

A közigazgatás alkotmányos és nemzetközi jogi környezete

Szerző: CSERNY Ákos, VÉRTESY László

Affiliáció: CSERNY Ákos, habilitált egyetemi docens, Magyar Testnevelési és Sporttudományi Egyetem; VÉRTESY László, habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: BALÁZS István

Lezárás dátuma: 2023.04.01

Idézési javaslat: CSERNY Ákos – VÉRTESY László: „A közigazgatás alkotmányos és nemzetközi jogi környezete” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-alkotmanyos-es-nemzetkozi-jogi-kornyezete> (2023).

A szócikk – a címhez igazodóan – két fő témakört tárgyal. Az első a közigazgatás alkotmányossága, amely először általánosságban elméleti, alapvető megközelítésből kiindulva vizsgálja a kérdést, illetve ismerteti a közigazgatásra vonatkozóan a jogállamiság formai és materiális követelményeit elhelyezve azt a hatalmi ágak rendszerében. Ezt követi annak gyakorlatiasabb oldala, amely Magyarország Alaptörvényének rendelkezéseit felelteti meg ezekkel, és ismerteti a közigazgatás feletti hazai alkotmányos kontrollokat. A második nagyobb gondolati egység a közigazgatás nemzetközi jogi környezete pedig a legrelevánsabb nemzetközi jogi és az európai uniós jogi kezdeményezéseket összegzi, külön kitérve a két legnagyobb alrendszerre: az államigazgatásra és a helyi önkormányzatokra.

Tartalomjegyzék

- 1. A közigazgatás alkotmányossága**
- 2. A közigazgatás alkotmányos alapjai az Alaptörvényben**
 - 2.1. A közigazgatási jogállamiság összetevői
 - 2.2. A közigazgatás feletti alkotmányos kontroll rendszere
- 3. A közigazgatás nemzetközi jogi környezete**
 - 3.1. Államigazgatás
 - 3.2. Helyi önkormányzatok
- 4. JEGYZETEK**

1. A közigazgatás alkotmányossága

[1] A közigazgatás (->a közigazgatás ->közigazgatás és közhatalom) alkotmányossága elméleti megközelítésben azokat az (alap)elveket jelenti, amelyek minden állam számára iránymutatásul szolgál(hat)nak arra vonatkozóan, hogy a végrehajtó hatalom milyen jogosítványokkal rendelkezik és a más állami szervekkel milyen a kapcsolata (főleg a fékek és ellensúlyok rendszerében), valamint

melyek azok a szervezési elvek, amelyek meghatározzák az alapvető, főbb szervezeti felépítését. Ennek gyakorlatiasabb oldala pedig a konkrét alkotmányszövegekből, alkotmányos rendelkezésekből indul ki.^[1] A közigazgatás alkotmányosságára vonatkozó alapelvek közé tartozik a hatalmi ágak megosztása (->a közigazgatás a hatalommegosztás rendszerében ->hatalommegosztás), a végrehajtó hatalom korlátok közé szorítása és ellenőrizhetősége, a fékek és ellensúlyok rendszere, valamint a jogállamiság. Ehhez kapcsolódóan fontos megjegyezni, hogy a közigazgatás nem egyenlő a végrehajtó hatalommal, annak része. A végrehajtó hatalom ugyanis egyrészt kormányzás, másrészt igazgatás.

- Ha a végrehajtás az állam politikájának kialakítására vonatkozik, úgy az kormányzás (jogalkotás).
- Ha a végrehajtás a jogszabályok érvényre juttatása, valamint a kormányzati döntések érvényesítése is, az adminisztráció, vagyis közigazgatás (jogalkalmazás).^[2]

[2] Az alapelv döntő fontosságú, az adott tudomány alapját alkotó tétel.^[3] Olyan általános, alapvető elvi megfontolás, iránymutatás vagy előírás, amely kiindulópontul szolgál az érvelés és a döntéshozatal számára olyan esetekben, amikor a konkrét normativitás (szabályozás) hiányzik vagy hézagos.^[4] Az emberi gondolkodás vagy szemlélet természetében gyökerező olyan önmagában világos, kétségbevonhatatlan tétel, amely tovább már nem bizonyítható, de igazolásra nem is szorul, s amelyből további tételek, következtetések vezethetők le. Más kifejezésekkel élve az alapelv axióma, alaptétel, alapigazság, sarktétel, sarkigazság;^[5] örök érvényűnek tekintett, ösztönző, valóságformáló, orientáló érték. Az eredetüket a szakirodalom a tudományból és a tradícióból származtatja. A funkciójuk szerint – a kanti dichotómiát^[6] felhasználva – az alapelvek egyfelől lehetnek deszpriktívek, azaz leíró, „sein” típusú kijelentések, arra válaszolva, hogy mi jellemzi az adott tudományterületet; illetve másfelől preszpriktív, előíró, „sollen” rendelkezések, arra utalva, hogy milyen legyen a tudomány.

[3] A közigazgatás esetében is, Montesquieu gondolkodásában, meghatározó elem a hatalmi ágak elválasztása, megosztása,^[7] illetve mint Madison rámutat, a fékek és ellensúlyok (*checks and balances*) rendszere.^[8] A törvényhozó a végrehajtó hatalmat, így a közigazgatást a megalkotott törvényekkel korlátozza, a bírói hatalom pedig felülvizsgálhatja és adott esetben megsemmisítheti a közigatás valamennyi döntését. Később ezt egészíti ki Constant az államfői hatalommal.^[9] Így megkülönböztethető

- a monolitikus végrehajtó hatalom, ahol az államfő (jellemzően az elnök, ritkábban az uralkodó) felel egyedül az összes végrehajtó tevékenység ellátásáért (prezidenciális köztársaság);
- a duális megoldás, ahol a végrehajtói feladatok kisebb mértékben az államfő (elnök vagy uralkodó) és jelentősebben a kormányfő (miniszterelnök) között oszlanak meg (parlamentáris köztársaság, parlamentáris monarchia);
- a kettő között helyezkedik el a félpreszidenciális berendezkedés, amikor az egyes jogosítványok egyenlőbb mértékben megosztottak az államfő és a kormányfő között (->kormányforma).

A korlátok és az ellensúlyok rendszere mára számos szervvel bővült, így ide sorolható az alkotmánybíróság, a közpénzügyi ellenőrző szervek (számvevőszék, költségvetési tanács), a közérdekvédelmi funkcióval felruházott ügyészség, ombudsman stb.

[4] A jogtudomány, azon belül a vonatkozó jogágak (jelesül alkotmányjog és közigazgatási jog) és a jogelmélet – bár eltérő megközelítésből, de – hasonló alapelveket fogalmaz meg a közigazgatás alkotmányosságával kapcsolatban. Mivel az alapelvek között szerepel a jogállamiság, ezért röviden a jogi alapelvek vagy jogelvek szerepére is érdemes utalni. Rudolph Jhering elvülhetetlen érdemei közé tartozik annak kimutatása, hogy a jogtudomány nemcsak leíró, hanem nagymértékben céltudomány.^[10] Ezek a célok nagyrészt magából a jog fogalmából és lényegéből következnek és mint a jogrend szükségszerű alaptételei élnek és funkcionálnak. Ezek a tételek nem pusztán tantételek, hanem ezeket a jog története jogi meggyőződéssé érlelte.^[11] A jogirodalom egy része szerint az alapelvek levezethetők a természetjogból, mert azok örök érvényűnek tekintett értékek (igazságosság, jogbiztonság, humánus stb.). A pozitivista felfogás viszont a tételes jogot vagy a bírói gyakorlatot veszi alapul, amely akkor a legkézenfekvőbb, ha jogalkotó *expressis verbis* rögzíti az alapelveket. Mindkét esetben a jogelvek az általánosságuknak a jogszabálynál magasabb szintjét képviselik, így belőlük

számos konkrét szabály vagy jogi döntés vezethető le.

[5] Kiinduló pont tehát a demokratikus jogállamiság. A jogállam egyszerre eszme és amennyiben kodifikálják – jellemzően azon európai államok, amelyekben korábban diktatúra volt – normatív fogalom is, azaz az alkotmány is rögzíti. Ugyanakkor jogszabályba foglalt pontos definíciója sehol sincs, jelentéstartalma változékony: időszakonként azt eltérően értik. Leegyszerűsítve a közhatalom (->közigazgatás és közhatalom) jognak való alávetettségét jelenti. Az Európa Tanács állandó tanácsadó szerve, a Velencei Bizottság 2011-es jelentése a jogállamiságról Tom Bingham definícióját veszi alapul, amely szerint egy államon belül minden magán- vagy közjogi személyt és hatóságot alá kell rendelni, egyszersmind haszonélvezőjévé kell tenni a nyilvánosan, jövőbeni hatállyal elfogadott és a bíróságok által nyilvános eljárásban alkalmazott jogszabályoknak.^[12]

[6] A jogállam (->jogállamiság) többféle modellje is megfigyelhető a világban. Tuori szerint a legtipikusabb, evolutív fejlődést feltételező, kronologikus felosztásban ezek a következők:

- liberális (jog)állam;
- szubsztantív jogállam;
- formális jogállam;
- demokratikus vagy szociális jogállam.^[13]

Tamás András rendszerezése tíz, olyan közös alapelvet fogalmaz meg,^[14] amely valamennyi előbbi típus és állam/kormányzat számára útmutatásul szolgálhatnak. Ezek közül a közigazgatással kapcsolatban kiemelendő, hogy

- a kormányzás és közigazgatás alávetett a törvényeknek, jogot nem sérthet;
- az állampolgárok közigazgatási alanyi jogait közigazgatási bírászkodás garantálja; és
- a jogszolgáltatásban – így a hatósági eljárásokban is – az egyént megilleti a bizalmi elv (azaz az egyénre az állam nem tekinthet úgy, mint potenciális jogsértőre, így érvényesül az ártatlanság és jóhiszeműség vételeme, az önvádra kötelezés tilalma, vagy az *in dubio pro reo* elv^[15]).

2. A közigazgatás alkotmányos alapjai az Alaptörvényben

[7] Hazánkban 1989-től szerepelt az **Alkotmányban**, és 2011-től az **Alaptörvényben** is megtalálható, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam.^[16] Tehát nemcsak a tudomány számára létező (alapelvi) kategória, hanem mivel normatív rendelkezés is, ezért mindenkire vonatkozik, különösen a jogalkalmazókra: az állami szervekre, a hatóságokra, és az egyénekre is. Bár a szöveg meglehetősen egyszerű és sommás, tartalmának kibontása korántsem olyan könnyű és egyértelmű. Az Alkotmánybíróság 1991-től kezdve egyre intenzívebben értelmezte (->alkotmányértelmezés) a jogállamiság fogalmát, amelyet alkotmányossági mérceként kezelt, és abból több más olyan fogalmat vezetett le, mint a jogbiztonság, amely szintén összetett értelmezést nyert.^[17] Erre figyelemmel egy adott norma alkotmányos jellege önmagában is megítélhetővé vált.^[18] Az Alaptörvény vonatkozó része csak az államformát (köztársaság) határozza meg, a kormányformát nem. Az Alaptörvény szabályaiból következik, hogy hazánkban parlamentáris köztársaság működik.

[8] Fontos azt is hangsúlyozni, hogy az **Alaptörvény** rendelkezése nem általánosságban utal a jogállamra, hanem annak demokratikus típusát jelöli meg.^[19] A demokrácia monista felfogása a politikai közösség egészét teszi meg a demokrácia hivatkozási alapjául (nemzethez tartozás, állampolgárság, többletkötelezettségek), a pluralista felfogás pedig az individuális értékekre, mindenekelőtt az önmeghatározásként felfogott szabadságra és az egyenlőségre hivatkozik (többségi elv, jogegyenlőség, méltányosság, semlegesség).^[20] A jogállamiság és alapelvei a közigazgatásra egyaránt vonatkoznak materiális és formális tartalommal.

[9] Az **Alaptörvény** nem definiálja ->a közigazgatást, mindössze négy helyen szerepel a kifejezés szövegben: a jogorvoslati alapelv, a kormány, a szervezetezés módosítás és a bíróságok hatásköre esetében.^[21] Az állam rendszerében való elhelyezkedése, tehát hogy a végrehajtó hatalom része,

közvetetten értelmezhető a rendelkezésekből. A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe (implicit általános hatáskör).^[22] Az Alaptörvény nemcsak származékos, de eredeti rendeletalkítási, valamint törvénykezdeményezi jogkörrel is felruházta. A közigazgatás területi beosztásával kapcsolatos rendelkezés szerint Magyarország fővárosra, vármegyékre (2023-tól), városokra és községekre tagozódik, a fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók. A főváros esetében a szöveg megjelöli Budapestet.^[23]

[10] A ->Kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek. A miniszterelnök *primus inter pares*, és személye a kormány működésére is kihatással van, ezért a jogalkotó részletesen rendezi a megválasztására,^[24] feladat- és hatáskörére,^[25] valamint tisztségének megszűnésre és különösen a bizalmi szavazásra^[26] vonatkozó szabályokat. Hasonló témakörök vonatkoznak a miniszterekre is, akik a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítják az államigazgatásnak a feladatkörükbe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátják a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.^[27]

[11] A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.^[28] Az Alaptörvény azonban e szervezeti autonómiát részben korlátozza, mivel néhány szervtípust nevesít: minisztérium, fővárosi, vármegyei kormányhivatal, önálló szabályozó szerv, valamint a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok.^[29] A szervezetalkítási autonómiát megőrzendő, az Alaptörvény nem nevez meg konkrét minisztériumokat és nem tartalmazza a közigazgatás valamennyi szervtípusát sem (lásd államigazgatási szerv, kormányzati főhivatal, központi hivatal).^[30] Az államigazgatásban dolgozó kormánytisztviselők jogállását törvény szabályozza.^[31]

[12] A közigazgatás másik nagy területe a ->helyi önkormányzatok, amelyek Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek.^[32] Az önkormányzatiság rendelkezési, igazgatási, szervezeti és pénzügyi autonómiát jelent, amelyeket – bizonyos keretek között – az Alaptörvény biztosít. Ezek közül hangsúlyos az eredeti és a származékos rendeletalkotás, illetve a helyi népszavazás lehetősége, az helyi önkormányzati választások és az együttműködések, társulások, illetve a feloszlás, felosztatás. A helyi önkormányzatokra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény, a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)* határozza meg. A szervezetet illetően az Alaptörvényben szerepel a képviselő-testület, a polgármester, a vármegyei képviselő-testület elnöke, a bizottság, a hivatal, a társulás, és a Záró rendelkezések között a jegyző is megfért.^[33] Bár az önkormányzatok nem állnak a Kormány irányítása alatt, de a fővárosi és a vármegyei kormányhivatalok ellátják törvényességei felügyeletüket, illetve a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.^[34]

[13] Az Alaptörvény szerint ->különleges jogrend körében a Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében harminc napra veszélyhelyzetet hirdethet ki. Az Országgyűlés felhatalmazása alapján ezt meghosszabbíthatja, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll. Ez idő alatt olyan rendeletet is alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendelet a különleges jogrend megszűnésekor hatályát veszti.^[35] Bár nem az Alaptörvény szabályozza, de utalás szintjén érdemes jelezni, hogy az *egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény* alapján az országos tisztifőorvos javaslatára, a miniszter előterjesztése alapján a Kormány rendeletében egészségügyi válsághelyzetet rendelhet el, ha azt a járványügyi szükséghelyzet vagy valamely más körülmény szükségessé teszi.

2.1. A közigazgatási jogállamiság összetevői

[14] A közigazgatási jogállamiság materiális összetevője egyfelől az alapjogok (vagy alapvető jogok) érvényesülésnek biztosítása (->az alapjogok korlátozása ->az alapjogok védelme). Azaz a közigazgatás működése nem veszélyeztetheti, tiszteletben tartja azokat (lásd például tulajdonjoggal kapcsolatban a kisajátítás szabályait). Az anyagi jog mellett a hatósági eljárások során érvényesül a diszkrimináció tilalma, az anyanyelvhasználat lehetősége, valamint a jogorvoslathoz való jog. További általános eljárási garancia, hogy az ügyeket a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék; döntéseiket kötelesek megindokolni; illetve a jogellenesen (kivételesen a jogosan) okozott kárt térítsék meg (vagy kártalanítsák).^[36] Az állam a közigazgatáson – jellemzően közintézeteken – keresztül biztosítja az egészséghez való jogot, a szociális biztonságot, a lakhatást; továbbá a testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez, az oktatáshoz, a művelődéshez való jogot, a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát. A rendfenntartással érvényesül a tulajdon- és a személyi biztonság, a magán- és családi élet, az otthon védelme. Az ilyen jellegű adatok esetében megjelenik a közérdek(űség) (azok megismerhetők és terjeszthetők),^[37] a kisajátításnál^[38] és a nemzeti vagyon esetében is.^[39]

[15] A materiális tényezők másik köre a hatalmi ágak megosztása (->a közigazgatás a hatalommegosztás rendszerében), az államszervezet demokratikus^[40] és zavartalan működése, a fékek és ellensúlyok működése. Ennek minél teljesebb megvalósulás érdekében a montesquieu-i rendszer további jogvédelmet ellátó szereplőkkel bővül(t), így Magyarországon: köztársasági elnök, Alkotmánybíróság, alapvető jogok biztosa, Állami Számvevőszék, vagy – a sajátos közérdekvédelmi feladatokat is ellátó – ügyészség.

[16] A jogállamiság formai követelménye alapján nemcsak az állam, hanem valamennyi szerve, így a közigazgatás is a jog uralma alatt áll. A közigazgatási közhatalom (*imperium*) gyakorlása (jogszabályokhoz kötött: így különíthető el az anyagi jog, az eljárásjog és a szervezeti jog. A joganyag, jogrendszer mintegy 70%-át a szakigazgatásra vonatkozó közigazgatási anyagi jogszabályok teszik ki.^[41] A közigazgatás jogalkotása, rendeletalkotása is jogilag szabályozott: a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.), a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény által. Az Alaptörvény értelmében a közigazgatás a következő jogszabályokat alkothatja: kormányrendelet, miniszterelnöki rendelet, miniszteri rendelet, Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és önkormányzati rendelet.^[42] A ->közigazgatási eljárási jogot az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.), a bírósági eljárást pedig a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) tartalmazza. A szervezeti szabályok közül érdemes kiemelni a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló a 2010. évi XLIII. törvényt (Ksztv.), a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényt (Kit.), a minisztériumi feladatokat megállapító ún. statútum kormányrendeletet, az Möt.v.-t, illetve a közjogi szervezet szabályozó eszközöket (normatív utasítás, normatív határozat).

[17] A jogkövetés és a jogalkalmazás lehetővé tételének alapja a nyilvánosság. Ennek hivatalos formája a *Magyar Közlöny*, amelyet az igazságügyért felelős miniszter által kijelölt felelős szerkesztő vagy a helyettesítésére jogosult személy szerkeszt és ad ki. A *Magyar Közlönyben*, a www.magyarokozlony.hu honlapon a jogszabályok kihirdetésre, a közjogi szervezetszabályozó eszközök, az egyes más jogi aktusok és a jogszabályok tervezetéhez tartozó indokolások közzétételre kerülnek. A *Magyar Közlöny* mellékletei a *Hivatalos Értesítő* és az *Indokolások Tára*, amelyek külön sorozatként, önálló sorszámozással jelennek meg.^[43] A könnyebb megismerhetőség érdekében, az önkormányzati rendelet kivételével, a *Nemzeti Jogszabálytárban* (www.njt.hu) egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni valamennyi, a lekérdezés napján hatályos jogszabály szövegét, és az igazságügyért felelős miniszter által meghatározott jogszabályfordításokat.^[44] Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon ki kell hirdetni. A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi. A kihirdetéséről a jegyző

gondoskodik.^[45] A jogkövetés megkönnyítése érdekében a közigazgatási jogszabályokra is vonatkozik a visszaható hatály tilalma, az egyértelműség, a tartalmi és eljárási kiszámíthatóság, a következetesség és a stabilitás.

2.2. A közigazgatás feletti alkotmányos kontroll rendszere

[18] A közigazgatás feletti kontroll (->közigazgatási normakontroll ->a közigazgatás jogvédelmi rendszere) már a Kormány megalakulásakor is jelentkezik, hiszen a köztársasági elnök tesz javaslatot a miniszterelnök személyére; illetve ő nevezi ki – a miniszterelnök ellenjegyzése mellett – a minisztereket és az államtitkárokat.^[46] Az ország területszervezése körében pedig a köztársasági elnök dönt – az érintett önkormányzatok kezdeményezésére és a területszervezésért felelős miniszter előterjesztésére – a város cím adományozásáról, továbbá község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszüntetéséről, a város és a község elnevezéséről.^[47]

[19] A törvényhozó hatalom legfőbb szerve, az Országgyűlés törvényekkel korlátozza a végrehajtó hatalom, így a közigazgatás mozgásterét is, illetve a képviselők egyötödének kezdeményezésére dönt a Kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésről.^[48] A Kormány az Országgyűlésnek felelős, az országgyűlési képviselők a Kormány és tagjai felé kérdést, interpellációt intézhetnek. Az önkormányzatokat illetően felosztatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet; a területszervezési kérdésekben megállapítja a vármegyék elnevezését és határait, a főváros esetében pedig a kerületeket.^[49] Szintén a törvényhozó hatalomba tartozó, az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, az Állami Számvevőszék (->számvevőszék) ellenőrzi a központi költségvetés kormányzati végrehajtását, gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését.^[50] Az alapvető jogok biztosa (->ombudsman) pedig a közigazgatásban, vagy a közigazgatási szervek által megvalósított, az alapvető jogokkal kapcsolatban (materiális jogállami követelmény) tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.^[51]

[20] A bírói hatalom a rendes, de elsősorban a közigazgatási bíráskodáson keresztül vizsgálja felül a közigazgatási szervek cselekményeit, döntéseit. A bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről (közigazgatási per), az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról és törvényben meghatározott egyéb ügyben.^[52] Ez utóbbiak fóruma a Kúria Önkormányzati Tanácsa (->közigazgatási normakontroll). Bár a *közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény* tartalmazza, hogy a közigazgatási bíróságok a Közigazgatási Felsőbíróság és a közigazgatási törvényszékek, azonban ezek kialakítása nem történt meg,^[53] az *Alaptörvény* sem utal a jogintézményre.

[21] Az ->Alkotmánybíróság felülvizsgálja – a közigazgatás által alkotott – jogszabályoknak, illetve az egyedi ügyben alkalmazott vagy alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alaptörvény-ellenes közigazgatási bírói döntéssel szemben is az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az *Alaptörvénybe* ütközően korlátozza, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva^[54] (->közigazgatási normakontroll).

[22] Az ->ügyészség – a klasszikus büntetőjogi feladatok mellett – a közérdek védelme érdekében közreműködik abban,^[55] hogy a közigazgatási jogi peres és nemperes eljárásokban is a törvényeket helyesen alkalmazzák; elősegíti, hogy a hatósági jogkört gyakorló szervek a jogszabályok rendelkezéseit megtartsák (együtt fellépés). Az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok által hozott egyedi, bíróság által felül nem bíralt jogerős, végleges vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét. Az ügyész a közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén – megfelelő időbeli korlátozással – felhívással él a törvénysértés

megszüntetése érdekében. A felhívás eredménytelensége esetén az ügyész az alapügyben hozott jogerős, végleges döntést támadhatja meg bíróság előtt.^[56]

[23] A fővárosi és vármegyei kormányhivatalok (->közigazgatási normakontroll->a közigazgatás jogvédelmi rendszere) a feladatainak teljesítése érdekében jogosultak a központi államigazgatási szervek területi szervei vezetőitől adatokat, felvilágosítást kérni.^[57] A kormányhivatal jogosult az Ákr.-ben a felügyeleti szervre ruházott (jogorvoslati) jogkörök gyakorlására, ha a járási hivatal vagy a helyi önkormányzat jegyzője, polgármestere, hivatali ügyintézője államigazgatási hatáskörben jár el. A Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.^[58] A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét; döntéseinek jogszerűségét; jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését. A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően köteles haladéktalanul megküldeni a kormányhivatalnak.^[59] A kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát; illetve kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében – többek között – törvényességi felhívással élhet; kezdeményezheti a képviselő-testület összehívását; javasolhatja a miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál önkormányzati rendelet alkotmánybíróági felülvizsgálatát vagy az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület Országgyűlés általi felosztatását; pert indíthat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt; az önkormányzati határozatot közigazgatási perben megtámadhatja; fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere és a jegyző ellen; kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél; törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra.^[60]

[24] A közigazgatáson belüli kontroll egyik fő szerve a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, amely csak az államigazgatás vonatkozásában látja el a kormányzati ellenőrzést. Ez az ellenőrzött szerv szervezetétől függetlenül működő, elsősorban a közpénzek felhasználását, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, annak megóvását, a közfeladatok hatékony, gazdaságos és eredményes ellátását vizsgáló tárgyilagos, tényfeltáró, következtetéseket levonó és javaslatokat megfogalmazó ellenőrzési vagy tanácsadó tevékenység.^[61]

3. A közigazgatás nemzetközi jogi környezete

[25] A közigazgatásra vonatkozó egységes nemzetközi jogi dokumentum nem található, inkább a nemzetközi jog általános tartalmú és egyetemes érvényű szabályai, azaz a nemzetközi jog alapelveit lehet ebben a körben is alkalmazni.^[62] Ennek legfőbb oka, hogy az egyes államok közigazgatásai és közigazgatási joga erős nemzeti karakterrel rendelkeznek,^[63] még akkor is, ha egyes csoportosítások hasonló jellemzőket azonosítanak. ->Az államok szuverén egyenlősége alapján a belügyekbe való beavatkozás tilalma tehát a közigazgatási tevékenységre is irányadó. Az államok együttműködésének elve a kormányzatok számára is kötelező, ahogy a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésének tilalma vagy az erőszakkal való fenyegetés és az erőszak alkalmazásának tilalma, és ennek folyományaként az államok közötti viták békés rendezése. Az együttműködésből következik a nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének elve, sőt, ha bármiféle nemzetközi kötelezettsége ellentétben áll az alapelvekkel, akkor ez utóbbiakat illeti elsőbbség. A közigazgatásnak tiszteletben kell tartania az emberi jogokat és az alapvető szabadságjogokat.

[26] Az elmúlt évtizedekben a meghatározóan sajátos közigazgatási hagyományokon alapuló, nemzeti karakterű jogi szabályozások érvénye mellett, a nemzetközi jog és az európai unió jog szerepe is felértékelődött. Ez nem konkrét előírásokban jelentkezik, például az országok közigazgatási területi

beosztására, vagy szervezetrendszerére vonatkozóan – hiszen a közigazgatás szervezése (->a közigazgatás intézményrendszere és szervezési elvei) tagállami hatáskör –, hanem elsősorban alapvető működési elvek és közös értékek deklarációjában nyilvánul meg.^[64] A helyi önkormányzatokra vonatkozóan viszont külön, egységes jogforrás is található (Helyi Önkormányzatok Európai Chartája), de ebben is inkább alapelvekkel és iránymutatásokkal találkozhatunk (->Európai Közigazgatási Térség).

[27] Itt is érdemes röviden utalni arra, hogy Magyarország Alaptörvényének Q) cikke szerint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját és elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert – így a végrehajtott hatalomra és a közigazgatásra is vonatkozó – szabályait (->nemzetközi jog ->nemzetközi szokásjog). A nemzetközi jog más forrásai (nemzetközi szerződések, egyezmények) jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé (->nemzetközi szerződések). Az E) cikk rendelkezései pedig annyiban a hazai közigazgatás feladatait is érintik, hogy Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja (->az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal). A kizárólagosan és közösen gyakorolható témakörök szinte kivétel nélkül szakigazgatási területeket jelölnek ki: vámigazgatás, versenyjog, mezőgazdaság, halászat, foglalkoztatás, környezetvédelem, fogyasztóvédelem, közlekedés, energiaügy, ipar, kultúra, idegenforgalom, oktatás stb.^[65] Az Európai Unió joga megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt, amely a hazai közigazgatás számára is kötelező az uniós jog szupremáciája, a közvetlen hatály a közvetlen alkalmazandóság alapján.

3.1. Államigazgatás

[28] Az Európai Unióban tehát a jogharmonizáció keretében találkozhatunk az államigazgatásra vonatkozó közös szabályokkal. Ennek egyik központi színtere az EU Közigazgatási Jogi Kutatóhálózat (Research Network on EU Administrative Law – ReNEUAL), amely az uniós közigazgatási jog egyszerűsítésének lehetőségével és lényeges szükségességével foglalkozik, mint az uniós politikák uniós intézmények és tagállamok általi végrehajtását szabályozó szabályok és elvek összessége.^[66] Enne indoka – ahogy azt a központ is elismeri –, hogy az EU közigazgatási joga szakpolitikaként rendszertelen és átláthatatlan módon fejlődött. Az egyszerűsítés az EU szakpolitikai területein alkalmazott struktúrák és módszertan egyszerűsítésével és fejlesztésével érhető el. A ReNEUAL átfogó célja az EU közvéleménye olyan megértésének kialakítása, amely biztosítja, hogy az Unió alkotmányos értékei jelen legyenek és minden esetben betartsák a közhatalom gyakorlása során.

[29] A ReNEUAL 1.0 keretében a munkacsoportok 2009 és 2014 között mintaszabályokat dolgoztak ki.^[67] A 2014. évi ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure a kötelező érvényű jogszabályjavaslat tervezete, amely összehasonlító kutatások alapján azonosítja a legjobb gyakorlatokat az EU különböző szakpolitikáiban az uniós jog általános elveinek megerősítése érdekében (->a közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban).^[68] A modellszabályok hat könyvbe rendezték az alábbiak szerint: Általános rendelkezések, Közigazgatási jog(szabály)alkotás, Egyedi ügyekben történő döntéshozatal (hatósági eljárás), Közigazgatási szerződések, Kölcsönös segítségnyújtás, Adminisztratív információáramlás.^[69]

[30] A ReNEUAL 2.0 esetében 2018-tól kezdődően három, az EU közigazgatási joga szempontjából kiemelten releváns téma kutatása indult meg.^[70]

- A 2.1 munkacsoport: „A közigazgatási jog és a jó közigazgatás közös európai elvei” egy Európai Közigazgatási Jogi Eszköztárat (European Administrative Law Toolbox) kíván létrehozni, felfedve a szükségesnek vagy legalábbis hasznosnak tartott jogi eszközök mélyebb indokait az olyan kulcsfontosságú demokratikus elvek érvényesülése során, mint például az egyének jogainak a közigazgatás általi védelme, az átláthatóság és a közigazgatás és tevékenységének demokratikus legitimitása. Ennek két összetevője az Európai Közigazgatási Jogok Közös Alapja

(Common Core of European Administrative Law – CoCEAL) és a Jó közigazgatás páneurópai általános elvei (pan-European general principles of good administration).

- A 2.2 munkacsoport: „Digitalizált közigazgatás az EU-ban” az új technológiák, és különösen a digitalizált információs és kommunikációs technológiák hatására összpontosít (gépi tanulás, algoritmikus döntéshozatal, mély tanulási algoritmusok, belső piaci együttműködés, rendőrségi és igazságügyi együttműködés, pénzügyi szabályozás, intelligens városok, fordítás).
- A 2.3 munkacsoport: „Nemzetközi és transznacionális közigazgatási jog” a közigazgatási együttműködésekre fókuszál, így konkrétan megvizsgálja a határokon átnyúló és funkcionális együttműködést szabályozó jogi rendszerek hiányosságait, és azt, hogy melyik jog alkalmazandó, amikor egyik sem vitathatatlan. Ez kiterjed mind a jogrendek közötti horizontális interakcióra (határokon átnyúló együttműködés), mind a vertikális interakcióra (szabályozási együttműködés).

3.2. Helyi önkormányzatok

[31] A ->helyi önkormányzatokat érintő nemzetközi jogi alapidokumentum az *1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről*, amelynek célja a tagok közötti szorosabb egység létrehozása, a közös eszmék és elvek védelme és megvalósítása.^[71] Ennek elérésének egyik eszköze a közigazgatás terén történő megállapodás, illetve a szubszidiaritás elve, mivel e jog legközvetlenebbül helyi szinten gyakorolható. Szabályozási követelmény, hogy a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az alkotmányban is el kell ismerni.^[72] A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. A charta a következő fontosabb témakörökét érinti inkább alapvető megközelítésben: a helyi önkormányzás terjedelme; az önkormányzati határok védelme; a feladatoknak megfelelő igazgatási szervezetek, források és azok gyakorlásának feltételei; a tevékenységük államigazgatási felügyelete; a pénzügyi források; az egyesülési jog és a helyi önkormányzás jogi védelme.

[32] Regionális értelmezési szinten ki kell emelni az Európa Tanács *Referenciakeret a Regionális Demokráciához* című dokumentumát, amelynek tartalmát jelentős mértékben inspirálta a Helsinkii Záróokmány (1975) és az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszus által 2008-ban elfogadott Regionális Demokrácia Európai Chartájának tervezete. A kódex a regionális entitások^[73] jogairól és kötelezettségeiről szól, és arra hivatott, hogy átmenetet képezzen a központi kormányzat és az alap (helyhatóságok) között.^[74] A referenciakeret hangsúlyozza a szubszidiaritás elvét, a társadalmi és területi kohézió elvét, valamint a szuverén állam összetevői közötti szolidaritás szükségességét (másként szólva a „szövetség” lojalitást). A regionális önkormányzat az alkotmány és a jogszabályok szabta korlátozásokon belül a regionális hatóságok jogi kompetenciáját és képességét jelzi arra, hogy szabályozzák és kezeljék a közügyek egy részét saját felelősségi körükön belül, a regionális lakosság érdekében.

[33] Az Európai Városi Charta (1992) az Európa Tanács várospolitikai munkájára épül, mely a szervezet által 1980 és 1982 között lebonyolított Európai Kampány a Városi Újjászületésért mozgalom hatására indult meg.^[75] A dokumentum egyetlen összefüggő szövegbe foglalja a magas színvonalú helyi szintű városigazgatás elveit. Ezek alapján az európai városok polgárainak joguk van: a biztonsághoz, az egészséges környezethez, a foglalkoztatottsághoz, a lakáshoz, a sporthoz és kultúrához, a részvételhez, a tartós és gazdasági fejlődéshez, a városok közötti együttműködéshez, valamint a megfelelő pénzügyi mechanizmusokhoz és struktúrákhoz. Az Európai Városi Charta II: Egy új városkép kiáltványa (2008) jogi státuszát tekintve, hasonlóan az Európai Városi Charta I.-hez, nem minősül nemzetközi egyezménynek.^[76] Tartalmát tekintve kiegészíti és frissíti az előzőt, és a városi élet új kultúráját javasolja, amely arra ösztönzi az európai területeket, hogy fenntartható várost építsenek, amelyek képesek megbirkózni a városi társadalmak jelenkori kihívásaival.^[77]

[34] Az ún. Lipcsei Charta a fenntartható európai városokról című megállapodást 2007-ben fogadták el a városfejlesztésről és területi kohézióról szóló informális miniszteri találkozó alkalmából.^[78] A dokumentum ajánlásokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az integrált városfejlesztési politika nagyobb mértékű hasznosítása érdekében szükséges a kiváló minőségű közterületek létrehozása és fenntartása, az infrastrukturális hálózatok modernizálása és az energiahatékonyság növelése, valamint a proaktív innovációs és oktatási politikák, a társadalmi és a demokratikus részvétel. Másfelől kiemelt figyelmet fordít a városok egészének kontextusában a hátrányos helyzetű városrészekre, amelyek felzárkóztatása érdekében hangsúlyosak a fizikai környezet fejlesztésére irányuló stratégiák, a helyi gazdaság és a helyi munkaerő-piaci politika erősítése, a proaktív oktatási és képzési politikák gyermekek és fiatalok számára, illetve a hatékony és megfizethető városi közlekedés ösztönzése.^[79] Ennek továbbfejlesztett változata a 2020-ban indított új Lipcsei Charta, „A városok átalakító ereje a közjó érdekében” című kezdeményezés.^[80]



4. JEGYZETEK

[1] Aksana SHUPITSKAYA: „The Constitution and Public Administration” *Public Governance, Administration and Finances Law Review* 2018/2, 81–89.

[2] TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*, Szent István Társulat. 2001, 172, 248–249; VARGA Zs. András: „Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma” *Pázmány Law Working Papers* 2013/5, 3. Bővebben lásd FÁBIÁN Adrián: „A közigazgatás a hatalommegosztás rendszerében” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovat szerkesztő: Balázs István)

[3] BÁRCZI Géza – ORSZÁGH László (szerk.): *A magyar nyelv értelmező szótára*, Budapest, Akadémiai, 1959–1962.

[4] LAMM Vanda (szerk.): *Jogi lexikon*, Budapest, CompLex, 2009, 469.

[5] BÁRCZI-ORSZÁGH (3. j.).

[6] Immanuel KANT: *A tiszta ész kritikája*, Budapest, Akadémiai, 1971, 198; TAKÁCS Péter: „Államelmélet a XX. században. A jogi, a társadalmi és a politikai államfogalom” *Pro Publico Bono* 2011/2.

[7] PETRÉTEI József: „Hatalommegosztás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András)

[8] James MADISON: „The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments” *Federalist Papers* 51, 1788. A „checks and balances”-ból lett magyarul – a többség szerint – fékek és ellensúlyok, miközben a *check* főnévként ellenőrzést, a *balance* pedig egyensúlyt jelent, bár bizonyos szövegek környezetben ellensúlyt is. Országgh László 1994-es angol-magyar szótára szerint a *balance* fordításaként az egyensúly és az ellensúly is helyes lehet. ORSZÁGH László: *Angol-magyar szótár*, Budapest, Akadémiai, 1994.

[9] TEMESI István: *Államigazgatás*, Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2019, 7; Benjamin CONSTANT: *A régiek és a modernek szabadsága*, Budapest, Atlantisz, 1997, 80–81.

- [10] Rudolph JHERING: *Der Zweck im Recht. I-II.*, Leipzig, Breitkopf und Härtel, 1904.
- [11] LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*, Pécs, Dialóg Campus, 2000, 103; LÁBADY Tamás: *A magánjog általános tana*, Budapest, Szent István Társulat, 2014, 107.
- [12] CDL-AD 003rev, Report on the Rule of Law, 2011. 36-41. §. A Jelentés eredeti lábjegyzetében hivatkozott munka: Tom BINGHAM: *The Rule of Law*, London, Allen Lane – Penguin, 2010.
- [13] Kaarlo TOURI: „Four Models of the Rechtsstaat” in Maija SAKSLIN (szerk.): *The Finnish constitution in transition*, Helsinki, Finnish Society of Constitutional Law, 1991.
- [14] TAMÁS (2. j.) 210–211.
- [15] Kétség esetén a gyanúsított javára (kell dönten).
- [16] Alkotmány 2. §; Alaptörvény B) cikk.
- [17] 9/1992. (I. 30.) AB határozat; 10/1992. (II. 25.) AB határozat; 11/1992. (III. 5.) AB határozat.
- [18] BALOGH Zsolt: „Az Alkotmánybíróság jogállam-értelmezése” in KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmánybíráskodás*, Budapest, Unió, 1993, 109–144.
- [19] Alaptörvény B) cikk.
- [20] GYÓRFI Tamás: „Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég, 2009, 150.
- [21] Alaptörvénye XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan [...] közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. 15. cikk (2) A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve [...]” 17. cikk (4) bekezdés: „Sarkalatos törvény [...] közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését törvény módosíthatja.” 25. cikk (2) bekezdés: „A bíróság dönt [...] a közigazgatási határozatok törvényességéről [...]”
- [22] Alaptörvény 15. cikk.
- [23] Alaptörvény F) cikk. Bővebben IVÁN Dániel: „Az Möt. és a főváros” in PERES Zsuzsanna – BATHÓ Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére: Labor est etiam ipse voluptas*, Budapest, Ludovika Egyetemi, 2021, 545–556; IVÁN Dániel: „Budapest főváros jogi szabályozottsága” in KOVÁCS Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020, 183–190.
- [24] Alaptörvény 16. cikk.
- [25] Alaptörvény 18. cikk.
- [26] Alaptörvény 20–21. cikk.
- [27] Alaptörvény 18. cikk.
- [28] Alaptörvény 15. cikk.
- [29] Alaptörvény 17. cikk (3) bekezdés: „A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és vármegyei kormányhivatal.” 23. cikk (1) bekezdés: „Az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre.” 46. cikk (1) bekezdés: „A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.” Uo. (3) bekezdés: „A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.”
- [30] Ksztv.; Kit.
- [31] Kit.

[32] Alaptörvény 31–35. cikk.

[33] Alaptörvény, Záró és vegyes rendelkezések, 25. (2) bekezdés: „A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. december 31-én hatályos 44/B. § (4) bekezdését 2012. december 31-ig alkalmazni kell. 2011. december 31-ét követően törvény vagy törvényi felhatalmazás alapján kormányrendelet államigazgatási feladat- és hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek.”

[34] Alaptörvény 34. cikk.

[35] Alaptörvény 51–53. cikk.

[36] Alaptörvény XXIV. cikk.

[37] Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés: „Mindenkinek joga van [...] a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.” Uo. (4) bekezdés: „A [...] közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.”

[38] Alaptörvény XIII. cikk.

[39] Alaptörvény 38. cikk .

[40] Alaptörvény B) cikk.

[41] TAMÁS András: „[A jogállam közigazgatásának »fejlődése«: közigazgatásból magánüzlet](#)” *Iustum Aequum Salutare* 2009/3, 57–74.

[42] ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jogalkotás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) (2019).

[43] 5/2019. (III. 13.) IM rendelet a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről.

[44] 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Jogszabálytárról.

[45] Mötv. 51. §.

[46] Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés j) pont és ellenjegyzés mellett (4) bekezdés c) pont.

[47] Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés h) pont. Részletesebben Mötv. V. Fejezet – Területszervezés 96. §.

[48] Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés f) pont és 21. cikk.

[49] Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés g) pont. Részletesebben Mötv. V. Fejezet – Területszervezés 96. §.

[50] Alaptörvény 43. cikk; *2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről.*

[51] Alaptörvény 30. cikk; *2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról.*

[52] Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés; Kp.; *2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról* 24. § és IV. Fejezet – A Kúria önkormányzati tanácsa 45. §.

[53] 2018. évi CXXX. törvény 85. §. E törvény hatálybalépéséről és az átmeneti rendelkezések megállapításáról külön törvény rendelkezik.

[54] Alaptörvény 24. cikk.

[55] Alaptörvény 29. cikk (2) bekezdés d) pont.

[56] Részletesebben lásd *2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről* IV. Fejezet - Az ügyészség közérdekvédelmi feladatai 26. §.

[57] Alaptörvény 17. cikk (3) bekezdés. A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és vármegyei kormányhivatal.

[58] Alaptörvény 34. cikk.

[59] Alaptörvény 32. cikk.

[60] Részletesebben lásd 2019. évi CX. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról; 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról; 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól; Möt. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete, 132. §-tól.

[61] 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról. A 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet külön rendelkezik a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről.

[62] David DYZENHAUS: „The rule of (administrative) law in international law” *Law and contemporary problems* 2005/3–4, 127.

[63] TEMESI István: „A közigazgatási jog fogalma, jellemzői, kialakulása” in TEMESI István (szerk.): *Közigazgatási jog*, Budapest, Dialóg Campus, 2018, 57–58.

[64] LINDER Viktória: „A helyi-területi közigazgatás I. A dekoncentráció és dekoncentrált szervek” in SZALAI András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*, Budapest, HVG-ORAC, 2020, 231.

[65] Bővebben lásd Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 3–6. cikkeit.

[66] ReNEUAL – the Research Network on EU Administrative Law.

[67] ReNEUAL 1.0 – ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure.

[68] Paul CRAIG – Herwig HOFMANN – Jens-Peter SCHNEIDER – Jacques ZILLER (szerk.): *ReNEUAL model rules on EU administrative procedure*, Oxford University Press, 2017.

[69] A hat könyv részletes feldolgozása a *Pro Publico Bono* 2017/2. számában olvasható. BALOGH-BÉKESI Nóra – BALÁZS István – BOROS Anita: „I. Könyv - Általános rendelkezések”, 20–67; VARGA ZS. András – PÁTKAI Nándor – BOROS Anita: „II. Könyv - Közigazgatási jogalkotás”, 68–77; VÉRTESY László – POLLÁK Kitti – BOROS Anita – VÁCZI Péter – KOCSIS Diána – LINDER Viktória: „III. Könyv - az egyedi ügyekben történő döntéshozatal”, 78–133; KOVÁCS László – VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta – SZILVÁSY György Péter – KOI Gyula – IVÁN Dániel: „IV. Könyv - A közigazgatási szerződések”, 134–179; FÁBIÁN Adrián – Fazekasné Pál Emese – JÓZSA Zoltán: „V. Könyv - A kölcsönös segítségnyújtás”, 180–195; HAJAS Barnabás – KOI Gyula – GERENCSÉR BALÁZS Szabolcs – BERKES Lilla – BENCSIK András – HULKÓ Gábor – FEHÉR Júlia – LAPSÁNSZKY András – POLGÁR Miklós: „VI. Könyv - Információáramlás”, 196–241.

[70] ReNEUAL 2.0.

[71] ZÖLD-NAGY Viktória: „Az Európa Tanács helyi önkormányzatokat érintő tevékenysége” in FARKASNÉ GASPARIK Emese (szerk.): *A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete*, Budapest, Ludovika Egyetemi, 2021, 153.

[72] Lásd bővebben az 1997. évi XV. törvény; Lando KIRCHMAIR: „International Law and Public Administration: The European Charter of Local Self-Government (December 20, 2014)” *Pro Publico Bono* (2015/3, 124–135).

[73] A regionális hatóságok olyan területi hatóságok, amelyek a központi kormányzati szint és a helyhatóságok között helyezkednek el. Ez nem feltétlenül jelent hierarchikus kapcsolatot a regionális és a helyi hatóságok között.

[74] Európa Tanács: Referenciakeret a Regionális Demokráciához, hivatalos szöveg. Európa tanács helyi és regionális hatóságok Kongresszusa, 2017.

[75] European Urban Charter.

[76] Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux: Charte urbaine européenne II Manifeste pour une

nouvelle urbanité, 2008.

[77] Ayselin Gözde YILDIZ: „European Urban Charter 1992 and 2008” in Samuel O. IDOWU – Nicholas CAPALDI – Liangrong ZU – Ananda Das GUPTA (szerk.): *Encyclopedia of Corporate Social Responsibility*, Springer, 2013.

[78] Lipcsei Charta a fenntartható európai városokról.

[79] Markus ELTGES: „Leipzig Charter on Sustainable European Cities-A Work in Progress” *European Spatial Research and Policy* 2009, 63–78.

[80] Christiaan van LIEROP: *New Leipzig Charter – The transformative power of cities for the common good* European Parliamentary Research Service, PE 659.384 2020.