A vászon, amire a képet festik – avagy a közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos identitása

Varga Zs. András[*] – Berkes Lilla[**] – Gerencsér Balázs[***] – Patyi Gergely[****] – Varga Ádám[*****]

A tanulmány a közigazgatási jog alkotmányos identitását vizsgálja, bemutatva, hogy a közigazgatás a szuverenitás és alkotmányosság hordozója. Elemzi a nemzeti és uniós értékek közötti egyensúlyt, a kulturális meghatározottságot, a centralizáció–decentralizáció ciklusait, valamint a tisztességes eljárás és hatékony jogorvoslat gyakorlati érvényesülését.
Kulcsszavak: alkotmányos meghatározottság, kultúra, decentralizáció, anyagi jog, eljárási jog, EU, szuverenitás

The canvas on which the picture is painted—or the constitutional identity of public administration and administrative law
The study examines the constitutional identity of administrative law, showing that public administration serves as a carrier of sovereignty and constitutionalism. It analyzes the balance between national and EU values, the role of cultural embeddedness, the cycles of centralization and decentralization, and the practical implementation of fair procedure and effective legal remedies.
Keywords: constitutional framework, culture, decentralization, substantive law, procedural law, EU, sovereignty

https://doi.org/10.32980/MJSz.2026.2.75

Előszó

A közigazgatási jog oktatása és kutatása egyszerre ad lehetőséget az átfogó elméletek és a részletekben rejlő kérdések vizsgálatára. Torma András tiszteletére összeállított kötetben megjelenő tanulmányok azt a kihívást állították elénk, hogy a Tanszék, mint oktatási-kutatási közösség és műhely egy közös

[*] Tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE JÁK.
[**] Egyetemi docens, PPKE JÁK.
[***] Habilitált egyetemi docens, PPKE JÁK.
[****] Egyetemi docens, PPKE JÁK.
[*****] Egyetemi docens, PPKE JÁK-

tanulmányt hozzon létre. A feladat nagy, és komoly tapasztalat volt számunkra is, hogy lássuk, mik azok a kapcsolódási pontok és iskola-alkotó jegyek, amelyek ma a Pázmány Közigazgatási Jogi Tanszékét jellemzik.

Az alábbiakban olvasható tanulmányt Tanszékünk főállású oktatói állították össze. Olyan kérdéseket vizsgálunk, amelyek a közigazgatás alkotmányos identitását kutatják. A közigazgatás ugyanis nem egyszerűen ügyes és praktikus menedzsment. A tág, nemzetközi nézőponttól, kulturális makró-társadalmi kérdésektől, a szubszidiaritáson és anyagi jogon át az egyéni jogvédelemig villantunk fel olyan területeket, amelyek azt igazolják, hogy minden állam, így hazánk közigazgatásának is van "arca" és egyedi vonása, amely közvetlenül a belső jog alkotmányos identitásából ered.

1. Miért fontos a közigazgatási jog alkotmányos meghatározottsága, avagy őrzik-e az őrzőket?

Ha megpróbáljuk röviden összefoglalni, hogy a tanszéki kutatásaink az elmúlt egy-két évtizedben milyen eredményekre jutottak, érdekes összefüggéseket fedezünk fel. A közigazgatás tudományos megközelítése folytán elsődlegesen nyilván olyasmit találunk, ami az általános jellemzőket vizsgálta: hogyan értelmezhető ma a közigazgatás és a közigazgatási jog, milyen alapelvek, működési törvényszerűségek fogalmazhatók meg. Látszólag ez a magyar közigazgatásról szól, és nyilván a hazai szabályozásra épül, de a célja az, hogy az eredmények összevethetők legyenek más országok közigazgatásával, sőt, hogy nemzeti kötöttségeken túlmutató megállapításokat tudjunk megfogalmazni. Két kötet mindenképpen említést érdemel, mivel jól tükrözi mindezt. Az egyik a közigazgatás nemzetközi és európai dimenzióinak összefoglalása[1], a másik az európai közigazgatási eljárási modellszabályok nemzetközi kutatásának „honosítása".[2]

A hazai szisztéma és struktúra[3] volt tehát a kutatási matéria a nemzeti sajátosságoktól elvonatkoztatott elmélet pedig a vonatkoztatási alap. Közben persze nem kevés váratlan eredményre is bukkantunk. Említést érdemel például az a felismerés, hogy régiónkban ritkaságszámba megy az, ami Magyarországon történt. Nálunk a közigazgatás-tudomány vitte tovább a háború előtti magyar alkotmányosság gondolatát akkor, amikor a magyar alkotmányjog-tudomány feladta saját magát, még nevet is változtatott (államjog), és másolni kezdte az éppen aktuális szovjet mintát[4]. Tehát, ha megnézzük az 50-es, 60-as, de még a 70-es évek, sőt talán a 80-as évek alkotmányjoginak, államjoginak nevezett szakirodalmát, és azt, amit államigazgatási jog néven írtak, akkor kiderül a közigazgatási jogtudomány abszorbeálta a teljes közjogtudományt. Ennek részeként pedig néha névvel, néha

[1] Gerencsér Balázs Szabolcs (szerk.): *Összehasonlító és Európai közigazgatási jog (a közigazgatás nemzetközi és európai uniós dimenziói)*, Budapest, Pázmány Press, 2024.

[2] Gerencsér Balázs Szabolcs – Berkes Lilla – Varga Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései (Current Issues of the National and EU Administrative Procedures, the ReNEUAL Model Rules)*, Budapest, Pázmány Press, 2015.

[3] Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete,* Budapest, Szent István Társulat, 2001.

[4] Varga Zs. András: A közigazgatás és közigazgatási jog történetének korszakhatárai 1945-1989 között. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, (2015) 1., 419–425. o.

név nélkül tovább éltette a háború előtti magyar közjogtudományt. Tehát akkor, amikor most esetleg feltesszük a kérdést, hogy Magyarországon a közjog tudománynak melyik a meghatározó ága, ha a történetiséget is mellé tesszük, nyugodtan mondhatjuk, hogy a közigazgatási jog tudománya és a közigazgatás-tudomány semmivel nem alávalóbb, mint az alkotmányjog-tudomány. Az, hogy az alkotmányjog-tudomány hirtelen sok okból kifolyólag '89 után megint másolni kezdett, ide vezethető vissza. Későn jelentek meg azok az új megközelítések, amelyek szerint az alkotmány nem kizárólag nemzetközi összefüggésben értelmezhető fogalom, hanem lehet a *mi alkotmányunk*, és lehet erről önállóan is gondolkodni.

Ennek ellenére a kutatási irányultságunk nem változott. Közjogról szólva, persze, ott volt a háttérben a szuverenitás kérdése, hiszen a közigazgatás a végrehajtó hatalom tevékenysége, az pedig konkrét, a hatalomgyakorlásra hivatott államhoz kötött, de sem a szuverenitást, sem a közigazgatási jogunk nemzeti sajátosságait nem hangsúlyoztuk, ténynek tekintettük, ekként megkerülhetetlennek, de nem tulajdonítottunk neki kiemelkedő jelentőséget. Persze jó okunk volt erre.

Lényegében hasonló a megközelítés Európában a II. világháború után. Nem azt kérdeztük meg, hogy például miért léphet fel kényszerrel a rendőr, ha nem engedelmeskedünk az utasításának, hanem azt néztük meg, hogy van-e rá hatásköre. Ha van hatásköre, van felhatalmazottsága, akkor rendben van minden. Ha mégsem tetszik, amit tesz, akkor fordulhatunk a közigazgatási bírósághoz. Ezzel a processzuális megközelítéssel próbáljuk megkerülni a hatalomgyakorlás alapkérdését. Az állam maradt, a szuverenitás fogyott, és ez nem véletlenül alakult így. A 20. század második felében elkezdett nemzetközisedni a szuverenitás gyakorlása, ennek az intézményeit jól ismerjük. Nem ok nélkül éreztük azt, hogy a szuverenitás elkezdett feloldódni, az államok és az államok akaratából létrejött intézmények között valamiféle közös szuverenitás-gyakorlás alakult ki. Aztán jött az Európa Tanács, majd befejezésként a jól ismert folyamattal – Montánunió, Európai Szén és Acélközösség – eljutottunk az Európai Unióhoz.

Ott volt persze a háttérben a kérdés, hogy ha szuverének akaratából jönnek létre a nemzetközi intézmények, akkor vajon hogyan tudnak működni? Úgy, hogy van egy rögzített írásos szöveg, amely megmondja, hogy mit tehetnek, és mit nem. Nemzetközi intézmény írott nemzetközi jogi forrás nélkül nincs, bizonyosan nem a nemzetközi szokásjog alapján jön létre. Következésképpen ezek az írott alapok, a nemzetközi intézmények tekintetében valóban ugyanolyan szerepet töltenek be, mint az államok esetén az alkotmányok. Az egyetlen különbség az, hogy az alkotmányok a szuverenitás foglalatai, míg a nemzetközi alapító dokumentumok a szuverenitások, a szuverének akaratából létrehozott, tehát másodlagos intézményi alapszövegek. Mindez azt jelenti, hogy ha a nemzetközi intézmények saját szuverenitásukra nem hivatkozhatnak, de mégis van egy vagy több dokumentumuk, amely ugyanazt a szerepet tölti be az intézmény legitimálása szempontjából, mint az alkotmány, mint a szuverenitás írott alapja, hagyományosan fenntartott változata az államok esetén. A nemzetközi intézmények nem beszélhetnek saját szuverenitásukról, mert az nincs, a tagállami szuverenitással pedig nem foglalkozhatnak, mert azt ontológiai értelemben fölöttük áll. Ennek eredményeként a nemzetközi intézmények

szóhasználatából kimarad a szuverenitás fogalom. Helyette az összes nemzetközi intézmény, a saját legitimitását, a saját *raison d'institution-ját*, saját intézményi fennmaradásának érdekét próbálja megalapozni. Ehhez nyilván a saját alapító szerződéseitől indul el, a saját alapító dokumentumára hivatkozik, amikor a cselekvési jogát meg kívánja magyarázni. Közben pedig folyamatosan tágítja a saját hatáskörét, mert folyamatosan növelni próbálja a saját jelentőségét.[5] Ennek viszont az a következménye, hogy a szuverenitásról megfeledkeztünk, és az állami szuverenitásra hivatkozást lassan felváltotta az intézményi autoritásra támaszkodás.

Csakhogy közben valami megváltozott. Búvópatak módjára előbukkant a szuverenitás kérdése, még ha nemzeti, majd alkotmányos identitás parafrázisaként is. Nem éppen előzmény nélkül, mivel az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikkének szövege, amely a nemzeti identitás tiszteletben tartását írja elő, tömörebben ugyan, de megjelent már 1992-ben, a Maastrichti szerződés F cikkében. Ez a sokáig inkább ünnepélyes deklarációnak számító szöveg azonban hirtelen normaként kezdett működni.

Talán nem túlzás utalni arra, hogy ebben Magyarország Alaptörvényének is volt szerepe – itthon bizonyosan volt. A Nemzeti hitvallás és az R) cikk ugyanis korábban nem tapasztalt jelentőséget tulajdonított történeti alkotmányunk vívmányainak. Ez önmagában is fontos, mivel feloldotta a jogfolytonosság dilemmáit, és normatív erővel kapcsolta vissza jogrendszerünket az organikus történeti fejlődésbe. A hatása azonban ezen is túlmutat.

A nemzeti, illetve alkotmányos identitás két nézőpontból vizsgálható. Az egyiket a tagállami alkotmány, nálunk az Alaptörvény kínálja, a másikat pedig az Európai Unió saját jogrendje. Az Alaptörvény eredeti szövegét a hetedik módosítása tovább erősített. Annak hatálybalépésétől kezdődően Magyarország történeti alkotmányában gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége, amely vonatkozik minden intézményére [Nemzeti hitvallás, R) cikk (4) bekezdés, 24. cikk (1) bekezdés] . Magyarország alkotmányos önazonosságáról az Alkotmánybíróság korábban – 2016-ban – már megállapította, hogy az „nem statikus és zárt értékek jegyzéke", ugyanakkor „olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik" [22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [65], [67]].

Ez nyilván azt is jelenti, hogy az alkotmányos önazonosság nem univerzális jogi érték, hanem az egyes államok, az azokat alkotó közösségek, a nemzet olyan sajátossága, amely más nemzetekre nem vagy nem ugyanúgy vonatkozik. Azt az Alkotmánybíróság is felismerte, hogy Magyarország esetében a nemzeti identitás különösképpen elválaszthatatlan az alkotmányos önazonosságtól. Az ország alkotmányos kormányzása egyike volt azoknak az alapértékeknek, amelyekhez a nemzet mindenkor ragaszkodott, és amely akkor is élő érték volt, amikor az országot

[5] Parish, Matthew: *Mirages of International Justice*, Elgar, Cheltenham, 2011.

vagy nagyobb részét idegen hatalmak tartották megszállásuk alatt. Ezt a jogi értéket jogszabályok jelenítették meg, azokból ismerhető fel. Mivel az önazonosságot alkotó értékek a történeti alkotmányfejlődés alapján jöttek létre, olyan jogi tények, amelyekről – amint ezt egy későbbi határozatban az Alkotmánybíróság szintén kiemelte, nemcsak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg.

Az identitás és identitások kérdése nem új keletű az Európai Unióban. Koppenhágában 1973-ban az Európai Közösségek akkori kilenc tagállama fogalmazta meg egy nyilatkozatban elő alkalommal az európai identitás gondolatát[6]. A nyilatkozat az identitás – vagy önazonosság – közös elemeit próbálta meghatározni. A XX. század tapasztalatai szerint az alkotmányok jogi természete fülébe nőtt a nemzeti azonosságok gondolatának, így a hangsúlyok is eltolódtak a szociológiai összetevőktől a jogi értelmezések felé, a nemzeti azonosságtól az alkotmányosság (vagy bővebben a törvényesség, a jogállamiság) felé, a helyi (tagállami) szempontoktól az együttműködés és a nemzetközi szabályozás felé. Csakhogy ettől még az a különböző nemzeti azonosságok problémája nem tűnt el a megálmodott közös identitás mögül, és bírósági döntések tartották fenn és őrizték ezek értéktartalmát. Először a német Alkotmánybíróság (a *Bundesverfassungsgericht*) emelte ki ezt a *Solange*-határozatokban, azután más államok alkotmánybíróságai hoztak hasonló tartalmú döntéseket: Lengyelország, Franciaország, Csehország, Észtország és végül Magyarország.

Végül a Lisszaboni Szerződés kísérelt meg észszerű egyensúlyt kialakítani a két eltérő érték között. Egyfelől az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikk meghatározza a tagállamok közös értékeit, az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletét (ide értve a kisebbséghez tartozó személyek jogait). A 6. cikk pedig az Emberi Jogok Európai Bírósága által védelmezett emberi jogokat, mint a tagállamok közismerten közös alkotmányos hagyományaiból eredő értékeket említi. Másfelől azonban a 4. cikk úgy rendelkezik, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok egyenlőségét a Szerződésekkel (vagyis az Európai Unió alapszerződéseivel) szemben, miként a tagállamok nemzeti identitását is, amely elidegeníthetetlen része azok alapvető politikai és alkotmányos rendszerének, beleértve a regionális és helyi önkormányzatiságot is.

Ha megnézzük, mi következik az Európai Unióról szóló Szerződésből, egyrészt fel kell ismernünk azt a nyilvánvaló következményt, hogy a nemzetközi vagy nemzetek feletti közös értékeket továbbra is bírói védelemben részesíti az Európai Unió Bírósága, amely értelemszerűen fent fogja tartani az Európai Unió joga elsőbbségének doktrínáját még a tagállami alkotmányokkal szemben is. Másrészt azonban éppen az Európai Unióról szóló Szerződés biztosít határozott jogi alapot ahhoz az álláspontho, hogy a közös európai alkotmányos örökség (vagy hagyomány) nem állítható szembe a nemzeti alkotmányos önazonossággal. A két értékrendet ki kell tudni egyensúlyozni, mégpedig nemcsak az Európai Unióról szóló Szerződés szintjén, hanem az egyedi döntésekkel elbírált egyedi ügyek (jogviták) szintjén is.

[6] Declaration on European Identity (Copenhagen, 14 December 1973), Bulletin of the European Communities. December 1973, No 12, 118-122.

Az egyes nemzetek sajátos alkotmányos önazonossága nem oldódhat fel valamiféle mesterségesen megszerkesztett közös doktrínában. A közös értékekhez ugyanis az tartozik, ami valóban közös, a nemzeti értékekhez pedig az, ami nem közös. Ugyanakkor a nemzeti, tehát nem közös értékek is értékek, mégpedig az Európai Unióról szóló Szerződés által védett értékek, következésképpen ezek is jogi, mégpedig bírói védelemre tartanak igényt. Ha ugyanis hatékony bírói védelem hiányában ezek a külön alkotmányos önazonosságok elvesznek, akkor a közös értékek jelentősége sem marad meg, pontosabban a közös értékek átadják helyüket egyfajta birodalmi rendnek. Ezért jelenthető ki, hogy nem létezhet közös európai identitás nemzeti alkotmányos identitások nélkül.

Intézményi oldalról nézve ez azt jelenti, hogy ha a közös európai alkotmányos hagyományt nemzetközi és nemzetek feletti bíróságok, az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága védelmezi, akkor az egyensúly hasonló bírói védelmet igényel a nemzeti identitások mögé is. Erre a kiegyensúlyozó szerepre pedig az Európai Unió és az Európa Tanács tagállamainak alkotmánybíróságai hivatottak. Ebből pedig az következik, hogy az alkotmánybíróságoknak lehetnek különböző hatásköreik, az elsődleges küldetésük azonban nem más, mint a saját alkotmányos önazonosság védelme. Ez pedig – ha komolyan vesszük az Európai Unióról szóló Szerződést – nemcsak a saját nemzeti jogukból folyó, hanem egyszersmind az Európai Unió jogán alapuló küldetésük is.

Még ha furcsának is hat első hallásra, a nemzeti önazonosságok védelmezése az Európai Unió Bíróságát és a tagállami alkotmánybíróságokat egyaránt terhelő közös európai küldetés. Ez az az út, amelyen járva egyidejűleg tarthatjuk tiszteletben az Európai Unióról szóló Szerződést, Európát és nemzeteit, valamint ezek alkotmányait. Magyarország Alaptörvénye biztos jogi hátteret kínál ehhez, a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata pedig erre az alkotmányos háttérre építve lépésről lépésre valósítja meg ezt a kettős küldetést: védelmezi Magyarország történeti alkotmányunk vívmányain nyugvó alkotmányos önazonosságát, és ezáltal közreműködik a közös európai identitás fenntartásában és védelmében.

A történeti alkotmányunk pedig alkotmányos identitásunk bírói védelmének nem csak alapja és tárgya, hanem forrása és eszköze is. A mai uniós tagságunkkal lényegében azonos helyzetben, többnemzetiségű államfeletti szervezet (ha úgy tetszik, birodalom) tagjaként élt Magyarország, amikor elfogadta az Országgyűlés és megerősítette az uralkodó, II. Lipót az 1791. évi X. törvénycikket Magyarország és a hozzá kapcsolt részek függetlenségéről, valamint a XII. törvénycikket a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásáról. Ezek szerint Magyarország „tulajdon törvényei és szokásai szerint, nem pedig más tartományok módjára igazgatandó és kormányozandó ország", továbbá a „bírák az országnak érvényben álló, vagy ezután hozandó törvényei és bevett szokásai szerint tartanak törvényszékeket; a végrehajtó hatalmat pedig nem másként, mint a törvények értelmében gyakorolandja a királyi felség".

Az igazságszolgáltatásnak pedig – habár még nem így nevezték akkor – az alkotmánybíráskodás, a normakontroll szintén régen integráns része. Az 1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról a 19. §-ában úgy rendelkezik, hogy „A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti, de a rendeletek

törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítél". A történeti alkotmányon, tehát a rendes törvényeken alapuló jogrendszerünk idején tették ezt a rendes bíróságok 27 éven át. Létrejötte után a feladatot átvette a Királyi Közigazgatási Bíróság, és gyakorolta újabb 53 éven át. Végül a kartális alkotmány korszakában a feladatra létrejött az Alkotmánybíróság, és rá hárult az alkotmány védelmem. El is látja immár 35 éve.

Elmondhatjuk tehát, hogy az alkotmánytisztelet mint normatív parancs 234 éve része a jogrendünknek. A bírói alkotmányvédelem pedig 156 éve ismert Magyarországon, és ebből több mint 110 éven át különféle bíróságok ugyan, de ellátták azt a feladatot. Nincs okunk kételkedni abban, hogy most már az Európai Unió részeként ugyanígy el fogjuk tudni látni. Az Európai Unióról szóló szerződéssel összhangban, de elsősorban saját Alaptörvényünk és történeti alkotmányunk rendelkezése alapján.

A fentieket mindössze két megállapítással szükséges kiegészíteni. Egyrészt azzal, hogy amint sejthető volt, a nemzeti/alkotmányos identitás hangsúlyossá válása nem fog vita nélkül beépülni az Európai Unió joggyakorlatába. Gyengíti ugyanis az európai jog primátusának érvényesíthetőségét. Jól mutatja ezt az Európai Unió Bíróságának néhány újabb megközelítése. Például Spielmann főtanácsnok a C-448/23. sz. ügyben úgy foglalt állást, hogy a nemzeti identitásra vonatkozó szerződési kikötés nem korlátozhatja az elsőbbség érinthetetlen elvét, ezért az Európai Unió Bíróságának feladata, hogy az uniós jog és valamely tagállam alkotmányos identitása közötti összeütközés esetén végső döntést hozzon. A másik megállapítás az, hogy a nemzeti/alkotmányos identitás hangsúlyossá válása új megvilágítást ad a közigazgatási jogi kutatásoknak is. Az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikkében szereplő jogintézmények zöme – alkotmányos berendezkedés, helyi önkormányzatok, alapvető állami funkciók, közrend fenntartása, nemzetbiztonság védelme – félreérthetetlenül a közigazgatás útján működtethetők.

2. A közigazgatás társadalmi-kulturális befolyásoltsága

Az eddigiek nemzetközi síkját vetítsük most rá arra a tényezőre, amely nélkül nem képzelhető el sem az állam, sem azok szorosabb-lazább összefonódásai. A szuverenitás, alkotmányos identitás és a közigazgatás szoros kapcsolatának az egyik – talán legmeghatározóbb – metszéspontja éppen a nép, a társadalom, az Ember, ahogy Magyary ikonikus megfogalmazásában olvashatjuk, "[a] közigazgatás a közönségért van - ebben mindenki egyetért".[7] Ezek szerint a közigazgatás végső célja a társadalom szolgálata, azaz a polgárok érdekében való cselekvés, a jogszabályok alkalmazása, szervezés, működtetés, a közösségük összetartása.

Az állam talán legfontosabb célja tehát a társadalmi béke megteremtése és fenntartása. E törekvésében kiemelkedő jelentőséggel bír a közigazgatás mint az állami beavatkozás eszköze, melynek működése, felépítése, összeségében hatalma igazodik az állam ebbéli céljaihoz. E működése azonban időben és térben változó,

[7] Magyary Zoltán – Kiss István: *A közigazgatás és az emberek*, Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1939, 11. o.

függ attól a közegtől, amiben létezik. E közeg pedig maga a társadalom, a maga folyamatos változásában. Amikor arról beszélünk, hogy az állam a közigazgatáson keresztül, a közigazgatás által (is) éri el a céljait, összeségében a társadalom befolyásolásáról beszélünk. A társadalmat ugyanakkor áthatja a *kultúra*, egy átfogó keret az emberi viselkedés megismerésére, olyan intézmény, amely az emberek által alkotott társadalom működésének alapja is egyben. Ekként nem lehet elhanyagolni a közigazgatás vizsgálatában a kultúra általi meghatározottságot. Lényegében pedig emiatt mondhatjuk azt, hogy minden állam közigazgatása egyedi, az adott államra jellemző.

Bár nincsen egységesen elfogadott kultúra-fogalom, azt minimumként elmondhatjuk, hogy az ember a kultúra révén tanulja meg, hogy mit és hogyan szabad megtennie, hogyan közeledhet egy másik emberhez, hogyan nyilváníthatja ki érzéseit, a kultúra segíti őt az őt körülvevő világ, események, tárgyak, emberek értelmezésében, tanítja meg számára, hogy hogyan adaptálódjon az őt körülvevő világ jelenségeihez.[8] Társadalom-lélektani funkciójának lényege a harmónia megteremtése, biztosítása a közösségen belül, az alkalmazkodás folyamatának biztosítása által.[9]

Az állam működése szempontjából a kultúra feltételrendszer, mely behatárolja a társadalomra kiható cselekvési lehetőségeket.[10] Másképpen szólva: kultúraidegen megoldások ritkán szoktak sikerrel járni. A közigazgatás működése, a társadalom befolyásolásának képessége számos tekintetben függ ugyanis a kultúrától: „a fogékonyság, az engedelmesség, illetőleg az együttműködési készség, vagy annak hiánya, szolidaritás és sok más szempont tényleges érvényesülése nem a közigazgatás szervezeti felépítéséből, vagy anyagi jogi szabályaiból következik közvetlenül, hanem bizonyára a kultúrából".[11]

Emellett a közigazgatás maga sem egy értéksemleges entitás, tevékenysége nem pusztán a jogszabályok objektív szempontú végrehajtásában merül ki. A közigazgatás hozzájárul a társadalom működéséhez a közjó, illetve a közérdek megvalósítása, illetve az abban való közreműködés által, lehetővé teszi az egyes jogok és érdekek érvényesülését, védelemben részesíti azokat.[12]

A kultúra háló tehát, amely átszövi az ember életét.[13] Egységesít, mivel minden kultúrának vannak sajátos céljai, a nép pedig ezeknek engedelmeskedik, mely során – végeredményében – a viselkedések heterogén rendszere egyre inkább egységesül.[14] Ezek az egységes elemek azok, amelyek meghatározzák a közösséget és azon keresztül a társadalom működésében is meghatározó tényezőként

[8] Kisdi Barbara: *A kulturális antropológia története, elméletei és módszerei,* Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2012, 20. o.

[9] Boglár Lajos: Mit jelent a kulturális antropológia? in: *A tükör két oldala. Bevezetés a kulturális antropológiába.* (szerk.: Boglár Lajos – Papp Richárd), Budapest, Nyitott Könyvműhely, 2007, 15-18. o., 15-16. o.

[10] Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete,* Budapest, Szent István Társulat, 2005, 137. o.

[11] Tamás András: *Magyar közigazgatási szervezeti jog,* Budapest, Szent István Társulat, 2005, 10. o.

[12] Jørgensen, Torben Beck – Bozeman, Barry: Public Values. An Inventory, *Administration & Society,* 3 (2007) 360–361. o.

[13] Geertz, Clifford: *The Interpretation of Cultures. Selected Essays,* New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1973, 5. o., 89. o.

[14] Benedict, Ruth: *Patterns of Culture.* Eighteenth Printing. Houghton Mifflin Company, 1960, 53. o.

jelentkeznek. A közösen birtokolt elgondolások, szokások, attitűdök, érzelmi reakciók stb. teszik lehetővé, hogy az egyének egy csoportja társadalomként szerveződjön meg és működjön.[15] Ekként lesz a kultúra az a közös alap, mely meghatározó tényezője a társadalom és az állam működésének, önmagáról alkotott képének is, alapja ugyanis annak az identitásnak, mellyel meghatározzuk magunkat.

A kultúra és az identitás közti kapcsolatot a szocializációs folyamat hozza létre, melynek eredményeként az emberi személyiség, az ember identitása a kultúra által befolyásolttá válik. A szocializáció az értékek és normák elsajátítási módja, a tanulási folyamat részeként, és e szocializációs folyamat gyakorlatilag végigkíséri az ember egész életét.[16] A hagyományokból, vallásokból, életfilozófiákból, valamint a szocializációs folyamatokból fakadó kulturális sajátosságok személyiségjegyeink formáló erői[17], az identitásképződés meghatározó elemei, egy közösséghez való tartozás érzésének alapjai[18]. A társadalomban, melynek tagja az egyén, az egyén és a társadalom viszonyát az így kialakuló azonosságtudat tartja fenn és egyben szabályozza azt. Az identitást ez az azonosságtudat képezi.[19]

Ahogyan a kultúra összetevői (pl. nyelv, vallás, szokások stb.) a történelem, környezeti hatások, pszichológiai tényezők eredményeként formálódik, változnak az emberi viselkedésminták és végül maga a társadalom is. Ezért mondhatjuk azt, hogy a kultúra változásával változik az identitás, végül maga a társadalom is.

Alapvetően az emberek és az állam sincs teljesen tudatában kulturális meghatározottságának: amíg a társadalmak viszonylag homogének voltak, ez a kérdés fel sem merült, így az állam nem is foglalkozott vele, előtérbe a társadalmak diverzitásával került. A kultúra, illetve ahhoz kapcsolódóan az identitás és ezek különbözősége állami szemszögből két dimenzióval bír: lehet magánügy, amivel az államnak nem kell foglalkoznia, illetve közügy. Abban az esetben, ha a különbözőség meghaladja a magánügy kereteit, túlmutat az egyéni érdekeken, ha már kihat az egész közösségre, vagy annak egy jelentősebb részére, illetve az ország működ(tet)ésére, akkor olyan üggyé – közüggyé – válik, amire az államnak reagálnia kell. Másrészt beavatkozási igény merülhet fel az állam részéről akkor is, ha éppen a sajátosságokat – a szokások gyakorlását, az identitás kinyilvánítását, annak szabad megélését – akarja védelemben részesíteni, előmozdítani. Ez jelentheti akár valamely kisebbség, de nemzetközi kontextusban a többség identitásának védelmét is.

Ennek egyik leképeződése az Európai Unió sokféleségében a homogenizálódással szemben az egyediség védelmének egyik (alkotmány)jogi eszköze, az alkotmányos identitás fogalmának előtérbe kerülése is. Bár alapvetően nem kulturális fogalomról

---

[15] Linton, Ralph: Culture and Normality, in: *Culture and Mental Disorders* (szerk.: Devereux, George), Springfield, Thomas, Charles C., 1956, 3. o.

[16] Zsolt Péter: *Szociálpszichológia. Proszociális és antiszociális alapviselkedések,* Vác, EU-Synergon Kft., 2005, 35–37. o.

[17] Aaker, Jennifer – Schmitt, Bernd: Culture-dependent Assimilation and Differentiation of the Self. Preferences for Consumption Symbols in the United States and China, *Journal of Cross-cultural Psychology*, 32 (2001) 5., 562. o. https://doi.org/10.1177/0022022101032005003.

[18] Grimson, Alejandro: Culture and identity: two different notions, *Social Identities,* 16 (2010) 1., 63. o. https://doi.org/10.1080/13504630903465894.

[19] Papp Richárd: A kulturális antropológia főbb részterületei. Identitás és etnicitás, in: *A tükör két oldala. Bevezetés a kulturális antropológiába* (szerk.: Boglár Lajos – Papp Richárd), Budapest, Nyitott Könyvműhely, 2007, 109-110. o.

és folyamatról beszélünk, mégis látható egyfajta közös minta és megfontolás az egyes országokban, ahol a diskurzus középpontjába került a fogalom. A kérdés ugyanis valójában az integráció alkotmányos korlátai és ekként akörül forgott (és forog), hogy az Európai Unió hatásköreinek expanziója ellenhatásaként került előtérbe az egyes tagállamok alkotmányos önazonossága. Bár nagy változatosságot mutatnak azok az alkotmánybírósági döntések, melyek értelmezték e fogalmat és azok az ügyek, melyek keretében az értelmezésre sor került, mégis láthatjuk az absztrakt fogalmaktól a konkrét nemzeti sajátosságok irányába való elmozdulást: először még a szuverenitás és a demokrácia absztrakt fogalmaként jelent meg az alkotmányos identitás, később viszont már konkrét referenciaként a nemzeti tradíciókra, nyelvre vagy éppen területi integritásra.[20] E tekintetben pedig azt láthatjuk és állapíthatjuk meg, hogy a fókuszpont befelé mutat, még ha nem is vezet egyértelmű változáshoz (hiszen inkább jellemző a szignalizáció mint nyílt konfrontáció), tudatosítja a történelmi-kulturális jellemzők mentén kialakult sajátosságokat.

A közigazgatás e közegben létezik és fejlődik, befolyásolja a társadalmat és változik maga is, a kölcsönös befolyásoltság folyamatában, miközben részt vesz az európai integrációban és befolyásolt általa is.

3. Hullámzó decentralizáció: szervezeti kihívás a szuverén állam számára

Európára az I. világháború óta jellemző a centralizáció. Minden hatalom megtalálta erre a maga indokát, de a jóléti államok nyújtotta szolgáltatások miatt is jellemző volt. Az irány a 70-es évekre fordult meg, amikor pragmatikus okokból (kormányzati terhek megszüntetése, illetve áthárítása érdekében) erősödött a decentralizáció.[21] Még a hagyományosan központosított Franciaország is jelentős decentralizációt hajtott végre, a szintén központosított Spanyolországban pedig az utóbbi évtizedek talán legerőteljesebb regionalizációja ment végbe.[22] A XX. század végéhez közeledve aztán az erősödő decentralizáció mellett centralizációs tendenciák is mutatkoztak, méghozzá a közszolgáltatások egységes nyújtása miatt. Az állam úgy próbálta befolyását erősíteni, hogy eközben a feladatok ellátásának felelőssége ne szálljon rá, így a központi szabályozás kiterjesztésével éltek, csökkentve ezzel az önkormányzatok szolgáltatásszervezési szabadságát. A 2008-as gazdasági válságot követően a pénzügyi autonómia csökkenése is megfigyelhető.[23]

---

[20] Berkes Lilla: Comparative Analysis: The Shells that Embrace Constitutional Identity, in: *Common Values and Constitutional Identities. Studies of the Central European Professors' Network (9).* (szerk.: Varga Zs. András – Berkes Lilla), Miskolc – Budapest, CEA Publishing, 404–405. o. https://doi.org/10.54237/profnet.2023.avlbcvci_10.

[21] Lőrincz Lajos: A decentralizáció apályai és dagályai, in: *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai.* (szerk.: Verebélyi Imre), Budapest, MKI – MTA PTI – MTA RKK, 2000. 105. o.

[22] Vigvári András: A magyar önkormányzati rendszer (adósság)csapdában, *Fundamentum*, (2012) 2., 19. o.

[23] Hoffman István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről – A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015, 25–26. o.

Ezzel együtt az is kétségtelen, hogy minél nagyobb a modern ipari társadalmak differenciáltsága és komplikáltsága, annál kevésbé hatékony a központi kormányzás. Ennélfogva természetes igényként jelentkezik a decentralizáció, ami azonban nem egyirányú folyamat.[24] Magyary Zoltán olvasatában a végrehajtó hatalom központi szerve sohasem vállalkozhat minden közigazgatási feladat ellátására. Mindig keresi a munkamegosztást, a tehermentesítést. Ehhez jól kell megválasztania azokat az ügyeket, amelyeket magának tart fenn.[25] A tendenciák dinamikus változását Vigvári András jól szemlélteti:

„A globalizáció eredményeként átalakulóban van a vegyes gazdaság körülményei között kialakult jóléti államokban megszokott állami szerepvállalás. Ez az átalakulás az eddigi tapasztalatok alapján nem az állam 'méretének' csökkenését, sokkal inkább a különféle funkciók közötti súlyponteltolódást, a feladatellátás új formáinak kialakulását, valamint új funkciók megjelenését és – nem utolsósorban – az állami feladatok kormányzati szintek közötti új megoszlását is eredményezi. Új fejlemény, hogy megjelentek szupranacionális, sőt globális államfunkciók is."[26]

A centralizáció-dekoncentráció-decentralizáció aránya államonként eltérhet, Ereky István szerint „[o]lyan állam azonban, amely a közigazgatásnak hivatalnoki elintézésre alkalmas részét teljes egészében koncentrálná, vagy szétpontosítaná, a többi részt pedig teljes egészében centralizálná vagy pedig önkormányzati alakulatok útján láttatna el, – nincs."[27] A német decentralizációs modell a városi autonómia három konstitutív dimenzióján alapul: a szabadságon, a részvételen és a hatékonyságon.[28] Ezzel szemben távolról nézve a brit enumerációs modell önmagában a generálklauzula hiánya miatt is centralizáltabbnak tűnhet, azonban ez a feladatellátás terén azért nem feltétlenül igaz. Mike Goldsmith és Ken Newton ugyanis rávilágít arra, hogy a központi kormányzat nem épít iskolákat, nem taníthat gyerekeket, nem biztosít könyvtárakat, nem gyűjt hulladékot, nem felügyeli a rendőrséget.[29] Az én értelmezésemben így hiába kicsi a mozgástér, az önkormányzat nagyon közel van az emberekhez és a feladatellátás (bármilyen szigorú keretek között is) mégiscsak ott történik. Nem csoda, hogy amennyiben felébred a helyi politika, akkor ezt a saját javára tudja fordítani. És talán az sem meglepő, hogy ilyen szintű kiszervezés mellett (amit szintén Mike Goldsmith és Ken Newton vet fel) igen erőteljes a kormányzati bizalmatlanság is az önkormányzatok irányába azzal kapcsolatban, hogy valóban el tudják-e látni a feladataikat, amiért végső soron a központi kormány felel. Ez pedig még inkább centralizációhoz vezethet. Ez Nagy-

[24] Kiss László: Jogforrás és jogalkotás, in: *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből* (szerk.: Kiss László), Pécs, JATE ÁJK, 1996, 387. o.

[25] Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje,* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 111. o.

[26] Vigvári: i. m. 19.

[27] Ereky István: *Közigazgatás és önkormányzat*, Budapest, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó, 1939, 191. o.

[28] Hoffmann-Martinot, Vincent: Reform and Modernization of Urban Government in France, in: *State and Local Government Reforms in France and Germany.* (szerk.: Hoffmann-Martinot, Vincent – Wollmann, Hellmut), Wiesbaden, VS Verlag, 2006, 233. o.

[29] Goldsmith, Mike – Newton, Ken: Central-local government relations: The irresistible rise of centralised power, *West European Politics*, 6 (1983) 4., 217. o.

Britanniában elsődlegesen a pénzügyi autonómia radikális visszavágásában nyilvánult meg, a pénzügyi függőség pedig fenntartja a központ hatalmát.[30] Ezzel szemben a franciáknál a decentralizált közigazgatás terén a kezdeményezés és az irányítás klasszikusan kizárólag annak saját szerveit illeti meg. Hangsúlyosan különbséget tesznek a területi (általános), valamint a közszolgálat egyes ágaira szorítkozó (különleges) decentralizáció között. A valódi decentralizációhoz viszont az is kell, hogy a decentralizált közigazgatás szervei a községgel, a járással, vagy a megyével szorosabb kapcsolatban álljanak, valamint szükségük van a pénzügyi függőség csökkentése végett saját bevételekre.[31]

A decentralizáció Alexis de Tocqueville szerint olyan, mint a szabadság, amit az emberek vezetői megígérnek, de soha nem valósítják meg. Annak érdekében, hogy megszerezzék és megtarthassák, a nemzetek csak saját erőfeszítéseikre számíthatnak. [32] Való igaz, jellemzően komoly politikai okok húzódnak meg a decentralizáció megvalósításának szándéka és mértéke mögött. Kétségtelen, hogy az állam egyfajta önkorlátozást gyakorol, amikor a területi, illetve települési szintek felé átruházza egyes funkcióit.[33] Nem véletlenül szögezi le Magyary Zoltán egyértelműen, hogy a közérdekre káros, ha a centralizáció és decentralizáció kérdésében hatalmi, nem pedig szervezési szempontok döntenek.[34] Tamás András azonban kiemeli, hogy a centralizáció és a helyi érdekeket védő decentralizáció mindenekelőtt jogpolitikai kérdés. Szerinte a decentralizáció nem struktúraépítő alapelv, hanem a centralizáció megvalósításának egyik változata.[35]

A decentralizáció gyakorlati megvalósítása mindezek fényében egy meglehetősen sokösszetevős folyamat. Nehéz lenne feltétlenül jó vagy kifejezetten rossz gyakorlatot kiemelni. Minden államnak megvan a maga történelmileg és földrajzilag kialakított gyakorlata. Pálné Kovács Ilona hangsúlyozza, hogy ahol magas a közösségek részvétele, ott kevésbé jellemző az integráció (nagy árnak tartják ugyanis a demokratikus deficitet), ahol ez nem igaz (pl. skandináv országok, Anglia), ott inkább a funkcionalitás szempontjai érvényesülnek. Viszont arra is emlékeztet, hogy a helyi önállóság pusztán politikai célú megőrzése csak látszateredmény, ha eközben a rendszer kiüresedik.[36] Az is mérlegelendő szempont továbbá, hogy a politikai decentralizáció (ami szükségképpen autonómiával jár együtt) legtöbb esetben a demokratikus minőség és a horizontális koordináció javulásával, de a vertikális koordinációs képesség csökkentésével jár együtt. Hatékonyabb és eredményesebb a feladat észlelése, de hátrány lehet a kis méret és az adminisztráció specializációjának hiánya.[37] Akár a decentralizáció, akár a centralizáció erősítése a

[30] Goldsmith – Newton i.m. 222. o., 229–231. o.
[31] Ereky: i.m. 194–195. o.
[32] de Tocqueville, de Alexis: *Democracy in America*, Indianapolis, Liberty Fund, 2010. 149. o.
[33] Fogarasi József: *A helyi önkormányzatok,* Budapest, HVG Orac, 2010, 35. o.
[34] Magyary: i.m. 111.
[35] Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*, Budapest, Szent István Társulat, 2010. 359. o.
[36] Pálné Kovács Ilona: Dilemmák a jó kormányzás és a decentralizáció összefüggéseiről, *Új Magyar Közigazgatás*, (2013) 12., 3. o.
[37] Kuhlmann, Sabine – Bogumil, Jörg – Ebinger, Falk – Grohs, Stephan – Reiter, Renate: *Dezentralisierung des Staates in Europa – Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, Wiesbaden, VS Verlag, 2011, 248. o.

cél, a legelső kulcsszó a hatékonyság, a második a demokrácia, a harmadik pedig a szakértelem. Mindháromra hivatkoznak a decentralizáció és a centralizáció mellett érvelők is.[38]

4. Szakpolitikák és szakigazgatások a szuverenitás határán

A makró vizsgálati szempontoktól a következőkben áttérünk a normatív keretek alkotmányos meghatározottságára. Először is az anyagi jogra, amelyben a közigazgatást érő legerősebb Uniós befolyás mutatható ki. Mindez az alapító szerződések hatásköri normáiból következik, hiszen az Unió a sem a szervezeti sem az eljárási jogra nem rendelkezik olyan átruházott hatáskörökkel, mint az egyes szakigazgatási ágazatokban.

Amit az uniós jog „szakpolitikáknak" (policies) nevez, belső jog szerinti szakigazgatások jogával szoros rokoni kapcsolatban áll. Mindkettő olyan közhatalmi cselekvésekre utal, amelyeket elsősorban anyagi jogi normák határoznak meg. Arra irányulnak, hogy a társadalmat értintő, de az állam által ellátandó kérdésekben magatartásmintákat fogalmazzanak meg. Ahogy az államra „konstruált jogi rendként" tekinthetünk[39], ennek analógiájára az Európai Unióra is igaz ez a megállapítás: mindkettő létrehozott, azaz önmagától nem létezne, továbbá fogalmi eleme a normatív meghatározottság. E normatív szabályosság mindig célszerűséget feltételez: a „sollen" világába vezet minket.[40] A konstruálás szempontjából azonban lényeges különbség, hogy míg az államot a társadalom hozta létre, addig az Európai Uniót a tagállamok. Ennek alkotmányos hatásait vizsgáltuk az első fejezetben.

Térjünk vissza a normatív parancsra. Ennek tartalmi kritériumai mutatják meg, hogy mi lesz az a cél, amely érdekében a jogalanyok és a közigazgatási szervek magatartását befolyásolni kívánja a jog. Az anyagi jog tartalmának meghatározásakor így nem tudjuk megkerülni a közfeladat, illetve a közügy fogalmát. Ez utóbbit Tamás András rokon fogalomként a közüggyel foglalkozik, amelyet a magánügytől határol el: közügy körébe sorolja mindazokat a helyzeteket, amikor az eset magánügyként nem oldható meg. A megoldáshoz tehát kell az állam, a közügyek intézésére specializálódott közhatalom. Sőt, tovább is megy: közügy körébe „tartozik mindaz, ami e közhatalom nélkül megoldhatatlan."[41] Még eggyel tovább lépve, az előző fejezetből immár ismerve a közigazgatás kulturális meghatározottságát, megállapíthatjuk, hogy a közügyek is kulturálisan meghatározottak. Végső soron ezért tér el szinte minden országban az oktatás, az egészségügy, a szociális igazgatás szinte minden eleme és – másik oldalról – ezért van, hogy a közös politikákban az EU egységesíteni próbálja a közös gazdaság kialakításához szükséges ágazatokat.

A közügyekből fakadnak a közfeladatok, amelyeket „meg kell tenni (el kell érni), azért, hogy az államcélok és az alapvető állami kötelességek ténylegesen érvényre

[38] Lőrincz: i.m. 103–104.
[39] Tamás 2010: i.m. 192. o.
[40] Tamás: i.m. 194. o.
[41] Tamás: i.m. 293. o.

jussanak."[42] Azonban, hogy mi tartozik majd e körbe, az alkotmányos meghatározottság és a joguralom (rule of law) parancsa értelmében majd jogszabály fogja kijelölni. Röviden tehát azt is mondhatnánk, hogy közfeladat lesz mindaz, amit jogszabály annak nevez. Máshogy fogalmazva: olyan feladat, amely ellátásáért az állam felel valamilyen módon.

A közfeladatok végrehajtása, megvalósítása lesz a szakigazgatási tevékenység. Ezt a végrehajtó hatalom számára a jog határozza meg, a szakigazgatás tehát nem része a jogalkotásnak. Ezzel szemben a szakpolitika (policy) átfogóbb fogalom és az állami döntéshozatali tevékenységhez kapcsolódik, azaz az adott közfeladat szakmai, elvi irányító meghatározását jelenti. A közpolitika meghatározása (policy-making) és a döntéshozatal (decision-making) tehát egymástól elválnak: az előbbi egy rugalmasabb együttműködési kapcsolatrendszert, míg az utóbbi egy jogilag kötött fórumrendszert feltételez.

Eddig a szakpolitikákról és szakigazgatásról mint állami tevékenységekről beszéltünk, amelyek közfeladatok megvalósításában lesznek az állam eszközei. Ezt a hagyományos megközelítést most megvilágítjuk abból a nézőpontból, hogy bármilyen külső erő gyakorol-e hatást az állami közfeladat-ellátásra, illetve ebben bármilyen külső támogatás vagy korlát felfedezhető-e?

Ahhoz, hogy megvizsgáljuk, valóban teljesen belső ügyek-e a szakigazgatásaink, kiinduló ponttul elég körbenézni az országhatáron, hogy lássuk, közfeladatok egy része valamilyen szempontból kilép az országhatárok közül. A vasúthálózatunk össze van kötve más országokéval, úgyszintén a közúthálózatunk. A vízgazdálkodást meghatározza, hogy a folyóvizeink szinte teljes egészében külföldről erednek. Még a leginkább belső jogi területnek számító rendészeti feladatok egy része, mint például az idegenrendészet vagy a menekültügyi igazgatás is egyre jobban nemzetköziesedik. A repülésbiztonság szó szerint nemzetek feletti feladatot jelent. Az atomenergia békés célú felhasználása a második világháború óta a nemzetközi kapcsolatrendszer fókuszában van. Az emberi jogok intézményvédelmi kötelezettségét tekintve pedig megannyi feltételrendszer köti az államokat az egészséghez való jogtól[43] a gyülekezésig[44] és véleménynyilvánítás szabadságáig.[45] Megannyi példát lehetne hozni, amely mind azt támasztja alá, hogy a nemzetek közfeladatai sok tekintetben már nem tekinthetők egyszerűen „belügyeknek".

Ennek oka egyrészt egy nemzetközi valóság, globalizációs hatás, amely a XX. századtól sokkal nagyobb erővel és máig folyamatosan emelkedő dinamikával jelenik meg. Ezt a globalizációs hatást erősíti fel az info-kommunikációs eszközök rohamos fejlődése, a közösségi felületek és az állami működés digitális környezetbe való kerülése. Az államok a szuverenitásuk egy részét korlátozzák és átruháznak korábbi

[42] Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai,* Budapest, Dialog Campus, 2017., 20. o.

[43] Zakariás Kinga: Az egészséghez való alapjog és az egészségügyi ellátáshoz való jog, *Glossa Iuridica,* 10 (2023) 7., 9–23. o.

[44] Hajas Barnabás: Megjegyzések a gyülekezési jog gyakorlatának irányváltásaihoz, *Iustum Aequum Salutare,* 12 (2016) 4., 42–43. o.

[45] Bartóki-Gönczy Balázs – Koltay András – Papp János Tamás – Sorbán Kinga: Az európai uniós szabályozás és bírósági gyakorlat, in: *„Gondolatok köztere" A közösségi média személyiségvédelemmel összefüggő kihívásai és szabályozása az egyes államokban* (szerk.: Barzó Tímea – Czékmann Zsolt – Csák Csilla), Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2021, 69–117. o.

hatásköröket nemzetközi szervezetekre, vagy éppen az Európai Unióra.

Végső soron tehát a kérdés az, hogy a szakigazgatások hogyan tudnak mégis megmaradni az alkotmányos (belső jogi) keretek között ilyen nagy külső meghatározottság ellenére vagy mellett? A választ onnan érdemes keresni, hogy a közigazgatás teoretikusan – éppen az első fejezetben leírtak miatt – *nem tud nem alkotmányos lenni*. Ha a közigazgatás bármely eleme összeütközésbe kerülne az alkotmányos keretekkel, azonnal működésbe lendülnek a kontroll mechanizmusok (azok közül is elsősorban a bírósági és alkotmánybírósági védelem, végső soron a jogalkotás), hogy megszüntessék a kollíziót. A közigazgatásnak tehát egyszerre kell a belső és a külső meghatározottságnak megfelelni, amely jelenséget Egeberg és Trondal a tagállami közigazgatások „kétsapkás" karakténak írta le.[46] Azaz a tagállam egyrészt természetesen saját szuverenitásából adódóan szervezi és irányítja saját közigazgatását, melynek révén közvetlenül telepít hatáskört és ad utasítást közigazgatási szerveknek közfeladatok ellátására. Az uniós döntések végrehajtása tekintetében azonban egy kettősség figyelhető meg: az EU egyfelől a tagállamon keresztül hajtatja végre döntéseit, másfelől azonban közvetlen módon is kapcsolatba lép a tagállami végrehajtással. Ez utóbbi jelenség különösen az kizárólagos és megosztott módon gyakorolt szakigazgatási területeken jellemző, ahol a tagállami kormányzati vagy autonóm szerv áll közvetlen kapcsolatban az EU végrehajtó szerveivel (mint például a Gazdasági Versenyhivatal az EU Bizottságával).

A közigazgatás számára leginkább egy állandó lavírozást jelent az állami (*belső*) feladatok, a *külső* kötelezettségeknek való megfelelés és a (főleg a *technológia* által indukált) észszerű jogfejlesztés között. E háromszög csúcspontjai között az egyensúly nem egy állandó ponton van, hanem folyamatosan változik. Képletesen, mintha egy pingpong labdát szeretnénk egy háromszögű tálcán megtartani: minden pillanatban egyensúlyozni kell vele.[47] Ennek a műveletnek a mozgatója pedig végső soron az alkotmányos identitás és alkotmányos meghatározottság.

5. Az állampolgár nézőpontja mint az eljárásjog vizsgálatának szükséges szempontja

Ahogyan azt fentebb már láttuk, az alkotmányos identitásnak több forrása is kimutatható, továbbá a megalapozó elméleti kérdéseken túl a nemzetállami szinten megvalósuló szabályozás és az abból fakadó gyakorlat terén is vizsgálható.

Az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkei szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék, továbbá joga van ahhoz is, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

---

[46] Egeberg, Morten – Trondal, Jarle: National agencies in the European Administrative Space: Govenment driven, Commission driven or Networked?, *Public Administration*, 87 (2009) 4., 781. o. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01779.x.

[47] Gerencsér Balázs Szabolcs: A nemzetközi és uniós normák érvényesülése a közigazgatásban, in: *Összehasonlító és európai közigazgatási jog (A közigazgatás nemzetközi és európai uniós dimenziói.)* (szerk.: Gerencsér Balázs Szabolcs), Budapest, Pázmány Press, 2024, 340. o.

A két alapelv nyilvánvalóan megadja a magyar eljárásrend tág kereteit, ezen belül a közigazgatási hatósági eljárásrend alkotmányos megalapozását is jelenti.

A közigazgatási eljárásrend alkotmányos identitási hátterének ugyanakkor mögöttes meghatározása az Európai Unió Alapjogi Chartája is, amely az Alaptörvény megfogalmazása során is követett volt. Az Alapjogi Charta szerint a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja mindenkinek azt a jogát, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések előtt meghallgassák, az iratokat megismerhesse, a pártatlan és részlehajlás nélküli ügyintézést, a jogegyenlőséget, a diszkrimináció tilalmát, a jogszabályok megtartását, az észszerű időn belüli döntés hozatalt és azt is, hogy az igazgatási szervek a döntéseiket indokolják. Ez utóbbi szükséges ahhoz, hogy a jogosult dönthessen arról, hogy kíván-e élni vagy sem a jogorvoslathoz való jogával, és amennyiben igen, akkor azt valóban hatékonyan gyakorolhassa.[48]

Jelen tanulmány annak tartalmi korlátai miatt csak egyes részproblémák felvillantására szolgálhat, ennek megfelelően csak a jogorvoslatra vonatkozó néhány gondolat bemutatására vállalkozunk. Közelebbről nézve a közigazgatási eljárás és annak jogorvoslatát jelentő közigazgatási perrend jövőbeni kutatási lehetőségének új nézőpontját vetjük fel. Tételszerűen megfogalmazva: valóban hatékony-e a kialakított szabályozás és annak gyakorlata? Egyáltalán ezt milyen irányultságból vizsgálhatjuk?

Az Ákr. kommentár szerint, az új rendszer biztosítani tudja az objektívebb elbírálást, ezáltal az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezeten belüli egyéb érdek, elfogultság megjelenésének. Az új rendszer előnye még, hogy a bírói függetlenség és a bírósági eljárás nyilvánosságának elvéből fakad a döntési folyamatok átláthatóságának javulása, továbbá a bírósági döntések publikálása eredményeként megismerhető és kiszámítható lesz a joggyakorlat, amely önmagában is jelentősen csökkenti a korrupciós kockázatot." Külön vizsgálatot érdemel az a kérdéskör, hogy a közigazgatási bírói út elsődlegessége – a fellebbezés teljes vagy részleges kizártságával – vajon az elmúlt évek tapasztalatai figyelembevételével megfelel-e a hatékony jogorvoslat követelményének. Erre a válasz – a kommentár szerint – igenlő. Leegyszerűsítve, míg a közigazgatási bírói út "megspórolhatatlan" jogorvoslati forma az Alaptörvény alapján, addig a szervezetrendszeren belüli jogorvoslati forma – elsődlegesen a fellebbezés – már csak függetlenségének hiányából fakadóan sem tekinthető teljes értékű jogorvoslatnak.[49]

A fenti sommás igenlő válasz ugyanakkor véleményünk szerint generálisan fogalmaz. A közigazgatási bírói út elsődlegessége – a fellebbezés teljes vagy részleges kizártságával – vajon tényleg minden szempontból megfelel-e a hatékony jogorvoslat követelményének? Vajon kinek az oldaláról nézve vethető vizsgálat alá a kérdés egyáltalán? Külön hatásvizsgálat látszik szükségesnek a jogalkotó, a hatóságok és a bíróságok oldaláról egyaránt? Ha ez meg is történik, a jogkereső ügyféli oldalról való megközelítés általában elmarad. Sőt, a különböző fókuszok

[48] Petrik Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai I. - Ákr. - Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata* (frissítve: 2025. május 1.), Budapest, ORAC Kiadó, 2025, 255. o.

[49] Petrik: i.m. 256. o.

ugyanakkor eltérő eredményekre is vezethetnek.

Az Alkotmánybíróság 25/2018. (XII. 28.) AB határozatában összefoglalta a jogorvoslathoz való jog kapcsán kimunkált gyakorlatának főbb elemeit. Az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket és azok igénybevételének módját a jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó törvényekben szabályozza, ugyanakkor az Alkotmánybíróság rögzítette az ezen alapjog szabályozása kapcsán szükséges tartalmi elemeket, követelményeket. Meghatározta az alanyi kört, mely szerint mindenkinek joga van jogorvoslattal élni olyan döntéssel szemben, amely az ő jogát vagy jogos érdekét sérti. Ezen érdeksérelem csak jogszabályban elismert és védett jogon alapuló érdek lehet, aki viszont még elvi szinten sem tud ilyet állítani az adott ügy tekintetében, az nem esik a "mindenki" fogalma alá. A jogorvoslati jog csak az államnak betudható bírósági, hatósági vagy közigazgatási döntésekre terjed ki. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a jogorvoslati jog lényegi eleme maga a jogorvoslás lehetősége. Ahhoz, hogy a jogorvoslati fórum képes legyen a jogsérelem orvoslására, két követelmény teljesülése szükséges: egyrészt, hogy jogszabályi előírások ne gátolják a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét, másrészt a jogorvoslat meghatározott terjedelme (teljeskörűsége vagy korlátozottsága) érvényesüljön.[50]

Az alkotmánybírósági döntés ugyanakkor nem foglalkozhat és nem is foglalkozott szociológiai megközelítéssel. A jogorvoslat tényleges működéséhez nem hagyható figyelmen kívül a jogkereső joghoz történő hozzáférése, arról való tényleges tudása. A jogának érvényesítésének költséges, időszükséglete szintén kihat a jogorvoslat intézményének hatékonyságára. Mindezek pedig az Ember, az állampolgár (Magyary fent idézett szóhasználatában a "közönség") nézőpontjának megjelenítése szükséges az utólagos hatásvizsgálatokban és a jogtudomány kutatásaiban is.

6. Utószó

A tanulmányunk a közigazgatási jog alkotmányos identitását többféle nézőpontból vizsgálta, hangsúlyozva, hogy a közigazgatás nem puszta menedzsment, hanem a szuverenitás és az alkotmányosság intézményes hordozója. A Tanszék kutatásai láthatóvá teszik, hogy érdemes túllépni a (sokszor könnyebb utat jelentő) pozitív jogi kereteken. Az alkotmányos identitás nem újkeletű, hiszen eredeti forrása a történeti alkotmány, a közigazgatás működését pedig meghatározza a társadalmi és kulturális közeg: a kultúra által formált attitűdök, szokások és identitások nemcsak a közfeladatok tartalmát, hanem a végrehajtás eszköztárát is befolyásolják. A Pázmány Közigazgatási Jogi Tanszékének kutatásai az emberközpontú jog elősegítését célozzák, amely a közösségi és alkotmányos értékeket a polgárok méltóság-, jog- és érdekvédelmében teszi mérhetővé, és ezzel hidat épít elmélet és gyakorlat, nemzeti hagyomány és európai együttműködés között.

[50] Petrik: i.m. 257. o.

Irodalomjegyzék

- Aaker, Jennifer – Schmitt, Bernd: Culture-dependent Assimilation and Differentiation of the Self. Preferences for Consumption Symbols in the United States and China, *Journal of Cross-cultural Psychology*, 32 (2001) 5., 561–576. o. https://doi.org/10.1177/0022022101032005003.
- Bartóki-Gönczy Balázs – Koltay András – Papp János Tamás – Sorbán Kinga: Az európai uniós szabályozás és bírósági gyakorlat, in: *„Gondolatok köztere" A közösségi média személyiségvédelemmel összefüggő kihívásai és szabályozása az egyes államokban* (szerk.: Barzó Tímea – Czékmann Zsolt – Csák Csilla), Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2021, 69–117. o.
- Benedict, Ruth: *Patterns of Culture.* Eighteenth Printing. Houghton Mifflin Company, 1960.
- Berkes Lilla: Comparative Analysis: The Shells that Embrace Constitutional Identity, in: *Common Values and Constitutional Identities*. *Studies of the Central European Professors' Network* (*9).)* (szerk.: Varga Zs. András – Berkes Lilla), Miskolc – Budapest, CEA Publishing, 391–410. o. https://doi.org/10.54237/profnet.2023.avlbcvci_10.
- Boglár Lajos: Mit jelent a kulturális antropológia? in: *A tükör két oldala. Bevezetés a kulturális antropológiába*. (szerk.: Boglár Lajos – Papp Richárd), Budapest, Nyitott Könyvműhely, 2007, 15–18. o.
- de Tocqueville, de Alexis: *Democracy in America*, Indianapolis, Liberty Fund, 2010.
- Egeberg, Morten – Trondal, Jarle: National agencies in the European Administrative Space: Govenment driven, Commission driven or Networked?, *Public Administration*, 87 (2009) 4., 779–790. o. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01779.x.
- Ereky István: *Közigazgatás és önkormányzat*, Budapest, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó, 1939.
- Fogarasi József: *A helyi önkormányzatok,* Budapest, HVG Orac, 2010.
- Geertz, Clifford: *The Interpretation of Cultures. Selected Essays,* New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1973.
- Gerencsér Balázs Szabolcs – Berkes Lilla – Varga Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései (Current Issues of the National and EU Administrative Procedures, the ReNEUAL Model Rules),* Budapest, Pázmány Press, 2015.
- Gerencsér Balázs Szabolcs (szerk.): *Összehasonlító és Európai közigazgatási jog (a közigazgatás nemzetközi és európai uniós dimenziói),* Budapest, Pázmány Press, 2024.
- Gerencsér Balázs Szabolcs: A nemzetközi és uniós normák érvényesülése a közigazgatásban, in: *Összehasonlító és európai közigazgatási jog (A közigazgatás nemzetközi és európai uniós dimenziói.)* (szerk.: Gerencsér Balázs Szabolcs), Budapest, Pázmány Press, 2024, 340. o.

- Goldsmith, Mike – Newton, Ken: Central-local government relations: The irresistible rise of centralised power, *West European Politics*, 6 (1983) 4., 216–233. o.
- Grimson, Alejandro: Culture and identity: two different notions, *Social Identities,* 16 (2010) 1., 61-77. o. https://doi.org/10.1080/13504630903465894.
- Hajas Barnabás: Megjegyzések a gyülekezési jog gyakorlatának irányváltásaihoz, *Iustum Aequum Salutare,* 12 (2016) 4., 33–46. o.
- Hoffman István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről – A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében,* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015.
- Hoffmann-Martinot, Vincent: Reform and Modernization of Urban Government in France, in: *State and Local Government Reforms in France and Germany.* (szerk.: Hoffmann-Martinot, Vincent – Wollmann, Hellmut), Wiesbaden, VS Verlag, 2006, 231–251. o.
- Jørgensen, Torben Beck – Bozeman, Barry: Public Values. An Inventory, *Administration & Society,* 3 (2007) 354–381. o.
- Kisdi Barbara: *A kulturális antropológia története, elméletei és módszerei*, Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2012.
- Kiss László: Jogforrás és jogalkotás, in: *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből* (szerk.: Kiss László), Pécs, JATE ÁJK, 1996.
- Kuhlmann, Sabine – Bogumil, Jörg – Ebinger, Falk – Grohs, Stephan – Reiter, Renate: *Dezentralisierung des Staates in Europa – Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, Wiesbaden, VS Verlag, 2011.
- Linton, Ralph: Culture and Normality, in: *Culture and Mental Disorders* (szerk.: Devereux, George), Springfield, Thomas, Charles C., 1956, 1–63. o.
- Lőrincz Lajos: A decentralizáció apályai és dagályai, in: *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai* (szerk.: Verebélyi Imre (szerk.), Budapest, MKI – MTA PTI – MTA RKK, 2000.
- Magyary Zoltán – Kiss István: *A közigazgatás és az emberek*, Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1939.
- Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje,* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- Pálné Kovács Ilona: Dilemmák a jó kormányzás és a decentralizáció összefüggéseiről, *Új Magyar Közigazgatás*, 12 (2013) 12., 1–7. o.
- Papp Richárd: A kulturális antropológia főbb részterületei. Identitás és etnicitás, in: *A tükör két oldala. Bevezetés a kulturális antropológiába* (szerk.: Boglár Lajos – Papp Richárd), Budapest, Nyitott Könyvműhely, 2007, 109–112. o.
- Parish, Matthew: *Mirages of International Justice*, Elgar, Cheltenham, 2011.
- Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai,* Budapest, Dialog Campus, 2017.

- Petrik Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai I. - Ákr. - Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata (frissítve: 2025. május 1.),* Budapest, ORAC Kiadó, 2025.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*, Budapest, Szent István Társulat, 2001.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*, Budapest, Szent István Társulat, 2005.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*, Budapest, Szent István Társulat, 2010.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete,* Szent István Társulat, Budapest, 2010.
- Tamás András: *Magyar közigazgatási szervezeti jog,* Budapest, Szent István Társulat, 2005.
- Varga Zs. András: A közigazgatás és közigazgatási jog történetének korszakhatárai 1945-1989 között, *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, (2015) 1., 419–425. o.
- Vigvári András: A magyar önkormányzati rendszer (adósság)csapdában, *Fundamentum*, (2012) 2., 19–23. o.
- Zakariás Kinga: Az egészséghez való alapjog és az egészségügyi ellátáshoz való jog, *Glossa Iuridica,* 10 (2023) 7., 9–23. o.
- Zsolt Péter: *Szociálpszichológia. Proszociális és antiszociális alapviselkedések,* Vác, EU-Synergon Kft., 2005.