának a megállapítása, az áttétel, a szemle elrendelése, a szakértő kirendelése, stb.

Az érdemi és az eljárási határozatok közül természetesen az érdemi határozatnak van összehasonlíthatatlanul nagyobb jelentősége. Ezért az Áe határozatra vonatkozó rendelkezéseinek a zöme az érdemi határozatra vonatkozik.

Az érdemi és az eljárási határozat megkülönböztetésének, különösen a jogorvoslatok tekintetében van nagy szerepe.

### Az érdemi határozat fajtái

Az érdemi határozat fő típusa az államigazgatási jogi aktus, amely az eljárásban játszott szerepe szerint döntéstartalmú határozat. Ennek - miként az aktustani fejezetben erről szó volt - az ügyfélre (ügyfelekre) jogi hatása van.

Az eljárási törvény határozatnak minősíti a döntéstartalmú aktusoknak egy speciális fajtáját is. Azt nevezetesen, amikor az államigazgatási szerv törvényesen hallgat, mert jogszabály sze-

rint az ügyfél kérelmére indult eljárásban - ha nem emel kifogást a kérelem ellen -, akkor az teljesítettnek minősítendő. Ekkor tehát nem keletkezik írásban határozat és szóban sem kell közölni, pusztán a megtagadásnak vagy a kifogásolásnak az elmaradása a kérelemnek helyt adó döntésnek minősül. Természetesen ehhez is fűződhetnek jogkövetkezmények. (Pl. az, akinek ez a jogát vagy jogos érdekét sérti, az ilyen határozatot is megfellebbezheti.)

A határozat speciális fajtája az egyezség esetén hozott határozat. Ennek két fajtája van. Az egyik a létrejött egyezés határozatba foglalása, a másik a külön iraton az ügyfelek által kötött egyezésnek jóváhagyó záradékkal való ellátása. (Ez a jóváhagyás jegyzőkönyvben, az egyezés jegyzőkönyvezése keretében is megadható.) (Áe 38.§)

Határozatnak minősülnek az államigazgatás regisztratív cselekményei is, tehát a hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány kiadása, a közhitelű nyilvántartásba való bejegyzés, e bejegyzés törlése vagy kijavítása is. Ezekben az esetekben az érdemi cselekmény anyagi jogilag nem aktus (nincs jogi hatása), de eljárásjogilag határozatnak minősül, mert ugyanolyan jogorvoslati eszközök állnak rendelkezésre, ugyanúgy vizsgálhatók felül, mint a döntéstartalmú határozatok.

A hatósági igazolvány kiadásának megtagadásáról, valamint a hatósági nyilvántartásba való bejegyzés vagy a bejegyzés módosításának, törlésének a megtagadásáról az államigazgatási szervnek szabályos, alakszerű határozatot kell hoznia.

#### A teljes és az egyszerűsített határozat

A határozat tartalmi előírásait az eljárásjog nem rendezheti általános érvennyel, hiszen a határozatok tartamát mindig az anyagi jogszabályok határozzák meg, és ezért ezek hatósági ügyfajtánként különbözőek. Az Áe csupán arra vállalkozhat, hogy a határozatoknak a legfontosabb szerkezeti elemeit és törvényes kérelméit szabályozza. A határozat két főrésze a rendelkező rész és

az indokolás. Azt, hogy a határozatnak pontosan mit kell tartalmaznia, az Áe 43. § (1) szabályozza. (Ez a törvény szövegében tanulmányozandó!)

Ha a határozat a törvény által előírt minden részét tartalmazza, akkor teljes határozatnak nevezzük. A Kódex azonban lehetővé teszi, hogy bizonyos esetekben egyszerűsített határozatot adjon ki a hatóság. Az egyszerűsített határozatban nem kötelező az indokolás és bizonyos esetben még a jogorvoslatról való tájékoztatás is mellőzhető. Az indoklás mellőzhető, ha az első fokú határozat a kérelemnek helyt ad, és nincs az ügyben ellenérdekű ügyfél, továbbá az egyezséget tartalmazó vagy jóváhagyó határozat. Ezen kívül a kérelemnek helyt adó elsőfokú határozatban a jogorvoslatról való tájékoztatás is mellőzhető.

#### A határozat formája

A határozat leggyakoribb, legtipikusabb fajtája az ún. külön íven megszövegezett határozat, amely nem jelent mást, mint hogy a határozatot szabályosan írásba foglalják. Így kell a határozatot elkészíteni akkor, ha kézbesítés útján közlik, vagy ha ugyan az ügyfélnek szóban hirdetik ki a határozatot, de kérelmére azt neki megküldik. A határozat e fő fajtája mellett az Áe ismeri még a jegyzőkönyvbe foglalt, vagy az ügyiratra feljegyzett határozatot. A jegyzőkönyvbe foglalt vagy az ügyiratra feljegyzett határozat is egyszerűsített, de nem abban a formájában, mint amiről előbb szó volt, mert itt a 43.§ (1) a, és d, pontjában megjelölt adatok mellőzhetők, ha azok az iratból kitűnnek.

Speciális formája a határozatnak az, amikor azt az e célra rendszeresített okiraton adják ki. (Ez egyrészt formanyomtatványt jelenthet, amelyet csak ki kell tölteni, de jelenthet ún. határozat jellegű okiratot is, amelyet ugyan nem neveznek határozatnak, de tartalmára nézve az. Ilyen pl. az adóív, de ilyen az útlevél vagy gépjárművezetői engedély is. Ez utóbbi kettő azonban egyiejjüleg hatósági igazolványnak is minősül.) Az eljárási határozatok nagyobbik részét nem foglalják írásba. A törvény nem

rendelkezik arról, hogy melyek azok a határozatok, amelyeket írásba kell foglalni. A törvény egyéb rendelkezéseinek az értelmezése alapján azt lehet mondani, hogy írásba kell foglalni egyrészt azokat a határozatokat, amelyeket az ügyfél számára kézbesítés útján meg kell küldeni. (Pl. az idézés általában írásbeliséget kíván). Másrészt ajánlatos írásba foglalni azokat az eljárási határozatokat, amelyek ellen az Áe önálló fellebbezési jogot biztosít.

Alakszerű határozatnak azt a külön íven, írásban elkészített határozatot nevezik, amelynek szerkezete megfelel a teljes vagy legalább az egyszerűsített határozattal szemben támasztott szerkezeti követelményeknek (Áe 43.§ (4) és (2) bekezdése). Alakszerű határozatként mint az érdemi, mint az eljárási határozat elkészíthető.

#### A határozatok közlése

A határozatot a következő módokon lehet az ügyféllel közölni:

- a., kézbesítés útján írásban,
- b., kihirdetés útján szóban,
- c., közszemlére (közhírré tétel útján),
- d., távközlési eszköz útján közveszély, életveszély, jelentős vagy helyrehozhatatlan kár veszélye esetén.

Ha a határozatot szóban hirdetik ki, akkor jegyzőkönyvbe kell foglalni. Ha azonban az ügyfél kéri, a határozatot neki írásban 8 napon belül meg kell küldeni.

A határozatot meg kell küldeni vagy arról tájékoztatást kell adni a jogszabályban meghatározott szervnek vagy személynek, valamint az ügyben eljáró szakhatóságnak is.

A határozat közlésének napja az a nap, amelyen azt kézbesítették, kihirdették, a közszemlére kitett iratot levették, illetőleg a határozatot távközlési eszköz útján közölték.

### A határozat kijavítása és kiegészítése

A határozat kijavításáról akkor beszélhetünk, ha abban valami lényegtelen elírás történt, tehát név-, szám- vagy számítási hiba és hasonló elírás esetén. Abban az esetben ha a határozat kijavítása másként nem történhetik meg, akkor a határozatot ki kell cserélni. A határozat kiegészítésére akkor kerül sor, ha a hatóság az ügy érdeméhez tartozó valamely kérdésben nem határozott és ezt utólag teszi meg. A kiegészítés ennek következtében a határozat egyéb rendelkezéseit nem érintheti.

A kijavítást és a kiegészítést az alaphatározat eredeti példányára fel kell jegyezni, és az alaphatározatra előírt módon az ügyféllel közölni kell. Lehetőség szerint mind a kijavítást, mind a kiegészítést fel kell jegyezni az alaphatározat eredeti példányára alapján kiadott ún. kiadmányokra is (pl. az ügyfélnek vagy ügyfeleknek megküldött példányokra is).

A határozat kiegészítésének van egy akadálya, az ti., hogy nincs helye a kiegészítésnek, ha ez az alaphatározatból jóhiszeműen szerzett és már gyakorolt jogot sértene.

### 7.§ A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás, a hatósági ellenőrzés

Az eljárási törvény fejezeteinek többségében a döntéstartalmú határozatok előkészítésének jogi rendjét szabályozza, vagyis a jogalkalmazó eljárás általános szabályait adja meg. E fő típusától eltérnek azok a hatósági ügyfajták, amelyekben az érdemi cselekmény anyagi-jogilag nem minősül aktusnak, tehát nem jogi hatású cselekmény, hanem pusztán valamely regisztratív cselekmény. Ilyenek: a hatósági bizonyítványok kiadása (mint összefoglaló elnevezés), a hatósági igazolvány kiadása és a hatósági nyilvántartásokba való bejegyzések. A hatósági tevékenységnek

fontos eleme a hatósági ellenőrzés. Ez a jogérvényesítés eszköze, viszont az ellenőrzési cselekmények végzése nem minősíthető jogalkalmazásnak, ezért a hatósági ellenőrzésre is külön szabályokat ad az államigazgatási eljárási törvény. Az eljárási törvény egyéb fejezeteinek néhány szabálya ugyan itt is alkalmazható, de a hatósági ellenőrzésre főként az Áe VI. fejezetében foglalt speciális szabályokat kell alkalmazni.

#### A hatósági bizonyítvány

A hatósági bizonyítvány eljárásjogilag összefoglaló elnevezés, mert e körbe tartozik a hatóságoknak minden olyan tevékenysége, bármilyen formában is végezzék azt, amellyel valamely tényt, állapotot vagy egyéb adatot igazolnak. (Ez történhet külön, alakszerű bizonyítvány kiadásával, ekkor beszélhetünk a szó szoros értelmében hatósági bizonyítványról, de történhetik valamely okirat adatainak a záradékolásával, hitelesítésével, stb.)

A hatósági bizonyítvány kiadására vonatkozó hatáskört az anyagi jogszabályok rendezik. Az illetékességre nézve mind szubszidiárius szabályok alkalmazandók az Áe 6.§-ában felsorolt illetékességi szabályok, de ezen kívül a hatósági bizonyítványokra vonatkozó rendelkezések között is van (három) illetékességi szabály. (Ezeket az 50. § (2) tartalmazza, a törvény szövegéből tanulandók!) A hatósági bizonyítvány közhitelű adatigazolás. Ez azt jelenti, hogy a hatósági bizonyítvány tartalmát - az ellenkező bizonyításig - mindenki igaznak köteles elfogadni.

Hatósági bizonyítvány kiadását előírhatja jogszabály, de az ügyfél jogszabályi előírás nélkül is kérheti valamely adatának az igazolását, és ezt igazolni kell akkor, ha az ügyfél valószínűsíti annak szükségességét. Viszont meg kell tagadni a hatósági bizonyítvány kiadását több esetben. (Lásd az 51. § (2)!)

#### A hatósági igazolvány

A hatósági igazolvány az ügyfél adatainak és jogainak rendsze-

res igazolására szolgál. Két fajtája használatos. Az egyik pusztán adatok igazolására szolgál (ilyen pl. a személyi igazolvány), a másik fajtája egyidejűleg valamilyen jog megadását bizonyítja, és a továbbiakban ennek a jognak, illetőleg ezzel összefüggő személyi adatoknak az igazolását szolgálja. (Ilyen pl. a gépjármű vezetői engedély.) Ez utóbbi tehát kettős funkciójú, engedély és hatósági igazolvány egyidejűleg.

A hatósági igazolványt csak magas szintű jogforrás alapján szabad kiadni, és a hatósági igazolványba csak a jogszabályban meghatározott bejegyzés tehető.

Fontos szabály, hogy a hatósági igazolványt a bejegyzett adatok és jogok igazolására mindenki köteles elfogadni ezekre nézve az ügyfél más bizonyításra nem kötelezhető.

#### A hatósági nyilvántartásba való bejegyzés

Az államigazgatási szervek közhitelű nyilvántartásokat vezetnek. Ezekben természetes vagy jogi személyeknek az adatait és adatainak a változását tartják nyilván. Az ilyen nyilvántartások adatait, ezeknek az adatoknak a valóságát - minthogy e nyilvántartások is közhitelűek - ellenkező bizonyításig mindenki köteles elfogadni. A közhitelű nyilvántartások vezetésére részletes szabályokat adnak a rájuk vonatkozó jogszabályok. Az Áe pusztán azt szabályozza, hogy a hatósági nyilvántartást is legalább MT rendeletben szabad csak előírni, másrészt a nyilvántartást és, az alapjául szolgáló iratok adatait a hatóság csak a jogszabályokban meghatározott szervek és személynek hozhatja a tudomására.

#### A hatósági ellenőrzés

Miként az imént erről szó volt, a hatósági ellenőrzés cselekmény-összetétele lényegesen eltér a jogalkalmazási tevékenység cselekményi összetételétől. Ezért tehát az Eljárési Törvény jogintézményeinek igen jelentős részét hatósági ellenőrzés alkalmával - a tevékenység eltérő jellege folytán - nem lehet al-

kalmazni. Vannak azonban olyan szabályok, amelyeket a hatósági ellenőrzésnél is alkalmazni kell. (Ilyenkor pl. a hatáskör és az illetékesség megállapításának a szabályai, a kizárás intézménye, az iratokba való betekintési jog biztosítása, az idézésre, a jegyzőkönyvre, az értesítésre vonatkozó szabályok stb.) A hatósági ellenőrzés eltérő jellege folytán a törvény csak néhány általános szabályt ad, a hatósági ellenőrzések részletes szabályait az anyagi jogszabályok rendezik. Ez néhány hatósági ellenőrzésfajtánál igen részletes szabályozást jelent (pl. a speciális felügyeleti szervek vagy a népi ellenőrzés szervei által végzett ellenőrzések esetében). Az Áe-ben foglalt szabályok egyik része nem is eljárási szabály, hanem anyagi jogi szabálynak minősül, minthogy az államigazgatási hatóságoknak az ügyfelek viszonyaiba való beavatkozási jogát, többek között anyagi jogi szankciók alkalmazásának a jogát rendezik. Hatósági ellenőrzésről az ügyfelet előzetesen értesíteni kell. Ez mellőzendő akkor, ha az előzetes értesítés veszélyeztetné az ellenőrzés eredményességét. Ilyenkor természetesen az ellenőrzés megkezdésekor szóban kell értesíteni a jelen lévő ügyfelet.

Az Áe az 57. § (1) bekezdésében szabályozza az ellenőrzési jogosítványokat. (A törvény szövege alapján tanulmányozandó!)

Anyagi jogi szabályoknak minősíthetjük az ellenőrzést végző hatóság intézkedési jogait szabályozó rendelkezéseket. Ezek a következők:

- a., az ügyfél vagy a felettes szerv figyelmének a felhívása a tapasztalt jogszabálysértésre
- b., más államigazgatási szerv megkeresése intézkedés végett,
- c., fegyelmi, szabálysértési, polgári, büntető vagy egyéb eljárás kezdeményezése.

Ezen intézkedések megtétele az Áe hatálya alá tartozó minden államigazgatási szerv valamennyi hatósági ellenőrzésére vonatkozó jog. Természetesen a különböző hatósági ellenőrzést, felügyeletet végző államigazgatási szervek jogait - egy-egy hatósági

ellenőrzés, felügyeletfajta esetében - az anyagi jogszabály speciális szabályokkal részletesen rendezi.

Ha az Áe imént idézett szabályai szerint az ellenőrzést végző hatóság valamely szervhez megkereséssel fordul, az a szerv azt köteles érdemben megvizsgálni és intézkedéséről az államigazgatási szervet 30 napon belül tájékoztatnia kell.

Az Áe a hatósági ellenőrzés zavartalanságának a biztosítására szankciót is intézményesít. Ha valaki a hatósági ellenőrzést akadályozza, 1.000,-Ft-ig terjedő pénzbírsággal mint eljárási szankcióval sújtható.

#### 8. § Az ügyfél által igénybe vehető jogorvoslati eszközök

##### A határozat felülvizsgálatának módjai

Az eljárási törvénynek talán legfontosabb szabályai a határozatok felülvizsgálatának a rendjét szabályozzák. Ezek garanciális jelentőségű szabályok. Egyrészt az ügyfelet védik attól, hogy őt érintő hibás határozatok szülessenek, másrészt e szabályok vannak hivatva a hatósági eljárás törvényességének a biztosítására is. Az aktusfelülvizsgálat elméleti alapjait az aktustan keretében, a hibás aktusokról szóló alfejezetben már tárgyaltuk. Most az Áe által adott tételes szabályoknak a bemutatása következik.

A hibásnak vélt vagy ítélt határozatok felülvizsgálatának az Áe két nagy rendszerét szabályozza. Az első rendszerbe azok a felülvizsgálati módok tartoznak, amelyeket az ügyfél (az ügyfelek) kezdeményezhetnek, mégpedig jogorvoslati kérelem beadásával.

Ebbe a körbe tartozik a fellebbezés, a felülvizsgálati kérelem, és a bírósági kereset, amellyel az államigazgatási határozat bíróság általi felülvizsgálatát kezdeményezi az ügyfél. A határozat felülvizsgálatának a második csoportjába az-egyéb-felülvizsgálati módok tartoznak.

Ide tartozik a határozatot hozó szerv önmaga által végrehajtott korrekció, - (nevezetesen a határozat módosítása és visszavonása), a felügyeleti szervnek a törvényesség érdekében tett felügyeleti intézkedése, továbbá az ügyészi intézkedések, főként az ügyészi óvás alapján történő határozat-felülvizsgálat.

A határozat felülvizsgálatának a fenti két rendszere elsősorban abban különbözik, hogy ha ügyfél kezdeményezi a határozat felülvizsgálatát (fellebbezéssel és felülvizsgálati kérelemmel), akkor a jogorvoslati kérelmet elbíráló felettes szervnek a jurisdikciós-joga (aktusfelülvizsgálati jogának szélessége) teljes, vagyis ekkor a felettes szerv a célszerűtlen aktust is megsemmisítheti és meg is változtathatja. Az egyéb felülvizsgálati módok célja elsősorban a törvényesség biztosítása, ezért tehát itt nem bármilyen aktushiba esetén, hanem csak a határozat jogszabály-sértő-volta esetén engedi meg a törvény a határozat utólagos korrekcióját (megsemmisítését, megváltoztatását, visszavonását vagy módosítását).

A jogorvoslatokra vonatkozó bevezető rendelkezés (a 60. §) szerint a jogorvoslati eljárásban is alkalmazni kell a törvény II-IV. fejezetében foglalt rendelkezéseket. Az elsőfokú eljárás címén összefoglalt szabályok tehát zömmel a jogorvoslati eljárás során is alkalmazható szabályok.

#### A-fellebbezés-funkciója

A fellebbezés elsősorban az-ügy-érdemében-hozott-elsőfokú-határozat-ellen irányulhat. A fellebbezés benyújtásával az ügyfél célja, hogy számára az elsőfokú határozatot kedvezőbbre változtassák, esetleg jogát vagy érdekét az szolgálja, hogy a határozatot megsemmisítsék (és esetleg helyette új határozatot hozzanak).

Fellebbezési rendszerünk egyfokú. Ennek megfelelően tehát a másodfokú határozat vagy esetleg az ügyben hozott még magasabb szintű határozat ellen fellebbezés nem nyújtható be.

Az eljárási határozatok - megfellebbezhetőségük tekintetében - kétfélék. A fontosabb eljárási határozatok ellen önálló fellebbezési jogot biztosít az Áe. Hogy mely eljárási határozatok ellen van önálló fellebbezési jog, azt az eljárási törvény az adott eljárási határozat szabályozásakor kinyilvánítja. (Pl. önálló fellebbezési jog van az eljárás felfüggesztését elrendelő határozat ellen, valamennyi eljárási bírságot és végrehajtási bírságot kiszabó határozat ellen, továbbá az igazolási kérelmet elutasító határozat ellen akkor, ha az a fellebbezési határidő elmulasztása miatti kérelmet utasítja el.)

A többi eljárási határozat ellen önálló fellebbezési lehetőség nincs. Ha az ügyfél azok ellen kifogást kíván emelni, akkor azt csak az érdemi határozat ellen beadott fellebbezésben teheti meg. Ugyanez a helyzet a szakhatósági állásfoglalással is, az ellen sincs tehát önálló fellebbezési jog.

A fellebbezési jog az ügyfél alanyi joga. Minden hatósági ügyben tehát - anélkül, hogy erről az ügyfajta rendező jogszabály külön szólna - az ügyfelet az elsőfokú érdemi határozat ellen megilleti a fellebbezési jog. Nincs viszont helye fellebbezésnek, ha elsőfokon a Minisztertanács vagy a Minisztertanács tagja járt el.

Ezt az utóbbi kategóriát a törvény indokolása szerint szélesen kell értelmezni. Vagyis a miniszterekkel egy tekintet alá esnek az országos hatáskörű szervek közül mindazok, amelyek a Minisztertanács közvetlen felügyelete alatt működnek. (Tehát általában az államtitkár által vezetett országos hatáskörű szervek vezetői). Abban az esetben tehát, ha maga a legfelsőbb vezető vagy pedig helyettese hozza a döntést, akkor ez ellen nincs fellebbezési jog. Ha viszont a minisztériumnak valamelyik beosztott vezetője (pl. főosztályvezetője) vagy a miniszter irányítása alatt

működő önálló központi szakigazgatási szerv vezetője hozza az elsőfokú határozatot, akkor az ügyfelet megilleti a fellebbezési jog.

A fellebbezés kizártságának van még egy másik esete is. Az, ti., hogy nem lehet fellebbezni akkor, ha az elsőfokú eljárás után az ügyfél bírósághoz fordulhat. Vannak olyan ügyek (pl. a kisa-játítási ügyek, vagy a birtokvédelmi ügyek), amelyekben a hatáskör megoszlik az államigazgatási szerv és a bíróság között. Mégpedig úgy, hogy az elsőfokú eljárás tartozik csak államigazgatási hatáskörbe, a másodfokú eljárás, vagyis az elsőfokú határozatban hozott döntésnek a felülvizsgálata már a bíróság hatásköre. Ez azonban nem azonos az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatával, amiről majd külön alfejezetben lesz szó.

Mínt hogy a fellebbezés az ügyfél alanyi joga, az Áe módot ad arra, hogy a fellebbezésről, pontosabban annak gyakorlásáról le is mondjon. (Ennek abban áll a jelentősége, hogy így, ha nincs ellenérdekű ügyfél, és az ügyfél a fellebbezésről lemondott, akkor a határozat jogerőssé válik, ennek következtében végrehajtható. Ez az ügyfélre nézve favorabilis aktus esetén különösen előnyös.)

Az ügyfeleken kívül másoknak is van fellebbezési joguk, mindazoknak, akikre a határozat rendelkezést tartalmaz. (A határozat pl. rendelkezhet a szakértő díjáról vagy a tanú útiköltség térítéséről, stb is.) Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy az Áe 3. §/4/ bekezdése szerint az ügyfél fogalmába tartozik az a szervezet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti. A fellebbezési jog tehát az ilyen szervet is megilleti.

#### A fellebbezés benyújtásának határideje és helye

Az Áe a fellebbezés határidejére csak szubszidiárius szabályt tartalmaz, nevezetesen azt, hogy a fellebbezést a határozat köz-

lésétől számított 15 napon belül lehet előterjeszteni. (Fontos tudnivaló tehát, hogy az anyagi jogszabály más fellebbezési határidőt is megállapíthat.) A fellebbezést annál az államigazgatási szervnél kell benyújtani, amely a megtámadott határozatot hozta. Ez a szerv a fellebbezést az ügy összeiratásával a fellebbezési határidő leteltétől számított 8 napon belül felterjeszti a másodfokú eljárásra jogosult felettes szervhez. (A felterjesztéstől csak akkor tekinthet el, hogyha a megtámadott határozatot a fellebbezésnek megfelelően módosítja, visszavonja, esetleg kijavítja vagy kiegészíti.)

#### A fellebbezés beadásának a hatása

A fellebbezésnek pusztán a benyújtása is előnyös az ügyfél számára, mert ennek az a következménye, hogy a határozat végrehajtását nem lehet megkezdeni, ti. a fellebbezésnek a határozat végrehajtására halasztó hatálya van. Ez az általános szabály, bizonyos esetekben, amikor a végrehajtás megkezdéséhez különös érdek fűződik, akkor a fellebbezés benyújtásának nincs halasztó hatálya, mert a hatóság a határozat azonnali végrehajtását rendelte el. A törvény a 63. § /2/ bekezdésében felsorolja azokat az okokat, amelyek fennállása esetén az azonnali végrehajtás elrendelhető. (A törvény szövege alapján tanulandó!) A határozat azonnali végrehajtását a határozatban kell kimondani, és ott külön meg is kell indokolni.

#### A másodfokú szervek

A fellebbezést a felettes államigazgatási szerv bírálja el, és ennek nyomán meghozza a másodfokú határozatot.

A felettes szervek rendszerét az Áe nem a fellebbezés szabályai között, hanem a 93-96. §-ban szabályozza. Ezek szerint a felettes szervek a következők:

a, Ha az elsőfokú határozatot helyi tanács hozta, akkor a másodfokú szerv a megyei tanács vb., illetőleg a fővárosi tanács vb-a.

b, Ha az elsőfokú határozatot a tanács végrehajtó bizottsága, tisztségviselője vagy szakigazgatási szerve hozta, akkor a másodfokú szerv a közvetlen felsőbb szintű szakigazgatási szerv (amely hatáskörébe az ügy annak tárgya szerint tartozik.) Közvetlen felettes szakigazgatási szervnek a következők tekintendők:

- Ha az elsőfokú határozatot városkörnyéki igazgatás alatt álló községi vagy nagyközségi tanács szerve hozta, akkor a megfelelő városi szakigazgatási szerv,
- Ha a községi tanács kétszintű igazgatás rendszerében működik, akkor a megyei tanács szakigazgatási szerve,
- A városi, a megyei irányítású nagyközségi szervek esetében a megyei tanács szakigazgatási szerve,
- A megyei városi hivatal esetében a megyei város szakigazgatási szerve,
- A fővárosi kerületi tanács szervei esetében a fővárosi tanács szakigazgatási szervei,  
A megyei, illetőleg a fővárosi tanács szervei esetében a hatáskörrel bíró minisztérium, illetőleg országos hatáskörű szerv,

c, Tanácsai szakigazgatási intézmény esetén a felettes szerv a közvetlen felettes szintű szakigazgatási intézmény, de a fővárosi és a megyei szakigazgatási intézmény esetében a fővárosi, illetőleg a megyei tanács vb. szakigazgatási szerve,

d, A centrális alárendeltségű államigazgatási szervek esetében azoknak a közvetlen felettes irányító szerve,

e, A minisztériumi beosztott vezető és a miniszter irányítása alatt működő központi szakigazgatási szerv esetében a másodfokú szerv a miniszter, (az országos hatáskörű szerv vezetője).

#### A-fellebbezés-elbírálása

A fellebbezés devolutív hatású jogorvoslati eszköz. Ez azt jelenti, hogy általános szabály szerint a fellebbezést a felettes szervnek kell elbírálnia, tehát arra száll át a döntés joga.

A fellebbezési eljárás keretében - különösen, ha a fellebbezésben a fellebbező új tényeket és bizonyítékokat hozott fel - új bizonyítási eljárás folytatható le vagy kiegészíthető a bizonyítás. Ez kétféleképpen történhet. Vagy maga a másodfokú szerv tisztázza a tényállást, maga folytatja le a bizonyítási eljárást, maga végzi el annak kiegészítését, vagy a másik megoldást választja, nevezetesen azt, hogy az elsőfokú határozatot megsemmisíti, és az ügyben elsőfokon eljáró államigazgatási szervet új eljárásra utasítja, főként annak érdekében, hogy az a tényállást tisztázza, és annak megfelelően hozzon új döntést. Nincs akadálya tehát annak, hogy a másodfokú szerv a bizonyítási eljárás keretében meghallgassa az ügyfeleket, tanúkat hallgasson meg, és egyéb bizonyítási cselekményeket is végezzen.

A másodfokú szerv a fellebbezés elbírálása során a következő határozatfajták közül választhat:

- a, A fellebbezést elutasítja, az elsőfokú határozatot helyben hagyja,
- b, A határozatot teljes egészében megváltoztatja,
- c, A határozatot részben megváltoztatja,
- d, A határozatot megsemmisíti (és ezáltal az elsőfokú határozat hibáját kiküszöbölni),
- e, A határozatot megsemmisíti, és az elsőfokú szervet új eljárásra, új határozat hozatalára kötelezi.

A fellebbezési eljárás során hozott határozatot a fellebbezővel és mindazokkal közölni kell, akikkel az elsőfokú határozatot közölték. Ez a közlés azonban nem a másodfokú szerv, hanem az elsőfokon eljáró államigazgatási szerv kötelessége. A másodfokú határozatot mindig írásban kell közölni.

#### A-másodfokú-szerv-felülvizsgálati-joga

Fontos kérdés, hogy milyen széles a fellebbezést elbíráló államigazgatási szerv felülvizsgálati joga. Egyrészt már megállapítottuk, hogy a iurisdictiós-joga-teljes, vagyis a célszerűtlen

aktusokat is felülvizsgálhatja, és reformációs joga van. Kérdés, hogy mennyiben van kötve a fellebbezési kérelemhez, (hogy érvényesül-e a "ne ultra petitem" elve), hogy csak a kérelemben foglaltak tárgyában dönthet-e. Az Áe 66. § /2/ bekezdése szerint az államigazgatási szerv nincs-kötve-a-kérelemhez, hiszen a hivatkozott szabály szerint a II. fokú szerv a határozat egészét és az azt megelőző egész-eljárást megvizsgálja. Ennek indoka az, hogy nemcsak az ügyfél érdekében, hanem a törvényesség védelme céljából is vizsgálja az ügyet. (Fel kell tárnia az eljárás és a határozat olyan hibáját is, ami miatt az ügyfél nem emelt szót.)

A felülvizsgálati jog szélessége függ attól is, hogy az I. fokú határozatot a II. fokon eljáró szerv megváltoztathatja-e az ügyfél kárára is. Az ügyfél javára való megváltoztatás lehetősége (a "reformatio in melius") természetesnek tűnik, de az ügyfél kárára változtatás (a "reformatio in peius") tilalma elvileg elképzelhető. (A jog ismer ilyen felülvizsgálati megoldást is.) Az Áe azonban nem korlátozza a II. fokon eljáró szerv megváltoztatási jogát (lásd a 66. § /2/ bekezdését!).

Így a határozat az ügyfél-kárára, terhére-is megváltoztatható és megsemmisíthető. A II. fokú szerv pl. - miközben a fellebbezésben foglaltakat megvizsgálja - olyan jogszabálysértést is feltárhat, ami az ügyfél érdekét nem sérti, sőt a jogsértés megszüntetése fogja sérteni az érdekét. Az államigazgatási szervnek azonban olyan II. fokú határozatot kell hoznia, amellyel a jogsértést is megszünteti. Ha pedig az ügyben ellenérdekű ügyfelek szerepelnek, akkor az egyik ügyfélnek kedvező II. fokú határozat a másik ügyfélre nézve általában sérelmes.

#### A-felülvizsgálati-kérelem

Az államigazgatási hatóságok által hozott határozatoknak a zöme az ügyfélre nézve favorabilis határozat. Ennek következtében az ügyek nagy többsége ellen az ügyfelek még fellebbezést sem nyújtanak be. A megfellebbezett határozatoknak egy részét a másodfokú szerv orvosolja, ezért az ügyfeleknek egészen kis

hányada van abban a helyzetben, hogy a másodfokú eljárás eredményével is elégedetlen. Ezek további jogorvoslati eszközt vehetnek igénybe. A jelenlegi szabályok szerint ez a felülvizsgálati kérelem. Az Áe szabályai szerint felülvizsgálati kérelemmel csak az ügy érdemében hozott jogerős határozat ellen lehet fordulni.

Nincs helye felülvizsgálati kérelemnek:

- ha jogszabály a határozat bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé.
- ha az ügyben a Minisztertanács vagy a Minisztertanács tagja járt el (e szabályt ugyanúgy értelmezve, miként a fellebbezés kizártságánál),
- az eljárási határozat ellen (természetesen beleértve ebbe a bírságoló határozatokat is).

Az Áe bizonyos esetekben módot ad arra, hogy a hatóság a felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül visszautasítsa.

(Lásd az Áe 68. § /3/!)

A felülvizsgálati kérelem elbírálására is a felettes szerv jogosult. (Lásd erre nézve a fellebbezésnél ismertetett fórumrendszert!) Van azonban egy szabály, amely a fellebbezés elbírálására jogosultak rendszerétől eltérést szabályoz. Eszerint ha a megyei, megyei városi vagy a fővárosi tanács szakigazgatási szerve másodfokú határozata ellen terjesztenek elő felülvizsgálati kérelmet, azt az azonos szintű (tehát a megyei, megyei városi, illetőleg a fővárosi) vb-titkár bírálhatja el. A fővárosi tanács vb titkára felhatalmazást kapott arra, hogy a felülvizsgálati kérelmek elbírálásának jogát a Fővárosi Tanács Vb Titkárságának a vezetőjére ruházza át.

A felülvizsgálati kérelem alapján ugyanolyan határozatokat lehet hozni, mint a fellebbezés elbírálása során, egy lényeges különbséggel. A felülvizsgálatot végző szerv ti. arra jogosult, hogy a másodfokú határozatot semmisítse, illetőleg változtassa meg.

A felülvizsgálati kérelem alapján a határozat megváltoztatásának vagy a megsemmisítésének vannak bizonyos akadályai, ezek a következők: Nem változtatható meg, illetőleg nem semmisíthető meg a határozat, ha

- a, ez jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene,
- b, ha a határozat jogerőre emelkedésétől számítva egy év eltelt.

A felülvizsgálati kérelem elbírálása során megfelelően alkalmazni kell a fellebbezés elbírálására vonatkozó szabályokat (amelyet az Áe 65-67. §-i tartalmaznak).

A Törvény indoklása a 68. §-hoz fűzött indoklás 3. pontjában a törvény 68. §-a (2) bekezdésének az autentikus értelmezését adja. E szerint, ha valamely ügyben, ügyfajtában jogszabály az államigazgatási határozat bíróság előtti megtámadását teszi lehetővé, akkor az ügyfél bírósághoz kizárólag olyan esetben fordulhat, ha a határozatot jogszabálysértőnek minősíti. Ha pusztán érdeksérelem tud kimutatni és tárgyi jogsérelemét nem, akkor ilyen ügyfajtában sem fordulhat keresettel a bírósághoz. A törvény indoklása szerint ilyen esetben, ha pusztán érdeksérelem miatt kívánja a határozat felülvizsgálatát, akkor nyújthat be felülvizsgálati kérelmet a hatáskörrel bíró államigazgatási szervhez. Ilyenkor ez az államigazgatási szerv kizárólag-érdeksérelem-címén jogosult felülvizsgálni a határozatot. Viszont ha az ügyfél jogszabálysértésre hivatkozva kívánja megtámadni a másodfokú határozatot, akkor ezt felülvizsgálati kérelem alapján a felettes államigazgatási szerv nem végezheti el, ilyenkor a felülvizsgálati kérelmet nem szabad elbírálni.

#### 9.-§-Az-államigazgatási-határozatok-bírósági-felülvizsgálata

##### A-bírósági-felülvizsgálat-helye-a-jogorvoslati-rendszerben

A jogorvoslati rendszerről írottak bevezetéseként már említés történt arról, hogy az ügyfél a fellebbezésen és a felülvizsgálati kérelmen kívül még keresettel is fordulhat a bírósághoz.

Ez a lehetőség azonban a mai hatályos jogszabályi rendelkezések szerint a magyar államigazgatásban csak erősen-kerlátezett. Nincs mód ma még arra tehát, hogy valamennyi határozat ellen bírósághoz lehessen fordulni. Azt a rendszert, hogy az államigazgatási határozatokat valamilyen bíróság általában felülvizsgálhatja, a jogtudomány közigazgatási-bírászkodásnak nevezi. E közigazgatási bírászkodás a jogállam szerves velejárója, a jogtudomány ezt az intézményt a közigazgatás törvényes működéséhez az egyik legfontosabb garanciaként kezeli. A világ egyre több államában valósult meg a közigazgatási bírászkodás, általánosan elterjedt Európában polgári államaiban. A bíróság előtti megtámadás lehetősége az eljárási törvény és e tekintetben a törvényt végrehajtó minisztertanácsi rendelet (63/1981.(XII.5.) MT sz. rendelet) szerint ma még szűkre szabott, de az új Alkotmány szabályozási koncepciója és a jogalkotási elképzelések szerint rövidesen hazánkban is be kell vezetni a közigazgatási bírászkodást vagyis általánossá kell tenni az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadását. Ezért ebben az alfejezetben nem elsősorban a mai tételes szabályokat kívánjuk ismertetni és értelmezni, hanem áttekintést adunk a közigazgatási bírászkodás különböző rendszereiről.

#### A-közigazgatási-bírászkodás-elméleti-indoklása

A közigazgatási bírászkodás eszméje szoros összefüggést mutat az államtudományoknak a hatalmi ágak megosztására vonatkozó fel-fogásával. Ahhoz tehát, hogy az államban egyik állami szerv vagy szervrendszer se tehesen szert túlzottan nagy hatalomra, hogy egyetlenegy szervnél se koncentrálódhassék a hatalom önkényes gyakorlásának a lehetősége, olyan államszervezetet kell kiépíteni, amelyben a különböző hatalmi ágak között egyensúlyt teremtenek. Olyan jogintézményekkel, amelyek alkalmasak arra, hogy az egyik hatalmi ághoz tartozó állami szervek esetleges túlkapását egy másik államhatalmi ághoz tartozó szerv vagy szervek megakadályozzák, illetőleg ha megtörtént, akkor ezt utólag korrigálják. Közismert, hogy a hatalmi ágak rendszerében kiemelt szerepük van a független bíróságoknak, mint a törvényesség őreinek.

Ezért a közigazgatás törvényességéért küzdők (mind az elmélet képviselői, mind a politikusok) fontosnak tartották, hogy a közigazgatási határozatok törvényessége felett a polgárok jogainak a védelme érdekében az államigazgatási szervezeten kívül elhelyezkedő, az államigazgatási szervek hierarchikus rendszerébe nem tartozó bíróságok őrködhessenek. Ezért lett tehát általános követelmény, hogy az államigazgatási határozatok ellen - vagy az államigazgatási jogorvoslatok után vagy azok helyett - bírósághoz is lehessen fordulni. Abban természetesen, hogy ez a bírói felülvizsgálat milyen szervezeti formában valósul meg, és a bírói szervek mekkora hatáskört gyakorolhatnak az államigazgatási szervek döntéseit illetően, Európában többféle megoldás alakult ki.

A következőkben ezeket a megoldási variációkat ismertetjük.

#### A-közigazgatási-bírászkodás-szervezeti-megoldásai

A közigazgatási bírászkodás különböző típusai szervezetileg abban különböznek egymástól, hogy milyen-állami-szerv látja el a bírászkodást. A történelem során a világ országaiban a következő négy szervezeti megoldás alakult ki:

- A közigazgatási bírászkodást rendes bíróságok látják el (az angol típus),
- A közigazgatási bírászkodást az államigazgatási szervezeten belül létrehozott bíróságok látják el (a francia megoldás),
- A közigazgatási bírászkodást mind az államigazgatástól, mind a bírósági szervezettől elkülönített, önálló közigazgatási bíróságok látják el (német és osztrák megoldás),
- Vegyes megoldás (pl. Belgiumban, Svájcban vagy Olaszországban).

Az angol megoldás lényege az, hogy a közigazgatási határozattal elégedetlen ügyfél a rendes bírósági szervezetbe tartozó bírósághoz fordulhat. Nincs tehát külön, a közigazgatási bírászkodásra létrehozott bírósági szerv. Ennek részben a történelmi

fejlődésben, részben az angol jogrendszer sajátosságaiban található meg az oka.

Franciaországban a közigazgatási bírászkodás a nagy francia forradalom után lényegében a XIX. században alakult ki, de még századunkban is komoly reformmal fejlesztették tovább (1953-ban). A francia közigazgatási bíróság az államtanácsban belül fejlődött ki. Az államtanács (franciául Conseil d' État) 1799-ben Napóleon államreformja keretében jött létre kettős céllal. Egyrészt törvénytervezeteket készített elő, másrészt konkrét közigazgatási ügyek eldöntésére javaslatokat készített. Az államtanácson belül 1806-ban külön-bizottságot hoztak létre a közigazgatási viták elbírálására, majd 1831-ben az ilyen viták elbírálására külön eljárási rendet állapítottak meg. Ebből a bizottságból fejlődött ki a francia közigazgatási bíróság. 1872-ben ezt a bizottságot, amely ugyan megmaradt az államtanácson belül, annak szervezeti egységként, az aktív közigazgatástól és a rendes bíróságtól is független, önálló testületté nyilvánították. Ez lett a francia közigazgatási bírászkodásnak a központi szerve. Minthogy az államtanács egyértelműen a közigazgatási szervezet része (tagjait pl. a Minisztertanács előterjesztése alapján a köztársasági elnök nevezi ki). Így a közigazgatási bírászkodás a közigazgatási szervezeten belül helyezkedik el, bár kétségtelenül az egyéb közigazgatási szervektől teljes mértékben függetlenedve. Franciaországban az államtanácson belül működő bírósági osztályon mint közigazgatási bíróságon kívül elsőfokú regionális közigazgatási bíróságokat létesítettek. Ezeket több ún. département területére illetékességgel ruházták fel. (Összesen 27-et).

Az önálló közigazgatási bírászkodás német rendszerére az jellemző, hogy a közigazgatási bíróságok egész rendszere teljesen független egyik oldalról a közigazgatási szervezettől, másik oldalról viszont a rendes bíróságok szervezetétől is. A Német Szövetségi Köztársaságban a mai közigazgatási bírósági rendszer az 1952-es az 1960-as reformok eredményeként alakult ki. Ennek megfelelően ma létezik a Szövetségi Közigazgatási Bíróság, továbbá a tarto-

mányokban felső közigazgatási bíróságokat hoztak létre, de a tartományok területén több közigazgatási bíróság is alakult. Ez utóbbiak általában az elsőfokú bíróságok, a másik két szinten elhelyezkedő bíróság pedig jogorvoslati fórumként jár el. Az NSZK-ban ezen kívül még léteznek speciális közigazgatási legfelsőbb bíróságok (pénzügyekben, társadalombiztosítási ügyekben). A francia és a német megoldás között a lényeges különbség az, hogy a francia szakirodalom a közigazgatási bírászkodást a közigazgatási hatalom (mint hatalmi ág) részének tekinti, Németországban viszont önálló, független közigazgatási bírósági rendszerként kezelik.

A-vegyes közigazgatási bírászkodási szervezeti megoldásra az jellemző, hogy egyes ügyfajtákban a közigazgatás határozatát rendes bíróság előtt lehet megtámadni, ugyanakkor bizonyos mértékig önálló közigazgatási bíróságokat is létrehoztak. Ennek a két rendszernek a kombinációja államonként különböző.

Magyarországon először közigazgatási bíróságot 1983-ban hoztak létre. Ez azonban speciális bíróság volt, mert csak a pénzügyekben volt hatásköre (Pénzügyi Közigazgatási Bíróság). Az általános hatáskörű közigazgatási bíróságot 1896-ban (a Millénium évében) hozták létre. A magyar közigazgatási bíróság az önálló közigazgatási bíróság-típust valósította meg, tehát mind a közigazgatástól, mind a rendes bíróságtól elkülönített intézményként működött. Két osztálya volt, mégpedig a pénzügyi és a közigazgatási osztály, mind a két osztályon több tanács dolgozott.

#### A-közigazgatási-bíróságok-hatáskörének-változatai

A különböző államokban működő közigazgatási bíróságok (a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát végző bíróságok) több változata alakult ki a hatáskörük-szélessége-tekintetében is. A hatáskör szélessége 3 tényezőtől függ. Ez a három tényező a következő:

a, A közigazgatási (hatósági) ügyek széles skálája támadható

- meg a bíróság előtt,
- b, A közigazgatási bírósági felülvizsgálatnak mi a célja, csak törvényességi vagy célszerűségi felülvizsgálat is,
  - c, A bíróság kasszációs vagy reformációs jogkört gyakorol-e.

Azoknak az államoknak a többségére, amelyek bevezették a közigazgatási bírászkodást, az jellemző, hogy az államigazgatási határozatok nagy többsége tekintetében lehetővé teszik a határozat bíróság előtti megtámadását. A jogi szabályozásban ezt a széles, szinte általánosnak mondható felülvizsgálati jogkört ún. generális-klauzulával szabályozzák. (Általános felhatalmazást adnak arra, hogy minden államigazgatási határozat megtámadható legyen bíróság előtt.) Ezt az általános jogkört azonban minden államban kisebb-nagyobb mértékben korlátozzák. Ennek a szabályozási megoldása a negatív-enumeráció. (Ez azt jelenti, hogy azokat az ügyfajtákat vagy ügyfajta csoportokat sorolják fel, amelyekben nincs-mód a határozat bíróság előtti megtámadására, amelyeket tehát a közigazgatási bírászkodásból kizárnak.)

Olyan államokban, amelyekben a közigazgatási bírászkodást szűk körben engedik meg, vagyis az államigazgatási határozatok csak az ügyfajták kisebbik részében támadhatók meg bíróság előtt, a pozitív-enumeráció szabályozási módszerét választják. (Ez azt jelenti, hogy azokat az ügyfajtákat és ügyfajta csoportokat sorolják fel, amelyekben a határozat megtámadható bíróság előtt. E felsorolásban nem szereplő ügyfajtákban tehát nincs mód a határozat bírósági felülvizsgálatára). Ismeretes egy olyan szabályozási megoldás is, amely még szűkebb felülvizsgálatot tesz lehetővé, ez a pozitív-taxáció. (Ez azt jelenti, hogy tételen sorolják fel azokat az ügyfajtákat, amelyekben a felülvizsgálatot megengedik).

A bírósági felülvizsgálat-célját-illetően kétféle megoldás érvényesül. Kivéteklént vannak olyan államok, amelyekben legalábbis bizonyos ügyfajtákban - megengedik azt is, hogy a bíróság a határozatnak a célszerűségét, alkalmasságát is vizsgálja.

Az általánosabb megoldás azonban az, hogy a bírósági felülvizsgálat törvényességi-célú, vagyis csak a jogszabálysértő közigazgatási határozat támadható meg bíróság előtt, és a bíróságnak csak az esetben van joga a határozatot korrigálnia, ha annak a tárgyi joggal ellentétes voltát állapítja meg.

A-bíróság-intézkedési-jogának-a-szélessége tekintetében ugyancsak kétféle megoldás érvényesül a különböző államokban. Az általánosabb megoldás a kasszációs jog, amely tehát a bíróságot nem jogosítja fel arra, hogy a hibásnak talált közigazgatási határozat helyett-maga-másik-határozatot-hozzon. Ilyenkor vagy arról van szó, hogy az államigazgatási határozat hatályon kívül helyezésével sikerült megszüntetni a jogsértést, vagy pedig - ha ez nem elegendő -, akkor a bíróság a közigazgatási hatóságot a hatályon kívül helyezett határozat helyett, új eljárás lefolytatása után új határozat hozatalára kötelezi. Vannak olyan államok, amelyek egyes ügyfajtákban lehetővé teszik a határozat megváltoztatását is (tehát reformációs jogot adnak a bíróságnak). Abban az esetben, ha a bíróság nemcsak törvényességi, hanem célszerűségi szempontból is felülvizsgálhatja az államigazgatási határozatot, és nemcsak kasszációs, hanem reformációs jogot is gyakorol, akkor beszélhetünk arról, hogy a bíróság teljes-júriszdikeyt gyakorol.

Variációk-a-közigazgatási-jogorvoslat-és-a-bírósági-jogorvoslat-viszonya-tekintetében

A közigazgatási bíráskodás szerepét valamely államban az is befolyásolja, hogy miként viszonyul egymáshoz az államigazgatási úton megvalósítható jogorvoslat és a bíróság által gyakorolt jogorvoslat. Az egyik variáció, az általánosabb az, hogy a közigazgatási bírósághoz csak az-államigazgatási-egyfokú-jogorvoslat-(a-fellebbezési-jog)-kimerítése-után-szabad-fordulni. Ekkor már a bíróság a jogerős, a másodfokú határozatot bírálja felül. (Ennek a rendszernek az az előnye, hogy egyrészt magára

a közigazgatási fellebbezés elbírálása alkalmas a hibás aktusok kiszűrésére, s ezzel a közigazgatási bíróságra kisebb teher hárul, másrészt a fellebbezést elbíráló, felsőbb szintű államigazgatási szervnek a jogorvoslás útján módja van befolyást gyakorolni az első fokon eljáró hatóságok gyakorlatára is. Ez a szakmai irányításnak, az alsóbb fokú szervek működése fejlesztésének egyik eszköze lehet.) Ezzel szemben a másik megoldás (ilyen a Német Szövetségi Köztársaságban alkalmazott rendszer) helyettesíti-a-közigazgatási-jogorvoslatot, (vaagyis az elsőfokú határozat közvetlenül bíróság előtt támadható meg.)

Különbség van tekintetben is a különböző államok közigazgatási bíráskodása között, hogy a közigazgatási bíráskodás egyfokozatú vagy-kétfokozatú. Egyfokozatú akkor, pl. az osztrák közigazgatási bíráskodási rendszer) ha a közigazgatási bíróság határozata ellen nincs jogorvoslatra lehetőség. Ennek ellentétéként általánosabb megoldás az, hogy a közigazgatási bíróság határozata ugyanúgy megtámadható fellebbezéssel, mint más bíróságok határozata.

#### Az-államigazgatási-határozatok-bírósági-felülvizsgálati-rendszere-ma-hazánkban

A magyar közigazgatási bíróságot 1949-ben megszüntették. 1957-ig - egy-két ügyfajta kivéve - az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának rendszere nem létezett. Az 1957. évi IV. tv. erősen korlátozott bírósági felülvizsgálati rendszert szabályozott. Maga a törvény pozitív enumerációval határozta meg az a néhány ügyfajtacsoportot, amelyben az államigazgatási határozatok bíróság előtt megtámadhatók voltak. Az 1981. évi I. tv. ezt a rendszert megtartotta azzal a szabályozási változattal, hogy nem maga a törvény adott felsorolást a megtámadható ügyfajtákról, hanem a törvény maga csak generális klauzulát tartalmaz, és a Minisztertanácsra bízta a megtámadható ügyek, ügyfajták szabályozását. (Erre szolgál a már hivatkozott 63/1981. MT sz. rendelet).

1981 óta a bíróság előtt megtámadható hatósági ügyfajták száma tovább gyarapodott, de ma is, változatlanul a pozitív enumerációs módszerrel, csak a hatósági ügyfajták kisebb hányadában teremtettek lehetőséget a határozat bíróság előtti megtámadására.

A magyar bírósági felülvizsgálat szervezetileg az angol rendszerhez hasonlít annyiban, hogy az államigazgatási határozatok felülvizsgálatára a rendes-bíróságok jogosultak. (Elsőfokon a megyeszékhelyen működő helyi bíróságok jogosultak az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára.)

A magyar rendszerben a bírósági felülvizsgálat kizárólag-törvényességi-célú, tehát a bíróság csakis a jogszabálysértő, vagyis a tárgyi joggal ellentétes államigazgatási határozatokat korrigálhatja. Általában nincs teljes jurisdikciós joga, mert a legtöbb ügyfajtában csak-kasszációs-jogot gyakorolhat, de néhány ügyfajtában (amelyekre nézve a hivatkozott MT rendelet ezt lehetővé teszi) megváltoztatási joga, tehát reformációs joga is van.

A bírósági felülvizsgálatra a mai magyar rendszerben csak a fellebbezés-elbírálása-után van mód, tehát csak a jogerős államigazgatási határozat támadható meg. A bírósági felülvizsgálat Magyarországon két-fokozatú.

A-jövőt-illetően-erre-számítunk, hogy a közigazgatási bíróságról szóló, készülő törvény rövidesen az Országgyűlés elé kerül. Egyet biztosan lehet tudni, azt ti., hogy a közigazgatási bíráskodást ez a törvény általánossá fogja tenni hazánkban, tehát a bírósági hatáskört generális klauzulával fogják szabályozni, (feltehetően negatív enumerációval kiegészítve). A közigazgatási bíráskodás egyéb jellemzőit illetően ma még bizonytalanság van, ti. szakmai és politikai viták folynak arról, hogy a fent jelzett különböző modellek közül (beleértve ebbe a szervezeti megoldást is) Magyarországon melyiket honosítsa meg a közigazga-

tási bíraskodásról szóló törvény.

Az-államigazgatási-perек-és-a-polgári-perек-államigazgatási-  
ügyekben

Az államigazgatási határozatok mai bírósági felülvizsgálati rendszerét az jellemzi, hogy a bíróság előtt alperesként az államigazgatási szervek szerepelnek, (felperesként pedig az ügyfél, akire nézve a határozat sérelmes). Vannak azonban a mai jogrendszerben olyan államigazgatási ügyfajták is, amelyeket elsőkön államigazgatási szervek intéznek, de a jogorvoslat egyáltalán nem tartozik államigazgatási hatáskörbe, hanem a jogorvoslást bíróság végzi. Ilyenek különösen a kisajátítási kártalanítási ügyek, a birtokvédelmi ügyek, és néhány egyéb kártérítési államigazgatási ügy. Ezekben a bíróság rendes polgári perben jár el, és államigazgatási perben. Ekkor nem az államigazgatási határozat felülvizsgálata a bírósági eljárás célja, hanem a felperes kérelmében való döntés. Ennek megfelelően alperesként és felperesként államigazgatási szerv nem szerepel. Ezekben az ügyekben a polgári eljárási kódex általános szabályait kell alkalmazni.

10.-§--A-határozat-felülvizsgálatának-egyéb-módjai

Miként erről már szó volt, az ügyfél által igénybevehető jogorvoslati eszközök (vagyis a fellebbezés, a felülvizsgálati kérelem és a bírósághoz benyújtható kereset) mellett a törvényesség biztosítása érdekében mód van arra, hogy a hibás államigazgatási hatósági határozat felülvizsgálatára egyéb módon is sor kerülhessen. Ezek a felülvizsgálati módok: a határozatot hozó államigazgatási szerv által végzett felülvizsgálat, a felügyeleti szerv által végzett felülvizsgálati (felügyeleti intézkedés) és az ügyészi intézkedés alapján végzett felülvizsgálat.

A-határozatot-hozó-államigazgatási-szerv-által-végzett  
felülvizsgálat

Az Áe módot ad arra (a 61. §-ban), hogy a határozatot hozó államigazgatási szerv - bármely fokú határozatot hozott - maga orvosolja a saját határozatának a hibáját. Erre a hibára kétféleképpen jöhet rá. Az egyik mód erre az, hogy saját maga (utólag) észleli, hogy hibás határozatot hozott, és ezt már az ügyféllel közölte is. A saját hibájáról azonban értesülhet az ügyféltől is (annak jogorvoslati vagy egyéb kérelméből, bejelentéséből, stb.)

Az államigazgatási szerv a saját határozatának a felülvizsgálata során jogosult arra, hogy a saját határozatát módosítsa-vagy visszavonja. (A módosítás a megváltoztatás szinonimája, a visszavonás pedig a megsemmisítésé).

A módosítás, illetőleg visszavonás szabályai azonosak. E korrekciós intézkedésekre két esetben van lehetőség:

- a, Akkor, ha az államigazgatási szerv megállapítja, hogy a határozata jogszabályt-sért.
- b, Akkor, ha a határozat ugyan nem sért jogszabályt, de az államigazgatási szerv az ügyfél-jogorvoslati-kérelmében-foglaltakkal-egyetért, feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű fél. (Ez a második eset tehát élszerűtlenségi felülvizsgálat is lehet.)

A határozat visszavonásának és módosításának többféle akadálya is lehet. (Ilyen akadály esetén hiába állapítja meg, hogy a határozat jogszabálysértő, vagy hiába értene egyet az ügyfél kérelmében foglaltakkal, a visszavonásra módosításra mégsem kerülhet sor.) Az ilyen kizáró-ékek a következők:

- a, Ha az államigazgatási szerv határozatát felettes államigazgatási szerv vagy bíróság felülvizsgálta. (Felülvizsgálatnak minősül már az is, ha az államigazgatási szerv pl. a fellebbezést vagy a felülvizsgálati kérelmet felterjesztette az elbírálásra jogosult felettes szervhez).

- b, A visszavonást vagy módosítást jogszabály kizárja vagy külön feltételhez köti és ez a feltétel nincs meg,
- c, A határozat módosítása vagy visszavonása jóhiszeműen szerzett és már gyakorolt jogot sértene,
- d, A határozat közlésétől számítva egy év eltelt.

A határozat módosítására vagy visszavonására összesen egy ízben ad lehetőséget az Áe.

#### A-felügyeleti intézkedés

Az államigazgatási szervek rendszerében a felettes államigazgatási szervezeteknek rendszeresen vizsgálniuk kell - az ún. felügyeleti ellenőrzések során - az államigazgatási hatósági tevékenység törvényességét. Ilyen ellenőrzések során, de egyéb információs forrásból is (pl. közérdekű bejelentésből vagy valamely más szerv pl. politikai szerv által megküldött levélből stb.) a felettes szerv megállapíthatja, hogy az alárendelt szerv valamelyik államigazgatási hatósági határozata jogszabályt sért. Ekkor az Áe lehetőséget ad arra, hogy a felettes államigazgatási szerv az ilyen jogszabálysértő határozatot megváltoztassa vagy megsemmisítse, továbbá a megsemmisítés mellett az ügyben eljárt államigazgatási szervet új eljárásra is utasíthassa. Hangsúlyozandó, hogy erre a felülvizsgálatra és a határozatnak ilyen korrigálására kizárólag-jogszabálysértés,-a-tárgyi-jog-sérelme-esetén-van-mód. Célszerűtlenségi okból vagy azért, mert a felettes szerv nem ért egyet a határozattal.

#### A-felügyeleti intézkedés tilos:

- A felügyeleti intézkedésnek is vannak azonban akadályai, vagyis nem változtatható és nem semmisíthető meg a határozat akkor, ha a következő körülmények valamelyike fennáll:
- a, A határozatot a bíróság felülvizsgálta,
  - b, A határozat megváltoztatása vagy megsemmisítése jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene,

- c, A határozat jogerőre emelkedésétől számítva 1 év eltelt,
- d, A határozat megváltoztatását vagy megsemmisítését jogszabály kizárja vagy feltételhez köti.

#### Felülvizsgálat-ügyészi-intézkedés-alapján

Az Áe 74. § szerint az államigazgatási ügyben benyújtott ügyészi óváásra felszólalásra és figyelmeztetésre, valamint más ügyészi intézkedésre vonatkozólag az ügyészségről szóló törvény rendelkezései az irányadóak. Az ügyészségről sz. 1972. évi V. tv. szól. Ennek a törvénynek az V. fejezete szabályozza az általános törvényességi felügyeletet, az ezzel kapcsolatos ügyészi jogokat.

Az ügyész óvással élhet az államigazgatási szervek jogszabálysértő, jogerős határozata ellen. (Felhívjuk a figyelmet arra, hogy tehát az ügyészi óvásnak két feltétele van, ebből az egyik az, hogy az államigazgatási szerv határozata jogerős legyen, vagyis az ügyfél már a fellebbezési jogával éljen, vagy egyébként váljon jogerőssé a határozat, a másik feltétele pedig az, hogy a határozat az ügyész szerint a tárgyi jogot sértő legyen.)

Abban az esetben, ha az ügyész az államigazgatási szervnél a mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést tapasztal vagy törvénysértő gyakorlatot észlel, felszólalással élhet. A jövőbeni törvénysértés veszélye esetén ennek a törvénysértésnek a megelőzése céljából figyelmeztetést nyújthat be.

Az ügyészi óvásban az ügyész a törvénysértés megszüntetését kezdeményezheti és a törvénysértő határozat módosítását, illetve hatályon kívül helyezését indítványozhatja. Egyidejűleg kezdeményezheti a határozat végrehajtásának a felfüggesztését is. Az ügyész az óvást a határozatot hozó szervhez vagy annak felettes szervéhez nyújthatja be. Ha a szerv az óvással egyetért, köteles a határozatot módosítani, illetőleg hatályon kívül helyezni, és ezzel egyidejűleg az ügyészt értesíteni. Ha a határozatot hozó szerv az ügyészi óvással nem ért egyet, köteles a határozat

végrehajtását felfüggeszteni, (ezt egyébként mindig meg kell tennie, ha az ügyész indítványozta), és a kifogásolt rendelkezésre vonatkozó iratokat az óvással és saját észrevételeivel együtt felülvizsgálat céljából köteles a felettes szervhez felterjeszteni. (Erről az óvást benyújtó ügyészt is értesíteni kell). A felettes szerv az óvás tárgyában határoz, és határozatát közli az ügyésszel. A felettes szerv az óvás kérdésében 30 napon belül érdemben köteles határozni, és ha az óvással egyetért, akkor a jogszabálysértő határozatot köteles megsemmisíteni vagy megváltoztatni.

Az óvás elbírálása során a határidők a következők: a határozatot hozó szerv az óvást 8 napon belül, ha az ügyész az óvást közvetlenül a felettes szervhez nyújtotta be, az 30 napon belül elbírálja. Ha a határozatot hozó szerv az óvással nem ért egyet, az elbírálástól számított 8 napon belül köteles a felettes szervhez felterjeszteni az óvást és az iratokat.

Az államigazgatási szerv az ügyészi felszólalást, illetőleg figyelmeztetést 30 napon belül, testületi szerv az ügyészi intézkedés benyújtását követő legközelebbi ülésén köteles elbírálni, és a megfelelő intézkedést megtenni (erről az ügyészt értesítve). Ha a szerv a felszólalással vagy figyelmeztetéssel nem ért egyet, akkor - az óváshoz hasonlóan - az ügyészi intézkedést és az iratokat köteles felterjeszteni a felettes szervéhez. Az a felszólalás, illetőleg a figyelmeztetés tárgyában 30 napon belül érdemben határoz, és határozatát az ügyésszel is közli.

#### A--semmisség-az-eljárási-törvény-szerint

A Jegyzet XVII. fejezetében foglalkoztunk a semmis aktusokkal. Az Áe - az 1981-es szabályozás folytán - szintén foglalkozik a semmisség témájával, bizonyos rendelkezéseket tartalmaz a semmis határozatokról. Nyomatékosan felhívjuk azonban a figyelmet arra, hogy az Áe nem tekinti amindazon aktusokat semmis-

nek, amelyeket a XVII. fejezetben elméletileg a semmis aktusok közé soroltunk. A semmis határozat elméleti és tételes jogi fogalma hazánkban ma különböző az államigazgatási eljárásjogban.

A határozat semmissé nyilvánításának az Áe szerint az a jogi következménye, hogy a határozatot meg kell semmisíteni, függetlenül attól, hogy a határozat alapján valaki jóhiszeműen szerzett-e jogot, és e jogának a gyakorlását megkezdte-e. Ez tehát a semmisségnek az egyik következménye, a másik az, hogy a semmis határozatot mindenképpen meg kell semmisíteni.

A semmis határozatok fajtái (az Áe 75. §-a szerint) a következők: a., A határozat semmis, ha az ügy nem tartozik államigazgatási szerv hatáskörébe. (Vigyázat, ez nem azonos azzal, hogy nem az államigazgatási szerv hatáskörébe tartozik. Csak akkor tekintendő a határozat semmisnek, ha ilyen határozat hozatalára semmiféle államigazgatási szervnek egyáltalán nincs hatásköre, (mert pl. az bírósági hatáskörbe tartozik).

b., Semmis a határozat, ha az államigazgatási szerv ügyintézője a kötelességét a büntető törvénybe ütköző módon megszegte, és ez az államigazgatási szerv határozatát befolyásolta. A semmisség megállapításához szükség van arra, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős bírói ítélet megállapítsa, vagy arra, hogy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya miatt mellőzték.

(Ismételten: Az elméletileg semmisnek minősülő határozatok egyéb fajtái tehát a tételes jog szerint nem semmisek!)

A semmis határozatoknak a fent tárgyalt következménye csak a határozat jogerőre emelkedésétől számított 3 évig alkalmazható. (E rendelkezés szerint a határozat jogerőre emelkedése után 3 év elteltével a semmisnek minősülő határozatot sem szabad megsemmisíteni. Ennek a rendelkezésnek a helyessége ugyan erősen vitatható, de ma ez a tételes szabály!)

### 11.§ A végrehajtási eljárás

#### A jogerő jelentősége az államigazgatási jogban

Az aktusok jogereje a jogtudomány, főleg az eljárási jogtudományok egyik legfontosabb intézménye. Az a rendeltetése, hogy a határozat bizonyos jogorvoslati eljárás után végleges legyen, vagyis végrehajthatóvá váljék, s ennek következtében a határozat által érintettek biztonságban legyenek a tekintetben, hogy a határozatba foglaltakat már állami szerv utóbb nem fogja megváltoztatni. (Ez összefügg a polgári eljárásjogban a "res iudicata" elvével.) Az eljárásjog tudománya a jogerőnek két fajtáját különbözteti meg. Alaki jogerőnek a határozat megtámadhatatlanságát nevezi, az anyagi jogerő beálltáról pedig akkor beszélnek, amikor már a határozat megváltoztathatatlan.

Az államigazgatási jogban a jogerő olyan fogalmának, amit az anyagi jogerő jelöl, nincs jelentősége. Az államigazgatás számos olyan ügyfajtát intéz a hatósági tevékenységében, amelyben nem az a cél, hogy valamely ügyben végleges döntést hozzon az államigazgatás. (Számos engedélyfajta szabályozásában pl. megvan a mód arra, hogy az engedélyt különböző okok folytán, különböző címen az államigazgatási szerv utóbb visszavonja.) Az államigazgatási jogban tehát a véglegesség igényével általában nem járhatnak el a hatóságok, ezért a jogerőnek a fogalmát az államigazgatási jogban leszűkítően értelmezzük. Ennek megfelelően az államigazgatási eljárásjogban a határozat jogerőssége általában a határozat végrehajthatóságát jelenti. Egy esetben azonban a határozat jogerőssége és a végrehajthatóság elválik. Akkor nevezetesen, ha a határozat ellen ugyan a jogorvoslati lehetőség (a fellebbezési jog) fennáll, de a határozat azonnali végrehajtását rendelték el (lásd Áe 63. §-át!). Ha a határozat azonnali végrehajtását rendelték el, akkor a végrehajtást haladéktalanul meg kell, illetve meg lehet kezdeni, de szó sincs arról, hogy jogerős lenne a határozat, hiszen még a fellebbezést el kell bírál-  
ni.

### A végrehajtható határozatok fajtái

Az államigazgatási szerv határozata a következő esetekben hajtható végre:

- a./ Ha az I. fokú határozat ellen a határidőn belül nem fellebbeztek;
- b./ Ha a fellebbezésről lemondtak;
- c./ Ha az I. fokú határozat elleni fellebbezést az Áe kizárja;
- d./ Ha az államigazgatási szerv a határozat azonnali végrehajtását rendelte el;
- e./ Ha az ügyben II. fokú határozat született és azt közölték az ügyféllel.

A határozat végrehajtása azt jelenti, hogy a határozatban jogosított ügyfél jogával él, megkezdi jogának gyakorlását, illetőleg a határozatban valamilyen magatartásra kötelezett ügyfél e kötelezettségét teljesíti, e kötelezettsége teljesítését megkezdi.

Ha a határozat favorábilis, az ügyfél érdeke, hogy a számára kedvező határozatot minél előbb végrehajtsa. Az onerózus határozatok többségét is a kötelezett ügyfelek önként végrehajtják, vagyis teljesítik azt a magatartást, amelyre a határozat őket kötelezi. Az államigazgatási szerv végrehajtási cselekményeire, a végrehajtási eljárásra csak akkor kerül sor, ha az onerózus határozatot a kötelezett ügyfél nem hajtja végre.

### A végrehajtás elrendelése

Mint hogy az államigazgatási hatósági eljárások az eljárás kezdeményezése szempontjából kétfélek, a végrehajtás elrendelésére is kétféle módon kerülhet sor. Az egyik esetben, ha az államigazgatási szerv hivatalból folytatja le az eljárást, és a végrehajtási eljárásra szükség van, akkor azt az államigazgatási szerv maga köteles hivatalból elrendelni. (Ha a végrehajthatóság bekövetkezett, akkor haladéktalanul.) A végrehajtás elren-

delésének másik esete, amikor azt valamely jogosult kéri, az, akinek érdeke fűződik a határozat végrehajtásához. Ha ilyen kérelem érkezik, akkor az államigazgatási szervnek a végrehajtást 15 napon belül el kell rendelni. A végrehajtás elrendelésére az I. fokon eljáró államigazgatási szerv jogosult. Ha a kötelezettség teljesítésére határidőt vagy határnapot állapítottak meg, a végrehajtást csak ennek eltelte után lehet elrendelni.

A végrehajtás módja különböző attól függően, hogy milyen kötelezettséget kell végrehajtani. Így az Áe a végrehajtásnak 3 módját különbözteti meg. Ezek a következők:

- a./ pénzüsszeg behajtása,
- b./ meghatározott cselekmény végrehajtása,
- c./ meghatározott ingóság kiadása.

A 3 behajtási mód közül az első kettőnek van igen nagy jelentősége, a harmadiknak az államigazgatási eljárásban elenyésző a gyakorlata.

#### Pénzüsszeg behajtása

A pénzüsszeg behajtása az államigazgatási eljárásban a leggyakoribb végrehajtási mód. A végrehajtás módja különbözik attól függően, hogy a pénz fizetésére természetes személy vagy valamely szervezet a kötelezett.

Ha a pénz fizetésére magánszemély kötelezett, és ezt a kötelezettségét nem teljesíti, akkor az I. fokon eljáró államigazgatási szerv a kötelezett munkáltatóját hívja fel arra, hogy a határozatban megjelölt pénzüsszeget vonja le a kötelezett munkabéréből, és utalja át az államigazgatási szervnek, illetőleg ha a jogosult nem az államigazgatási szerv, akkor a jogosultnak azt fizesse ki. (A munkabérral egy tekintet alá esik a szövetkezeti tag járandósága, az egyéb időszakonként visszatérő járandóság, a munkából eredő díjazás, juttatás, a követelés.) Ha a letiltásra nincs lehetőség, vagy az nem vezetett eredményre, illetőleg a letiltás aránytalanul hosszú idő múlva vezetne csak eredményre,

akkor a munkabér mellett a kötelezett egyéb vagyontárgyait is végrehajtás alá kell vonni. Ilyenkor a végrehajtást az adóhatóság fogatosítja az adóigazgatási eljárás általános szabályai szerint.

Ha a pénzfizetésre valamely szervezet a kötelezett, és az a tartozását nem fizeti meg, akkor az I. fokozatú eljáró államigazgatási szerv felhívja a kötelezett bankszámláját vezető pénzintézetet arra, hogy a kötelezett számlájáról az összeget utalja át, illetőleg a jogosultnak fizesse ki. Ha viszont mind a jogosult, mind a kötelezett gazdálkodó szervezetnek minősül, akkor a jogosult a saját követelését a teljesítési határidő eltelte után pénzintézet útján az ott kezelt bankszámláról azonnali beszédési megbízással érvényesítheti.

#### Meghatározott cselekmény végrehajtása

Az államigazgatási határozatok igen jelentős része az ügyfelet valamilyen magatartás tanúsítására kötelezi. Ez lehet valamiféle pozitív tevékenység (cselekmény, tevékenység), vagy éppen a cselekvéstől való tartózkodás, illetőleg a cselekvés abbahagyása (pl. ingatlan birtokba adása, lakás kiürítése, szabálytalanul épített építmény lebontása, a jogosulatlanul használt terület kiürítése). Ha a végrehajtás ilyen magatartás kikényszerítésére irányul, akkor azt a legalsóbb fokú államigazgatási szerv fogatosítja, amelynek illetékességi területén a kötelezett lakása, székhelye, illetőleg ingatlana van. (Itt tehát a végrehajtás fogatosítása és a végrehajtás elrendelése elválik.) Ha tehát nem a végrehajtást elrendelő, vagyis az I. fokozatú eljáró államigazgatási szerv jogosult a fogatosításra (mert pl. a kötelezett lakása más államigazgatási szerv illetékességi területén van), akkor a végrehajtásra jogosult államigazgatási szervet kell e célból megkeresni.

A végrehajtásnak az Áe több módjára ad lehetőséget, a végrehajtást fogatosító államigazgatási szervnek kell kiválasztania ezek közül az adott ügyben a leggyorsabb, legcélszerűbb, legha-

tékonyabb végrehajtási módot.

A végrehajtási módok a következők:

- a./ Mód van arra, hogy a végrehajtást foganatosító államigazgatási szerv a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztesse, vagy esetleg a jogosultat arra feljogosítsa, hogy ezt a cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére ő végezze vagy végeztesse el. Ezekben az esetekben a kötelezettet az előreláthatólag fölmerülő költségek előlegezésére kell kötelezni.
- b./ A kötelezettel szemben ún. végrehajtási pénzbírságot szabhat ki, amelynek összege 10.000,- Ft-ig terjedhet, és amely ismételt.
- c./ A rendőrség közreműködésével kényszerítheti ki a meghatározott cselekményt. Ha szükséges, a rendőrség képviselője az erre vonatkozó szabályok szerint kényszerítő intézkedéseket (eszközöket) vehet igénybe.
- d./ Végső esetben, ha a jogosult úgy kívánja, a kötelezettet a szolgáltatás pénzgyenértékének a megfizetésére is kötelezni lehet.

Ha a fent megjelölt végrehajtási pénzbírságot szervezettel szemben kell kiszabni, akkor a pénzbírság fizetésére a szervezetnél intézkedésre kötelezett személyt, ha ezt nem lehet megállapítani, akkor a szerv vezetőjét kell kötelezni.

A fenti végrehajtási módokról határozatot kell hozni. Tehát a végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtás elrendelését követően határozatot hoz arról, hogy ő miként hajtja végre a határozatot.

#### Meghatározott ingóság kiadása

Ritkán előfordul, hogy a kötelezett meghatározott ingóság kiadására köteles. Ilyenkor is az ingóság fekvése szerint illetékes legalsóbb fokú államigazgatási szerv jogosult a végrehaj-

tás foganatosítására. Mégpedig úgy, hogy a helyszínen az ingóságot a jogosultnak átadja, vagy hogyha az személyesen nem jelenik meg, akkor intézkedik az ingóságnak a jogosulthoz szállítása iránt.

Előfordul, hogy a kötelezett a meghatározott ingóság kiadását megtagadja, akkor az államigazgatási szerv rendőrség közreműködését kérheti, és a végrehajtást így foganatosítja. Ha véletlenül a meghatározott ingóság nem lenne meg, akkor a jogosult kérheti az ingóság pénzgyenértékének a megállapítását. Ezt határozatban kell megtenni.

#### Jogorvoslatok, a végrehajtás felfüggesztése

A végrehajtási eljárás során sem az érdemi határozat, amelyet végrehajtanak, sem a végrehajtást elrendelő, sem a végrehajtás foganatosítását elrendelő határozat nem fellebbezhető meg, és ezek ellen a határozatok ellen egyéb jogorvoslati kérelemre sincs lehetőség. Viszont megfellebbezhetőek a következő határozatok:

- a./ a végrehajtási bírságot kiszabó határozat,
- b./ a költségek viselésére vonatkozó határozat (82. § (1) a.),
- c./ a pénzgyenértéket megállapító határozat,
- d./ a hiányzó ingóságot helyettesítő pénzgyenértékét megállapító határozat,
- e./ a végrehajtási kifogás tárgyában hozott határozat.

A végrehajtási eljárás során hozott határozat ellen speciális jogorvoslati lehetőséggel lehet élni. Ez a végrehajtási kifogás. Végrehajtási kifogással az élhet, akinek a jogát vagy a jogos érdekét a végrehajtás sérti. (A sérelemtől szerzett értesüléstől számított 3 nap alatt nyújthatja be a kifogást, és a végrehajtást foganatosító szervnek azonnal, de legkésőbb 8 napon belül határoznia kell. A végrehajtási kifogás alapján vagy egyéb kérelemre, de hivatalból is elrendelhető a végrehajtás felfüggesztése. Erre a végrehajtást elrendelő szerv, illetőleg a vég-

rehajtást foganatosító szerv jogosult. Ennek akkor van helye, ha a határozat megváltoztatása vagy megsemmisítése várható, ezenkívül - és ez a felfüggesztésnek egy másik esete - fel lehet függeszteni a végrehajtást akkor is, ha a felfüggesztést különös méltánylást érdemlő körülmény indokolja (pl. a lakásból kilakoltatandó személy vagy családjának valamely tagja súlyos beteg). A végrehajtást általában legfeljebb 30 napra lehet felfüggeszteni. (A 85. §. (2) bekezdésében az "általában" határozó szó lehetőséget ad arra, hogy indokolt esetben 30 napnál hosszabb időre is felfüggeszék a határozat végrehajtását.)

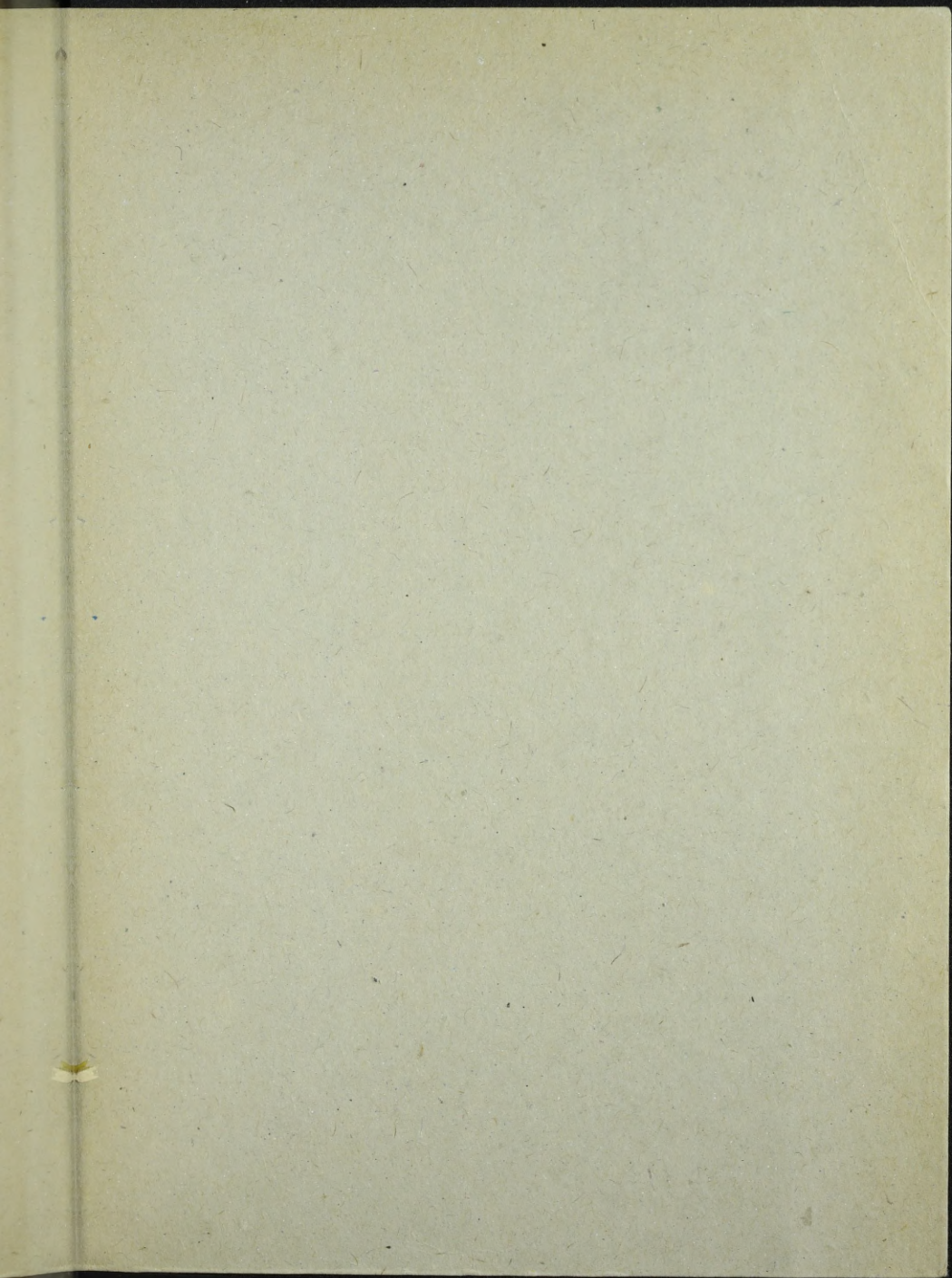
Előfordulhat, hogy akár a hivatalból indított eljárásban, akár egyébként a határozat végrehajtására hosszabb idő után sem került sor. (Nyilván valakinek a mulasztása folytán.) Ha a határozat jogerőre emelkedésétől számítva 3 év eltelik, utána már nincs helye a végrehajtásnak. (Persze a végrehajtás elévülését bármely végrehajtási cselekmény megszakítja.)

\* \* \*

Az Áe az ismertetett szabályokon kívül még rendelkezéseket tartalmaz a biztonsági intézkedésekre (87. §), az eljárási költségekre (89. §) és a költségmentességre (90. §). Végül van a 92. §-ában egy olyan rendelkezése, amely az államigazgatási szerveket arra kötelezi, hogy ha az eljárás során jogszabálysértés történt, akkor a megállapított hibák és az előidézõ okok megszüntetése céljából intézkedni kötelesek.



A kiadásért felelős: az Eötvös Loránd Tudományegyetem  
Állam - és Jogtudományi Karának dékánja  
Megjelent a Tankönyvkiadó Vállalat műszaki gondozásában  
Felelős osztályvezető: Kontra Zita  
Műszaki szerkesztő: Császár Andrásné  
Megrendelve: 1990.május. Megjelent: 1990.julius.  
Példányszám: 1173  
Készült: fotokész gépelésről, kisofszet eljárással,  
az MSZ 5601-59 és MSZ 5602-55 szabványok szerint  
47 /A/5/ iv terjedelemben  
Afész Sokszorosítóüzem, Vác.328.90.  
Felelős vezető: Szilva István



17643 +

34,— Ft

J 1-433