

**A téma címe: T-037894 jelű „A közigazgatási jogi felelősség- és szankciórendszer elméleti dogmatikai rendszerének fejlesztési lehetőségei” című OTKA kutatás**

A kutatás egyik legfontosabb eredménye annak a bizonyítása, hogy – ellentétben a magyar joggal – az európai országok a közigazgatási felelősségi rendszert *széles* értelemben fogják fel, és *két, egymást kiegészítő jogi rezsim együtteseként értelmezik*. A széles értelemben vett felelősségi rendszer egyik eleme a közhatalmi viszonyokban a jogszabályok és az egyedi hatósági határozatok megsértőivel (természetes személyekkel illetve szervezetekkel) szemben alkalmazott *közigazgatási jogi szankciórendszer*; a másik eleme szankciórendszer *pandanja*, a közigazgatási szervek jogellenes magatartásáért való felelősségét megteremtő *közigazgatási kárfelelősségi rendszer*. E két jogi rezsim – *tekintet nélkül a jogági elhelyezkedésre* - együttesen képes biztosítani a jogállami közigazgatással szemben támasztott követelményeket. A szakmai zárójelentés a kutatás során elért eredményeket e két jogterület szerinti felosztásban ismerteti.

**A közigazgatási represszióra és szankcionálásra vonatkozó eredmények**

1. A közigazgatási jogi szankciórendszer szabályozásában és a jogalkalmazásban az európai országok túlnyomó többsége az ún. *duális szankciófogalmat*<sup>1</sup> részesíti előnyben, azaz a nemzeti jogalkotások és a bírói gyakorlatok is kizárják a közigazgatási szankcionálásból a közszolgálati jogi szankciórendszert a jogviszonyra jellemző hierarchia okán. Vannak olyan kiterjesztő elméletek, amelyek a közigazgatási represszió fogalomkörébe sorolják a közigazgatási szerződések körében alkalmazott szankciókat is, de ez a jogalkotásban nem nyert teret. A duális szankciófogalom szinte egyértelmű elfogadottságát követően azonban az elemzés legalább három szinten végezhető: egyrészt a *törvényhozás* szintjén, másrészt a *jogalkalmazás* szintjén, harmadrészt az *elmélet* szintjén. A törvényhozás szintjét vizsgálva az európai államokat három nagy csoportba sorolhatjuk: azon országok, amelyek elismerik a közigazgatás büntetőhatalmát, és a közigazgatási szankcionálás alapját valamely törvény teremti meg (pl. Portugália, Olaszország, Németország); azon országok, amelyek alkalmazzák ugyan a közigazgatási szankcionálást, de nincs törvényi alapja ennek (pl. Franciaország, Belgium, Spanyolország); és azon országok, amelyek tradicionálisan tagadják a közigazgatás büntetőhatalmát (pl. Nagy-Britannia, Dánia). A jogalkalmazás szintjén szembetűnő a *közigazgatási bíróságok aktív szerepe* valamennyi európai ország joggyakorlatában. Az önálló közigazgatási bíróságok sokkal inkább alkalmasak a *közérdek fogalmának és fokozatainak* értelmezésére mint a rendes bíróságok, a közigazgatási szankcionálás elvi határait sokszor a bírói gyakorlat határozza meg. Az elmélet szintjén minimumkövetelményként határozhatjuk meg a jogellenességre reagálást, a represszivitást, ezen túl azonban meglehetősen nagy diverzitást mutatnak a különböző teóriák. Tendenciaszerűen elmondható, hogy a közigazgatási szankció központi eleme a közigazgatási jogellenesség, amelyet azonban gyakran a közigazgatási bűncselekmény terminológiával illetnek, és a közigazgatási és büntetőjog határán helyeznek el. Egyre gyakoribb a büntetőjogtól független vegytisztán közigazgatási jogi szankció is, de az elmúlt 15 évben megjelentek a *polgári jogi elemekkel kevert jogellenességek* is. A jogellenességek ilyen keveredése gyakran vezet már a jogalkotás szintjén a szankció kumulációjához, ami az európai emberi jogi egyezmény sérelmét jelentheti.

2. A közigazgatási szankciórendszerre különböző mértékben és módokon hatnak a nemzetközi kötelezettségek: egyrészt az európai bi- és multilaterális szerződések, az Európa Tanács ajánlásai és a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság joggyakorlata, harmadrészt az Európai Unió közösségi jogának és a bírói gyakorlatának harmonizációs kötelezettségei által. A kutatás eredményei közül kiemelendőnek tartjuk a *szupranacionális közigazgatási szankció* vizsgálatát. Az Európai Unió közösségi jogának szankciórendszere a szektorális szankcióktól *elmozdulni látszik a horizontális szankciószabályozás felé*. Ma még azonban nem tekinthető horizontálisnak a közigazgatási szankciók és intézkedések szabályozása, de több olyan elem is megjelent a közösségi jogi szabályozásban, amely egy későbbi átfogó szabályozás lehetőségét rejti. Az uniós tagállamok közigazgatási büntetőhatalma mellett (lsd. 1. pontban foglalt államok) igen hamar megjelentek a közösségi szinten szabályozott és alkalmazott szankciók<sup>2</sup>. A közösségi jog érvényesítése érdekében alkalmazott szankciókat kezdetben a „sem bírság, sem büntetés” negatív definícióval illették, később azonban az uniós szabályozás és elmélet<sup>3</sup> három kategóriát különböztetett meg: a quasi büntető szankciókat, amelyek többnyire a bírság típusú szankciókat jelentette, a közigazgatási kényszerítő intézkedéseket, és a gyakran büntetőjogi vagy civiljogi

<sup>1</sup> Nagy Marianna: Közigazgatási szankcionálás az Európai Unió tagállamaiban I-II. Magyar Közigazgatás 2004. 2-3. szám.

<sup>2</sup> Különösen jellemző a halászati, a közös mezőgazdasági politika, a szén-, és acéltermelési ágazatban alkalmazott bírságok és egyéb intézkedések

<sup>3</sup> Tiedemann: Principes généraux applicables aux sanctions communautaires 11. o.

elemekkel terhelt egyéb közigazgatási szankciókat. A közösségi jog eleinte csak kiegészítő jellegűnek tekintette a közigazgatási szankciókat.

3. A közösségi pénzügyi érdekek védelmére vonatkozó Európai Tanácsi rendelet rejtheti a csíráját egy későbbi átfogó szabályozásnak, de ma még nincs kimunkálva a valamennyi ágazatra és valamennyi jogellenességre alkalmazható formája. A szupranacionális szankciófogalom központi kategóriája a *szabálytalanság*<sup>4</sup>, amely a közösségi költségvetéssel szembeni jogellenességhez kapcsolódik. A szabálytalanságok közül a közösségi szabályozás kiemeli a csalást, amelyet az Európai Bizottság „szándékos szabálytalanságként” definiál<sup>5</sup>, de ezt a büntetőjog terrénumába utalja. Az egyéb szándékos vagy gondatlan szabálytalanságok elkövetőit a közösségi közigazgatási szankciókkal bünteti. A szupranacionális szankciók *tehát szubjektív alapúak*, és egyelőre a közösségi jogalkotó által ideiglenesen lezárt katalógust alkotnak. A közösségi pénzügyi jog megsértése az alábbi közigazgatási jogi szankciókkal sújtható: közigazgatási bírság, a jogtalanul megszerzett összeg megfizetése, közösségi szabályok által nyújtott előnyök teljes vagy részleges megvonása, előnyből való kizárás a továbbiakra nézve, biztosíték vagy letét elvesztése, egyéb tisztán gazdasági szankciók. A közösségi jog sérelme azonban nem csak szankciókat, hanem rendészeti célú intézkedéseket is magával hozhat. A közösségi rendészeti intézkedések célja a reparáció, a szabályozás szerint ide tartozik a tartozás tárgyát vagy jogtalanul kapott összegek utáni fizetési vagy visszafizetési kötelezettség illetve a kérelemhez beadott biztosíték teljes vagy részletes elvesztése. Míg a szektorális szankciók esetében többnyire világos a szankciók és az intézkedések megkülönböztetése, a pénzügyi érdekek védelmében született rendelet megkerüli annak definiálását, hogy mi a különbség a kettő között. Megállapításaink szerint a két jogintézményt legalább négy szempont alapján különíthetjük el: egyrészt a *célja* különböző, hiszen a szankció a kötelezettség teljesítésének hiánya miatti közigazgatási fellépés, az intézkedés célja pedig *az adott ágazati szakrend helyreállítása; a jogi szabályozottság* vonatkozásában a szankción számon kérik az alkotmányos és büntetőjogi elveket (szupranacionális szankciónál is számos büntetőjogi és büntető eljárásjogi alapelvet), míg az intézkedéseknél nem kérik számon az összes garanciát; *tartalmukat* tekintve a szankciók többnyire kifejezik az állam/közösség repressziós igényét, mert gyakran csak utólagosan, a jogsértést meg nem történtté téve szabják ki, nincs lehetőség in integrum restitutio-ra, az intézkedések mindig a rend helyreállításra szólnak; *időtartamukat* tekintve a szankciók mindig határozott idejűek, az intézkedések lehetnek határozatlan idejűek is. A közösségi közigazgatási szankciók alkalmazására három alapelvet rögzít a 2988/95/ Tanácsi rendelet: *hatékonyság, arányosság és visszatartó erő*. A közösségi jog védelmére született szankciók indokolása azonban előre vetíti, hogy a közigazgatási szankciók más ágazatokban is megjelenhetnek a jövőben. (Így pl. ugyanezen elvek, de korlátozott eszközök jelentek meg a foglalkoztatási diszkrimináció elleni irányelvben). A közösségi jog sérelme esetén a tagállamok bírnak elsődleges felelősséggel a jogsértés elhárításában és a szankcionálásban, de a közösség nem írja elő a jogérvényesítés módját. A szupranacionális szankciók a jogharmonizáció következtében hatottak a magyar jogra, *de egyelőre csak a rendeleti jogalkotásban jelentek meg*. Egyelőre kétséges, hogy a szabálytalanság mint önálló jogellenességi forma meggyökeresedik-e a hazai szankciós elméletben és gyakorlatban, ugyanis a materializálható pénzügyi hátrányt nem jelentő jogellenes cselekményekre nem alkalmazható.

4. A közigazgatási jogi szankciótanra vonatkozóan a kutatási *gyakorlatban is hasznosuló eredményei közé tartozik*, hogy a készülő közigazgatási szervezeti törvény tervezete számára *elkészítettük az önálló közigazgatási szankciós fejezet koncepcióját*<sup>6</sup>, *kidolgoztuk azokat a minimumgaranciákat*, amelyekkel a törvény megfelel az Európa Tanács és az Emberi Jogi Bíróság követelményeinek. Javaslatot tettünk a *szankcióalkalmazás alapvető törvényi elveire*, illetve *definiáltuk azok tartalmát* (törvényesség elve, visszaható hatály tilalma, ne bis in idem elve, ésszerű határidő elve, jogorvoslathoz való jog tartalma, eljárási garanciák biztosítása, bizonyítási teher szabályozása, bírói felülvizsgálat biztosítása, arányosság elve a közigazgatási jogsértések esetén).

5. A kutatási hipotézis kiindulópontja volt a túlságosan széleskörű, és elméletileg nem kellően megalapozott objektív felelősségi rendszer vizsgálata. Az európai összehasonlítás e tekintetben megerősítette a kutatási hipotézis álláspontját. Az Európa Tanács ajánlásai és a bírói gyakorlat, és az európai államok *csaknem kivétel nélkül mind a szubjektív alapú*<sup>1</sup>, vétkességi felelősségen nyugvó szankciórendszert támogatják, valamint az Európai Unió közösségi jogában meglévő szankciók szintén vétkességi alapúak. Kizárólag a magyar és a görög közigazgatási jog preferálja a sem a vétkességet, sem a felróhatóságot nem igénylő objektív szankcionálást. E két közigazgatási jogi dogmatika egyértelműen közigazgatási kényszerítő, jogérvényesítő eszköznek tekinti a közigazgatási szankcionálást, míg *az európai államok repressziós vagy depönalizációs eszközt látnak benne*. Az objektív felelősség ugyanakkor nem tiltott az Európa Tanács és a strasbourgi Bíróság gyakorlata szerint sem, de kivételként szabályozzák (Salabiaku-ügy). Az objektív szankciórendszer felszámolása nem cél, de a magyar jogból hiányzó kimentési okok szabályozása az Európai Emberi Jogi Bíróság joggyakorlata által is kívánatos. A

<sup>4</sup> 2988/95/EK rendelet 1. cikk (2) bek: Szabálytalanság a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye, mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a *Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének*, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszédett saját forrásokból származó bevételek csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt. (kiemelés N.M.)

<sup>5</sup> Európai Unió Bizottságának 2005. évi jelentése COM(2006) a csalás elleni küzdelemről

<sup>6</sup> A koncepciót elfogadta a törvényelőkészítő bizottság 2004. április 13-i ülése

kutatás egyik részeredménye, hogy a már említett közigazgatási szervezeti törvény számára *meghatároztuk a törvényben szabályozandó kimentési okokat*, illetve a hozzájuk kapcsolódó bizonyítási terhet. A szervezeti törvényben kimentési okok közül általános felelősség alóli mentesülési okként kell definiálni a 14 életévet, a vis maiort, valamennyi közigazgatási bírságra kiterjeszhető szabálysértési törvény büntetethőséget kizáró okai, illetve az egyes ágazati törvényekben szabályozható az általános polgári jogi gondossági kötelem, azaz mentesül a közigazgatási jogellenesség alóli felelősség alól az, aki úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható/vagy tőle elvárható.

6. A repressziós szakirodalomban ma markánsan két nézet különböztethető meg: a közigazgatási jogi szankciót jogérvényesítő kényszerként felfogó funkcionista álláspont (Madarász Tibor) illetve a főként büntetőjogászok által képviselt szubjektív felelősségen alapuló közigazgatási büntetőjogi álláspont (Kis Norbert, Máthé Gábor). Az objektív felelősségen alapuló elmélet kritikáját egy korábbi kutatásunkban kifejtettük<sup>7</sup>, a jelen kutatásban a teljesen vétkességi alapú közigazgatási büntetőjogi elméletekkel szemben fogalmaztunk meg ellenérveket. *Álláspontunk szerint az objektív felelősség kiiktatása a közigazgatási jogból legalább olyan károkat okozna, mint annak több évtizede működő abszolutizálása.* Az európai jogi hatások a vétkességi felelősség kiszélesítését kívánják meg, de nem írják elő az objektív felelősség teljes kiiktatását! A szervezetekkel szemben alkalmazott szankciók differenciálása során számos olyan életviszony képzelhető el, amelyre nem alkalmazhatók a büntetőjogi felelősségre vonás alapjául szolgáló beszámítási szempontok, és amelyeket a tárgyi felelősség alapján kell szankcionálni. A közigazgatási szankció egymásra rakódó több funkciója közül továbbra is prioritást kell hogy kapjon a jogérvényesítés, és ma is vannak olyan szankció típusok, melyek ezt a célt szolgálják (pl. korrekciós célú szankciók, eltiltó szankciók, kikényszerítő szankciók).

7. A vétkességi felelősséggel kapcsolatban le kell szögezni, hogy a hazai szabálysértési jogban meglévő szándékosság – gondatlanság fogalom-pár érintetlenül kell, hogy maradjon, de az ún. anyagi jogi bírságok egy részénél nemcsak hogy elképzelhető, hanem egyenesen kívánatos a felelősség alapjának felülvizsgálata. Ezekben az esetekben *javasoljuk az ún. vegyes, szándékosság-felróhatóság vétkességi mérce* alkalmazását, összhangban a kimentési okok szabályozásával. A vétkesség ilyen irányú szabályozását indokolja a két jogág szabályozástechnikája közötti elméleti különbség is. A büntetőjogi felelősségi rendszer inkriminációs technikája a taxatív, de legalábbis a precíz tiltások technikájára épül, ahol deliktum meghatározása pontos definíciót igényel. A polgári jogi inkrimináció ehhez képest általános károkozási tilalmat rögzít, és nem definiálja a jogellenességet pontosan. *A közigazgatási jogellenességek szabályozása vegyes jellegű, és a kettő között helyezkedik el.* A szabálysértési jogterületen előfordul a pontos inkrimináció, de általában ott is a keretszabályozásos technikával rögzítik a tiltásokat, amelyek azonban nem tekinthetők az általános károkozási tilalom közigazgatási megfelelőjének sem, hiszen a közigazgatási jogban nem elegendő a köznek való károkozástól tartózkodni, gyakran éppen abban áll a károkozás, hogy a címzett nem tett meg valamit, amit meg kellett volna tennie. Az objektív bírságoknál csak kivételesen fordul elő a pontos inkrimináció, ott inkább *az általános jogsértési tilalom a jellemző.* A büntetőjogi felelősségi rendszerhez közelítő közigazgatási jogellenességeknél indokolt a szubjektív alapú felelősségi rendszer érvényesítése, míg a vétkességi felelősségtől független, ún. tárgyi felelősséget érvényesítő jogellenességek leginkább a polgári jogi objektív felelősség mintájára kialakult általános károkozási tilalmon nyugszanak. Itt a „felelősség” tulajdonképpen a társadalom felé megjelenő kártelepítést jelenti, ahol a kár fogalma gyakran erősen szubjektív. A büntetőjogi vétkességfogalom tartalma a cselekvő személy tudati állapotát jellemzi a cselekményhez, addig a polgári jogi vétkességfogalom objektívabb: a cselekmény előreláthatóságát illetve annak mértékét jelzi, a cselekvő szubjektumától függetlenül. Az objektív alapú közigazgatási anyagi jogi bírságok egy részénél már spontán ezt a polgári jogi vétkességi mérceét alkalmazták, ugyanis a társadalomnak okozott kár előreláthatóságát, illetve az előrelátható kár elhárítására tett kísérletet díjazta a kimentéssel a jogalkotó. Mivel az európai tendenciák - ha nem is kivétel nélkül -, egyértelműen a felelősségi alapú szankcionálás megteremtését indokolják, ezért indokoltnak látszik a pontosan nem inkriminálható magatartások szankciórendszerének alapját *a polgári jogi felróhatóság fogalomköréhez közelíteni a büntetőjogi gondatlanság helyett.* Ilyen módon a közigazgatási jogi felelősségi alapú szankciók egy élesen el nem határolható skálán helyezkednének el, ahol a közigazgatási jogellenességek felelősségi mércejét a szándékosságtól a gondatlanságon keresztül a felróhatósági alapú jogellenességekig állapíthatnánk meg. Sokkal szűkebb terepon kell, hogy fennmaradjon a tárgyi felelősséget érvényesítő objektív szankciók köre. Amiben különbség mutatkozik büntetőjogi, a polgári jogi és a közigazgatási jogi felelősség között, az a felelősség célja. A büntetőjogi felelősség célja egyértelműen a megtorlás, a polgári jogi felelősségé a restitúció vagy reparáció. A közigazgatási jogi felelősség céljait illetően azonban differenciált célrendszert mutat. A szankciók túlnyomó többségénél megtaláljuk a megtorlási célt, de a restitúció csak másodlagos. A vétkesség mértéke azonban jelentősen befolyásolja a szankcióalkalmazást.

8. A közigazgatási szankcionálás és a közigazgatási büntetőjog elhatárolása számos elméleti problémát vet föl. A közigazgatási büntetőjogi megközelítés elsősorban a büntetőjogászok – egyébként a maga helyén nagyon indokolt nézőpontját tükrözi. Azokban az államokban, ahol a közigazgatási szankcionálás elméleti alapját a depónalizációban látják, a közigazgatási büntetőjogelvi és joggyakorlata (elsősorban bírói gyakorlata) érvényesül. Az Európai Unió közösségi jogának hatására azonban megjelent a depónalizáció kiváltására egy

---

<sup>7</sup> Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankciórendszer Osiris 2000 121-128 oldalak

másik alapelv, a büntetés szubszidiaritásának elve<sup>8</sup>, amely a direkt depónalizációt ellensúlyozza. A büntetés szubszidiaritásának elve alapján ugyanis formálisan nem kerül át a közigazgatási jogba a cselekmény, hanem csak a „büntetés jogát” adják át a közigazgatási szervnek és ha ez az eljárás nem lehetséges, vagy nem vezet eredményre, akkor a büntetőjog terrénumában marad, és bűnügyek elbírálására jogosult szervek (bíróóságok, ügyészségek, esetleg rendőrbírák) járnak el. Az Európa Tanács ajánlása és az Európai Unió közösségi joga ugyanakkor határozottan a büntetőjogi szankciók lehetséges alternatívájaként határozzák meg a közigazgatási jogi szankciókat.

9. Az anyagi hátrányokozás helyett egyre nagyobb súllyal szereplő ún. egyéb közigazgatási szankciókra vonatkozóan összeállítottunk a közigazgatási szervezeti törvény számára egy le nem zárt, és le nem zárható katalógust<sup>9</sup> az exemplifikatív módon szabályozható jogkorlátozásokról. Ezzel a katalógussal a jogalkotó részben mintát adhat az ágazati jogalkotásoknak, részben pedig egységesíti azok ma még meglehetősen heterogén tartalmát. A katalógusban szereplő jogkorlátozó szankciók: engedély felfüggesztése határozott időre, engedély felfüggesztése határozatlan időre, (felfüggesztés megszüntetésének feltételhez kötésével), engedély visszavonása, érvénytelenné válása, intézmény működésének korlátozása, intézmény működésének felfüggesztése, intézmény bezárása, elkobzás, eredeti állapot helyreállítására kötelezés, kedvezmény igénybevételeből való kizárás, szolgáltatás igénybevételeből való kizárás, kitiltás meghatározott helyről, intézményből, távoltartás, közbeszerzésből kizárás, állami támogatásból való kizárás, államigazgatási felügyelet alá helyezés, szankcionáló határozat nyilvánosságra hozatala. A szabályozási koncepcióban meghatároztuk, hogy ezen szankciótípusok közül melyek alkalmazhatók természetes személyek és melyek szervezetekkel szemben.

10. A különböző jogellenességek egyes ágazati jogalkotási eljárások során elvégzendő elkülönítéséhez segítséget nyújthat a kutatásban a magyar viszonyokra adaptált módszernek az alkalmazása, amelyet az alábbiakban foglalhatunk össze:

A büntetőjogi bűncselekmény – közigazgatási jogellenesség – civiljogi jogellenesség megkülönböztetésére alkalmaztunk<sup>9</sup> egy három elemből álló minősítési rendszert, amely megkönnyítheti annak eldöntését, hogy valamely cselekmény milyen jogellenességi kategóriába tartozik. A minősítési rendszerben mindegyik elem 1-től 3 pontig értékelhető, és amennyiben bármelyik jogellenesség ha elérte a 7 pontot, akkor a magasabb jogellenességi formába lehetne utalni, illetve a jogalkotónak határozottan meg kellene indokolnia az általa választott jogellenességi formát, valamint az esetleges kumulációt. A környezetvédelmi ágazat szankciórendszerének elemzésekor az alábbi táblázat alkalmazásával objektíve bebizonyíthatóvá vált, hogy a jogalkotás során semmilyen elemzés nem előzte meg az elsődlegesen és másodlagosan szankciós funkcióval rendelkező jogintézmények statuálását. Ez a módszer azokban az elemzésekben alkalmazható, ahol a politikakötöttség, illetve a rendkívül gyakran változó személyi állomány miatt nem vezet(ett) eredményre a jogalkotási szándékot feltárni szándékozó mélyinterjú módszere. Bizonyos büntetőjogi bűncselekmények és a közigazgatási jogellenességek elhatárolására az alábbi skála alkalmazható:

Indikáció	Feltételek	Pontozás
Jogsértés mértéke	Szándékos jogsértés	3
	Gondatlan jogsértés	2
	Objektív hiba	1
Védett érdek	Abszolút vagy quasi abszolút érték	3
	Olyan jogok és szabadságok, amelyek egy demokratikus társadalomban kivételesen korlátozhatók	2
	A társadalmi együttélés szabályainak megsértése	1
Okozott kár	Az okozott kár értéke nagy	3
	Az okozott kár értéke kicsi	2
	Csak veszélyeztetés	1

A másik skálán a közigazgatási jogellenesség és a civiljogi jogellenesség különböztethető meg: szintén az okozott kár, a védett érték és a jogsértés mértéke adja a súlyossági fokot, de némiképp eltérő szempontrendszer szerint:

<sup>8</sup> Nagy Marianna: Közigazgatási szankcionálás az Európai Unió országaiban I. Magyar Közigazgatás 2004/2. 67. p.

<sup>9</sup> Nagy Marianna: Közigazgatási szankcionálás az Európai Unió országaiban II. Magyar Közigazgatás 2004/3. 134- 35. p.

Indikáció	Feltételek	Pontozás	
		Civiljogi jogellenesség	Közigazgatási jogellenesség
Okozott kár	Ténylegesen okozott kár	3	1
	Lehetséges kár	2	2
	Individualizált kár hiánya	1	3
Védett érték	Magánérdek	3	1
	Általános érdek	2	2
	Közigazgatás érdeke	1	3
Jogsértés mértéke	Civiljogi kötelezettség megszegése	3	1
	Bármely más kötelezettség megszegése	2	2
	Közigazgatási szabály megszegése	1	3

Ezzel a két skálával már a jogalkotás előkészítése során könnyebben elkerülhető lenne a különböző szankciók kumulációja, ugyanakkor lehetővé válna a megfelelő szankcionálás is. Hangsúlyozzuk azonban, hogy ez a módszer nem abszolút, csak más jogpolitikai célok mérlegelésével együtt alkalmazható, mint kiegészítő módszer.

11. A vétkességi felelősség adaptációjának egyik legnagyobb kihívása a szervezetek felelősségi alapú szankcionálásának megteremtése. Megállapításaink szerint a magyar közigazgatási jogalkotás elsősorban a bizonyítási nehézségek és a kényelmesség okán következetesen ellenáll a szervezetekkel szembeni felelősség statuálásának. Többek között ennek az egyik diszfunkcionális következménye a szervezetek szankcionálásában a szankciók és a szakrendészeti intézkedések kumulációja. Bár a felelősségi alapú szankcionálás a szervezetek büntetőjogi felelősségében már megjelent a magyar jogban, a joggyakorlat még nem adaptálta. A felelősségi modell meggyökeresedését elsősorban az Európai Unió szektorális szankciói segíthetik elő, amelyek harmonizációs feladatokként jelennek meg a magyar jogalkotásban. A szervezetek közigazgatási szankcionálásában a „felelősség” nem származékos, azaz nem az alkalmazott helyetti helytállást jelenti, hanem eredeti, az alkalmazott felelősségétől független. Az elsődleges jogpolitikai célt pedig a jelenlegi objektív alapú szankcionálás is kiszolgálja.

12. Sajátos, a közigazgatás represszióra hosszabb távon ható jogfejlődést indíthat el az ún. *szabályozó hatóságok szankcionáló tevékenysége*. A szabályozó hatóságok kialakulásukkor is olyan jogterületeken jelentek meg, ahol *találkozik a köz- és magánszféra*, Mivel ezek a területek többnyire az Európai Unió közösségi joga által is szabályozottan a tőke és a szolgáltatások szabad mozgását szabályozzák, *itt a legerősebb a közösségi jog befolyása a hazai repressziós jogra*. A szabályozó hatóságok kialakulásukkor gazdasági verseny területét és a tőkemozgást akadályozó tevékenységekre vonatkozóan szankcionáló tevékenységükkel egyszerre töltötték be két funkciót: egyrészt a büntetőbíróságok lassúságát kiváltva azonnali beavatkozási lehetőséget teremtettek, másrészt a hazai jogban a *szabályozó hatóságok helyettesítették az akkor még nem szabályozott szervezetekkel szemben alkalmazott büntetőjogi szankciókat*. Ma a jogi személy büntetőjogi felelősségének megteremtése háttérbe szorította ezt a funkciót, de továbbra is megmaradt az erős beavatkozási lehetőség a gazdasági szférába. Különbözik azonban minden más területtől, hogy ezekben az ágazatokban *nem egyértelmű az Európa Tanács és az Európai Unió által megkövetelt büntetőjogi alapelvek érvényesíthetősége*. Bár az utóbbi időben jelentős előrelépések történtek a szabályozó, a felderítő és a szankcionáló tevékenység elválasztásra, az európai elmélet és gyakorlat is külön kategóriaként kezeli a közigazgatási represszió belül.

### A közigazgatási kárfelelősségre vonatkozó eredmények<sup>10</sup>

A kutatási hipotézisben foglaltakhoz képest a kutatás kárfelelősségre kiterjesztését indokolta, hogy mind a kontinentális, de a common law irodalom is a *közigazgatási felelősségi rendszer immanens részének tekinti a kárfelelősségi kérdések tárgyalását*. Ez a vizsgálati terület a magyar irodalomban ezidáig jórészt csak német jogirodalom nyomdokain járó civiljogi megközelítések terepére volt, azonban elkerülhetetlen, hogy a közigazgatási irodalomban is megjelenjen a probléma, és a „köz” szempontjai is figyelmet kapjanak mind a deliktuális, mind a kontraktuális felelősség területén.

1. A közigazgatási kárfelelősség *jogi alapjára* vonatkozóan számos elméleti álláspont létezik. A jogi alap elsősorban a deliktuális felelősség területén okoz problémát. A hagyományos megközelítések közül inkább a jogfilozófiai mint jogi jellegű a társadalmi szerződés elmélete, amely szerint az állam a közérdek érvényesítése érdekében szerződést köt az állampolgárokkal. A második, szintén a XIX. században gyökerező elmélet a méltányosság elve, amely történetileg bizonyosan közelebb áll a valósághoz, hiszen az állami immunitás korlátozása a kezdetekben inkább a méltányossági szempontokat vette figyelembe. A polgári jogi gyökerekre vezethető vissza a culpa in eligendo teória, amely szerint a közigazgatás azért felel, mert nem volt elég gondos

<sup>10</sup> A kárfelelősségre vonatkozó valamennyi kutatási eredmény publikálása még nem történt meg.

az alkalmazottja kiválasztásában. Ugyancsak polgári jogi gyökereket mutat a képviseleti teória, amely az államot képviselő alkalmazott, megbízott károkozásáért teszi felelőssé a közigazgatást. Sokáig tartotta magát a közigazgatás kifogástalan működésnek az elve, amely szerint azért tartozik az állam kárfelelősséggel, mert nem jól dolgozik, hiszen ha kifogástalanul működne, akkor nem okozna kárt. A ma legáltalánosabban elfogadott jogi alapnak a *közigazgatási aktusok törvényességének elve* mutatkozik. Végül tehát a jogállam követelményeiből vezethető le a közigazgatási kárfelelősség. A jogi alapot azonban ma már nem tekinti az irodalom kardinális kérdésnek. Sokkal inkább az okozza a problémát, hogy – *ha van* –, akkor mivel indokolják a polgári jogi felelősséghez képest specifikus jogi rezsimit. A német jogfejlődést követő országokban, így hazánkban is, legfeljebb a civiljogi felelősség egy kivételeként szabályozzák az állami kárfelelősséget, a francia jogfejlődést követő országok azonban *autonóm felelősségi rendszert* alkot a közigazgatási kárfelelősségi rendszer, és nem egyszerűen a polgári jogi felelősség derogációjából vezethető le. Az autonómiát a közérdek védelme indokolja, és csak másodsorban, a jogfejlődés későbbi szakaszában kerül előtérbe az egyén védelme.

2. Akár civiljogi, akár autonóm közigazgatási jogi kárfelelősségi rendszert szabályoz egy állam jogrendszere, a közigazgatási szankciós felelősséghez hasonlóan *erős nemzetközi jogi hatások* által befolyásolt. A két és többoldalú szerződések hatása erősen korlátozott ezen a jogterületen, hiszen legfeljebb a multilaterális nemzetközi szerződések állapíthatnak meg a belső jogtól eltérő feltételeket. A deliktuális és a quasi deliktuális felelősségre elsősorban az Európa Tanács ajánlásai és az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény<sup>11</sup> van direkt hatással, amelynek kiegészítő jegyzőkönyve a tulajdon védelméről behatárolja a kártérítést korlátozó belső jogi rendelkezéseket, illetve Az Emberi Jogi Bíróság joggyakorlata szerint a kártérítés korlátozása csak kivételes, indokolt, körülmények között lehetséges, de ilyenkor is törekedni kell az adekvát kártérítésre. Ugyancsak az egyezmény közvetett hatását mutatja, hogy ha a kártérítési eljárások elhúzódnak, akkor a 6. cikkben szabályozott fair eljárás elve alapján marasztalják el az államot. A kontraktuális és extrakontraktuális (pl. jogalap nélküli gazdagodás) felelősségi viszonyokra inkább az Európai Unió közösségi joga van hatással, melynek célja elsősorban nem az egyén érdekvédelme, hanem a gazdaság befolyásolása a közösségi normák érvényre juttatásával. Ez a hatás több szinten értelmezhető. Egyrészt a tagállamok szintjén, hiszen az EU Bíróságának konzekvens joggyakorlata szerint a tagállamok kötelesek megtéríteni azt a kárt, amely abból származott, hogy nem tettek eleget valamely közösségi jog által előírt követelménynek<sup>12</sup>, másrészt a tagállam felelőssége a közösségi jog elsődlegességének megsértéséért független attól, hogy a sérelmet a törvényhozó, a végrehajtó hatalom, vagy az igazságszolgáltatás okozta. A közösségi jog hatásának másik szintje abból következik, hogy a közösségi jogi normák érvényre juttatása tagállami kötelezettség. A nemzeti normák szükségképpen eltérő szabályozást jelentenek, de a '90-es évektől egyszerre két célt szolgál közösségi befolyás: egyrészt az európai jog érvényesítését, másrészt pedig a *felelősségre vonás közösségi feltételeinek megeremtését*. Megjelent az elméletben a „*ius commune europeum*” fogalma, amely azonban speciálisan ma a személyek közötti viszonyokra vonatkozik. Az egységes európai felelősségi jog kialakításához logikailag két út vezethet. A szigorú és következetes megoldás a nemzeti jogok egységesítése, és kötelező közösségi szabályok elfogadása lehetne, ez azonban a felelősségi jog terén véleményünk szerint nem járható, mert ellentmond az EU logikájának és a piacok liberalizációjának. A másik, rugalmasabb megoldás a jogharmonizáción alapul, és a felelősségi jogintézmények közelítésével biztosítja a közösségi minimumstandardokat. A felelősségi jog területén a közösségi és a nemzeti jogok viszonyát ma *nem annyira a szubszidiaritás, mint inkább a komplementaritás* jellemzi, azaz a közösségi jog részben behatol a nemzeti jogokba, másrészt sokkal inkább kiegészíti a nemzeti felelősségi klauzulákat. Így a nemzeti jogalkotónak megmarad egy viszonylag széles mozgáster a szabályozásra.

3. Az Emberi Jogi Konvenció és a közösségi jog bizonyos területeken *interferál* egymással. Bár az Európa Tanács elvárásai általánosabb hatásúak, mint az Európai Unió szektorális szabályai, de az Amszterdami Szerződés bizonyos értelemben intézményesíti ezt az interferálást, amennyiben előírja az alapvető jogok biztosítását, és az Európai Alkotmány tervezete is ezt fogadja el szabályozási alappal.

### **A deliktuális felelősségre vonatkozó megállapítások**

4. Az Európa Tanács ajánlásai közül direkt hatással van a nemzeti szabályozásokra<sup>13</sup> a *közjogi felelősségre vonatkozó Recommendation N(84)15*<sup>14</sup>, mely tárgyát tekintve tágabb, mint a hazai Ptk. 349. §-ában foglalt államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség. A hazai szabályozás a deliktuális felelősség körében a közhatalmi tevékenység által okozott károkért való felelősséget kívánja szabályozni, a károkozást azonban a

<sup>11</sup> 1993. évi XXXI. tv.

<sup>12</sup> 89/665 sz. 1985. dec. 21-i és a 92/13 sz. 1992. febr. 25-i Tanácsi direktíva kártérítési kötelezettséget ír elő a közösségi jog nem ismerete vagy rossz alkalmazása miatt

<sup>13</sup> Nagy Marianna: A közigazgatási jogi felelősség szabályozásának előkérdéseiről c. tanulmányban publikáltuk az ET ajánlásának hatásairól szóló megállapításainkat. In. Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére című tanulmánykötetben 285-289. oldalak. Szerk. Imre Miklós, Lamm Vanda, Máthé Gábor

<sup>14</sup> Recommendation N\_R (84) 15 du Comité des Ministres aux Etats Membres relative à la responsabilité publique (továbbiakban R (84) 15) elfogadva a 1984. szeptember 18-án a Delegált Miniszterek 375. ülésén.

joggyakorlat többnyire leszűkíti a hatósági tevékenységgel vagy annak elmulasztásával okozott károkra. Vannak ugyan ítéletek arra vonatkozóan, hogy a bírói gyakorlat kezdi kiszélesíteni a közhatalmi tevékenység fogalmát, de az R(84)15 alkalmazási területeitől még így is messze vagyunk. Az Európa Tanács szélesebb horizontból közelíti a kárfelelősség szabályozásához. Kiindulópontja, hogy mivel egyre gyakrabban kerül sor a közhatalom és az egyének vagy szervezetek közötti kapcsolatra illetve konfliktusra, a közhatalom egyre gyakrabban okozhat kárt a vele kapcsolatba kerülőknek. A szélesebb horizont jelenti egyrészt azt, hogy az R(84)15 vonatkozik nem csak a jogellenes károkozásra, hanem a jogszerű aktusokkal okozott károkra is, másrészt pedig azt, hogy nem egyszerűen az „állam” felelősségéről szól, hanem *közjogi felelősségről*. Az állam ugyanis nem mindenütt ugyanazt a jogi és politikai entitást jelenti, ezért a szabályozás szintjén is célszerű a közjogi felelősség fogalmát használni. Ebbe körbe tartozik minden közjogi entitás, bármely szinten is működik (központi szerv, regionális, szerv, települési vagy területi önkormányzat, autonóm államigazgatási szerv), valamint minden olyan civiljogi szerv vagy személy, aki közhatalmi jogosítványt használ. Az Európa Tanács ajánlása elsősorban a jogharmonizációt szolgálja, de nem korlátozza a tagállamokat, hogy más aktusokra is kiterjesszék a közjogi felelősség terrénumát. A károsult jogvédelmének erősítését szolgálja, minél inkább szélesebben fogják fel a közjogi felelősséget. A kiszélesítésnek a határa két szempont alapján is meghatározható. Egyrészt a közhatalom alkalmazása nem minden tagállamban ugyanazon szférákban elfogadott. Egyes államokban a „közjogi területeken” tradicionálisan bevett módszer a közhatalom gyakorlása (pl. közrend fenntartása), másutt olyan területeken is alkalmazhatnak közhatalmi eszközöket, mint pl. az oktatás, közlekedés. Az államok többségében azonban az utóbbi területekről a közhatalom ki van zárva, és a felelősséget is a civiljogi szabályok alapozzák meg. A frankofon országokban szinte kivétel nélkül a közjogi felelősség alá tartozik a közszolgáltatások biztosítása, az ún. *service public*. Az R(84)15 hatálya nem terjed ki a *service public* területére, de nem is tiltja meg a kiterjesztést, ha az adott állam ezt kívánja. Ugyancsak nem terjed ki azokra a felelősségi rezsimekre, amelyek a tagállamok majdnem mindegyikénél speciálisnak minősülnek. Ilyen pl. a fegyveres erők és testületek felelőssége, vagy a nagy hálózatokban működő szervek mint a posta, telekommunikáció felelőssége

5. Az ET ajánlása alapján a közjogi felelősség alapja, hogy *a kibocsátó szerv közhatalmi aktusával kárt okoz*. Az aktus fogalma tágabb, mint a jelenleg hatályos magyar szabályozás és a joggyakorlat. Az aktus fogalmába ugyanis nem csak az egyedi cselekvés vagy a mulasztás tartozik bele, hanem a *normatív aktusok egy része*, valamint *a hazai közigazgatási jogban aktusnak nem minősülő cselekmények egy része is*. E tekintetben tehát a hazai szabályozás jócskán leszűkíti a károkozó aktusok körét. A közjogi felelősség szabályozásakor mindenképpen tekintettel kellene lenni a normatív aktusok által okozott károk megtérítésének rendezésre. Ez a kérdés nem azonosítható teljes egészében a jogalkotással okozott kárral. Az R(84)15 ugyanis elismeri a hatalommegosztás elve és más alkotmányos elvek alapján nem tartoznak a közjogi felelősség körébe. A törvényhozási aktusok azonban nem egyformán értelmezhetők az egyes tagországok viszonylatában, hiszen a törvényhozási jogkör illeti meg az olasz régiókat, a német tartományokat, ilyen módon ezek az aktusok is mentesülnek a közjogi felelősség alól. A közigazgatás által gyakorolt rendeletalkotás azonban az Európa Tanács szerint ugyanolyan súllyal esik latba, mint az egyedi közigazgatási aktusok kibocsátása, illetve azok a materiális cselekvések, amelyek nem minősülnek aktusnak, de kárt okoznak. A rendeleti jogalkotás megítélése szempontjából mindegy, hogy eredeti vagy végrehajtási jogalkotásról van szó. Az Európa Tanács nem tesz különbséget köztük, a felelősség megállapításánál az aktus közhatalmi jellege dominál, azaz közhatalminak tekinthető minden olyan tevékenység vagy mulasztás, amely közvetlen hatást gyakorol az érintett személyek jogaira, szabadságaira vagy érdekeire. Azt viszont a tagállam jogalkotására bízza, hogy meghatározza a rendeleti jogalkotás körébe eső tárgyköröket.

6. A közjogi felelősség elveinek harmonizációjával az Európa Tanács arra törekedett, hogy a különböző jogintézményeket használó tagállamokat arra készítse, hogy a károsultaknak legkedvezőbb jogi megoldást alakítsák ki. Ennek kapcsán alapelvnek minősül az, *hogy minden olyan károkozás kártérítési kötelezettséget von maga után, amely abból következett be, hogy a közhatalmat gyakorló az aktus kibocsátásával vagy annak során valamely hivatali kötelezettségét megsértette vagy elmulasztotta*, és amely károkozásra a tagállam joga szerint a gondosság általános betartása szerint ésszerűen számítani lehetett. Ez az alapelv a civiljogi objektív felelősséghez közelíti a közjogi kártérítési felelősséget, azzal, hogy tartalmaz bizonyos minimális gondossági elemet is. A felelősség zsinórmértéke önmagában a normasértés, *nem kell hozzá a vétkesség*. A strasbourg-i joggyakorlat szerint az alapelv valamennyi eleme értelmezésre szorul. A „tagállam jogát” részben kiterjesztően, részben korlátozóan értelmezik. Az alkalmazandó jogi normák összességét értik alatta, amelybe tagállamonként változó módon és mértékben beletartozik a szokásjog illetve a bírói jog is. Hazai szabályozásunkban csak az érvényes és hatályos publikus jogi normák tartoznak a felelősséget megalapozó jogi normák körébe. Korlátozott viszont a formális normasértés annyiban, hogy megkövetelik a felelősség megállapításához a károsult tényleges érdeksérelmét, vagy jogsérelmét. Így tehát egy közigazgatási szervezetrendszerre vonatkozó belső norma megsértése önmagában nem alapozza meg a felelősséget. Ehhez járul a kimentési okok bizonyításának közhatalomra telepítése, amennyiben csak akkor mentesül felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kár nem hiba, vagy mulasztás következménye. Ez a jogi megoldás a károsult pozícióját erősíti, mert nem neki kell bizonyítani, hogy hibázott a közhatalmat gyakorló személy.

Bár a hivatkozott alapelvből nem vezethető le közvetlenül a kár és az aktus kibocsátása során elkövetett hiba közötti okozati összefüggés megkövetelése, de a károsult közrehatására vonatkozó joggyakorlat egyértelművé teszi, hogy hasonlóan magyar Ptk-s szabályozáshoz, okozati összefüggés nélkül nincs felelősség.

7. Az R(84)15 tárgyi hatálya viszonylag szélesre nyitotta az utat a közjogi felelősség megállapításához, ezt azonban még inkább kitágítja az ún. *méltányossági elv*. A méltányossági elv alapján ugyanis járhat reparáció akkor is, ha egyébként kártérítési kötelezettség összes feltétele nem valósul meg. Az elv szerint ugyanis a kártérítést akkor is biztosítani kell, ha a *kár valamely közérdekű kivételes aktus következménye*, vagy *valamely közérdekű aktus kivételes következménye*, és egy személy vagy meghatározott kör károsodott. Az elv azonban megadja a belső jognak azt a lehetőséget, hogy az ilyen módon adott reparációt korlátozzák az aktusok meghatározott csoportjaira. A *méltányossági elv soha nem látott módon tágíthatja ki a közjogi felelősséget*. Nem véletlen, hogy az ET az alkalmazási terület korlátozásnak lehetőségét is megadja a tagállamoknak. Elsősorban azoknak szól ez a lehetőség, amelyek egyáltalán nem ismerik az objektív felelősséget, mert ezzel lehetőséget teremtenek arra, hogy fokozatosan vezessék ezt be. A szabályozás indikációját az adja, hogy a közhatalom hibája, mulasztása nélkül is lehet hátrányt okozni az érintetteknek. Itt az ET bevezeti a szolidaritási elvet egy olyan területre, amely területen ez be nem látható következményekkel járhat. Az elv lényegében arra szólítja fel a tagállamokat, hogy a belső jogukban teremtsék meg a reparáció feltételeit azokra az esetekre is, amikor hiányzik a közhatalom hibája vagy mulasztása, de nyilvánvalóan igazságtalan lenne, hogy a károsult egyedül viselje a kárát. Ezzel kapcsolatban nem árt emlékeztetni arra, hogy ez már nem felelősségi kérdés, hanem *kártelepítési megoldás*, közjogilag pedig a közteherviselés problémája. A felelősség jogintézményébe bújtat az R(84)15 olyan társadalmi problémákat, amelyek más jogi szférákban tökéletesen kezelhetők, *a felelősség jogintézményét ugyanakkor erodálják*.

8. A *károsult közrehatásának következtében* mérsékelhető vagy kizárható a kártérítés, ha a károsult saját hibájából vagy valamely törvényes eszköz elmulasztásával közrehatott a kár bekövetkeztében vagy annak mértékében. Ugyanez érvényes arra az esetre is, ha olyan személy hatott közre, akiért a belső jog szerint a károsult felelősséggel tartozik (pl. gyermek, alkalmazott). Ugyancsak mentesíthet a kártérítés alól a vis maior, amely a közhatalmat gyakorló szerv által előreláthatatlan, ellenállhatatlan.

9. A közjogi felelősség érvényesítése nagyon sokszor nem csak anyagi, hanem eljárási kérdéseken áll vagy bukik. Bizonyos eljárási garanciák a károsult pozícióját erősítik, ilyen például, hogy a közhatalom károkozása miatti eljárás megindításának nem lehet előfeltétele, hogy a előzetesen eljárást indítsanak a károkozó közszolgával szemben, illetve, hogy előzetes eljárásban megállapítsák a közszolga felelősségét. Nem minden tagállamban van olyan rendszer, amelyben előzetes egyeztetési eljárásokat szabályoznának, de ha létezik is ilyen, nem lehet előfeltétele a kártérítési eljárás megindításának. Itt tehát nem az előzetes közigazgatási jogorvoslat kizárásáról van szó, hanem *az előzetes felelősségi eljárás kizárásról*. Az előzetes közigazgatási jogorvoslat előírása – miként a magyar jogban is - a kárenyhítési kötelezettség körébe tartozik.

10. A kártérítés mértékére vonatkozóan az ET az ún. *integrált kártérítés elvét vallja*, amely szerint az okozott kárt teljes egészében meg kell téríteni, mégpedig lehetőleg abban a formában, ahogyan keletkezett. Ez alól csak a méltányossági kártérítések kivételek, mert ezekben az esetekben csak a kár egy része térítendő meg. A kár jelenthet tényleges kárt és elmaradt hasznot is.

11. A kártérítési eljárásokra általában jellemző, hogy viszonylag hosszú ideig tartanak. Az állammal szemben indított eljárások pedig még az átlagnál is hosszabbak. Ezért a károsult védelmében a reparációhoz való gyors hozzájutás érdekében ajánlás kimondja, hogy a *kártérítést megállapító határozatok a lehető legrövidebb idő alatt végre kell hajtani*. A végrehajtás két rendszerben történhet, de egyik sem eredményezheti, hogy a károsult hosszú ideig vár a megítél reparációra. Azokban az országokban, ahol a határozat jogerős és végrehajtható, a költségvetés forrásait kell azonnal igénybe venni a reparációra, más országokban, ahol speciális végrehajtási eljárást iktatnak be az állami felelősség érvényesítésére, a végrehajtási eljárást kell gyorsan lefolytatni. Konkrét határidőket nem szab az ajánlás, de az elhúzódó eljárások ellen egyéb ET ajánlások állnak rendelkezésre. Az ET *megtiltja hogy a kártérítési igények érvényesítésére speciális korlátozó határidőket szabjanak*. Ugyancsak a károsult védelmét biztosítja, hogy a kártérítési eljárás határidejébe nem számít bele a tényleges folyósítás ideje. A közigazgatási kárfelelősség alapelvei közé tartozik *a diszkrimináció tilalma*, nevezetesen nem lehet különbséget tenni állampolgárság alapján a károsultak között.

12. A közigazgatás közhatalmi jogkörében okozott kárfelelősségének alapvető *funkcióit is vizsgáltuk* a kutatás során. A kárfelelősség funkciói eltérőek lehetnek attól függően, hogy a vétkességi- felróhatósági vagy az objektív kárfelelősségi alapot a szabályozza a jogalkotó. A *kárfelelősség funkciói a jogviszony mindkét oldalán eltérőek*. A közigazgatás oldaláról a szabályozás feltételrendszere *a közigazgatás érdekvédelmét hivatott biztosítani, mert ki kell mondani, hogy a közigazgatás nem felelősen, de a felelőssége nem általános és nem abszolút*. Ez leginkább a felelősségi szabályozás differenciálásával érhető el, amely bizonyos *közös felelősségi szabályok mellett az egyes közigazgatási cselekvéscsoportokra kidolgozott speciális szabályokkal biztosítható* (pl. rendvédelmi, honvédelmi, közegészségügyi cselekvések speciális felelősségi rezsimje). Ugyancsak a közigazgatás érdekvédelmét (is) szolgáló eszköz a *speciális* - a köz érdekeit is szem előtt tartó- *eljárásjogi szabályok alkotása*. A kárfelelősségi rezsimek sajátos, csak a közigazgatást érintő funkciója a bíróság által a kárfelelősség megállapítása során gyakorolt *kontrollfunkció*.

13. Az igazgatottak szempontjából két egyértelmű funkciója a közigazgatási kárfelelősségnek a *reparációs és a szankcionáló funkció*. E két meghatározó elem azonban egyforma súllyal és hatásmechanizmussal csak a



vétkességi alapú kárfelelősségi rendszerekben érvényesül.- A kárfelelősség kialakulásának eredője a károsult reparációja, ugyanakkor a vétkességi-felróhatósági rendszerekben a vétkesség mértékének a vizsgálata egyben a *kárfelelősségi jog kereteit is kijelölte*. A közigazgatást szankcionáló funkciót illetően a nemzetközi szakirodalomban igen divergáló álláspontok jelentek meg. Egyes nézőpontok szerint az objektív felelősség esetében ez nem értelmezhető funkció, mások a kártérítési kötelezettséghez járuló stigmatizáció miatt ott is elismerik, mint járulékos funkciót.

14. Az objektív felelősség az egyén jogait helyezi ugyan előnybe a vétkességi rendszerekkel szemben, de nem csak ez indokolja az utóbbi időben jellemző előretörésüket. A vétkességi deliktualis felelősség alapvetően a *közigazgatás anormális működésén alapul*, mely rendkívül komoly bizonyítási problémákat okozhat, és a bizonyítási teher speciális szabályozását igényelheti. Az objektív kárfelelősség esetén azonban nem a közigazgatás anormális működést kell bizonyítani, hanem a *közigazgatás által okozott kár anormalitását*, s ennek bizonyítása jóval könnyebb, mint a közigazgatás rossz működésnek a bizonyítása. Az így elterjedő objektív kárfelelősség teljes, és csaknem automatikus kártérítést eredményez, hiszen csak a kárt kell bizonyítani, hiszen *alapja a kár, és nem a károkozó magatartás*. Ennek azonban az a hosszú távú következménye, hogy az objektív deliktualis felelősség elveszíti felelősségi jellegét, és tulajdonképpen *kártelepítési megoldássá silányul*. Az objektív kárfelelősség valamiféle társadalmi kockázatmegosztást fejez ki, ahol a nagyobb kockázatot a nagyobb teljesítőképességű állam viseli.

15. A deliktualis kárfelelősség a magyar szabályozásban egyértelműen a Ptk. speciális felelősségi alakzataként jelenik meg. Az új Ptk. koncepció elmozdult *az objektív kárfelelősség felé*, mégpedig azzal a technikával, hogy majdnem homogén kategóriaként kezeli az államigazgatási jogkörben okozott kárt, a bírói és ügyészi tevékenységgel okozott kárt. Vagyis az államigazgatási jogkörben okozott kár tulajdonképpen a *közhatalmi jogkörben okozott kár felelősségi alakzata* marad a továbbiakban is, csak a vétkességi kárfelelősséget a károsult védelmében objektív alapúvá alakítja a jogalkotó. A szabályozás külön törvényi alakzatba foglalná az államigazgatási, és a bírói valamint a jogalkotással okozott károk miatti felelősséget, azonban a törvényi szabályozás tartalma a LB PK. 42. sz. állásfoglalásában foglalt elemeket emelné törvényi szintre. Kutatásunk megállapításai szerint az LB PK. 42. sz. állásfoglalása és a magyar bírói gyakorlat által kialakított joggyakorlati keretek nem elegendők a közigazgatás deliktualis felelősségének szabályozáshoz az alábbi okokból:

a) A bírói gyakorlat alapvetően civiljogias szemléletű, és nem tesz eleget annak az egyszerre fennálló követelménynek, hogy egyik oldalról a károsult jogvédelmét szolgálja, másik oldalról pedig kifejezze az államnak a közigazgatás tevékenységében megjelenő specifikumait, amelyek védelmet érdemelnek. A kontinentális rendszerek aktivista közigazgatási bírói gyakorlata az elmúlt közel másfél száz évben kialakította azt a differenciált jogvédelmi rendszert, amely a kettős követelményrendszernek eleget tesz. A magyar jogtörténetben a szocialista államigazgatás esetében az állam érdekvédelme miatt egy szűk körű, gyakorlatilag az államigazgatás felelőtlenségét biztosító szabályozás alakult ki, a rendszerváltás után pedig az állam túlsúlyát eliminálni kívánó civiljogi szemlélet gyökeresedett meg, anélkül azonban, hogy a tételes szabály megváltozott volna. A közérdek specifikumait szinte minden differenciált kárfelelősségi rendszert működtető országban a közigazgatási bíróság joggyakorlata alakította ki. A hazai rendszerben a közigazgatási bíróságok hiánya miatt ezt csak a jogalkotás és a közigazgatási jogtudomány valamint az igazgatástudomány dolgozhatta volna ki, erre azonban az elmúlt 16 évben az állam, és ezen belül a *közigazgatás szerepének „cseppfolyóssá válása”* miatt nem került sor. Elmaradt annak újradefiniálása, hogy mit jelent az állami szerepvállalás, az állami felelősség, és a köz- és magánérdek konfliktusában mikor és milyen szempontok alapján élvez elsőbbséget az egyik vagy a másik.

b) A Legfelsőbb Bíróság joggyakorlata elméleti háttér nélkül terjesztette ki a deliktualis felelősség kereteit a közigazgatás különböző alakzataira, és alkalmazza ugyanazt a jogi alapot a közhatalom különböző megnyilvánulásaira. Így teljesen homogén kategória a kárfelelősség szempontjából hatósági közigazgatási eszköztár alkalmazása, a rendvédelmi típusú közhatalmi cselekvések.

### **A kontraktuális felelősségre vonatkozó megállapítások**

17. A kutatás egyik fő iránya a kontraktuális felelősségre vonatkozóan a közfeladat ellátásának alapkövét jelentő közszolgáltatás szervezés illetve a közfeladat ellátásának *egyik közjogi formájaként* megjelenő *service public eszme és jogintézmény* vizsgálata volt az európai jogrendszerekben és a közösségi jogban. A fogalom – mint a felelősségre vonás egyik elméleti előkérdésének - elemzését az teszi szükségessé, hogy a kontinentális jogrendszerek többségében a XIX. századtól folyamatosan meghatározó a jogintézmény, a tartalma és a súlya azonban változó, továbbá az EU közösségi jogában mintegy évtizede megjelentek az ún. *európai service public elemek*. A service publice vonatkozóan az utolsó elemző és értékelő publikáció 1940-ből származik<sup>15</sup>, holott a *kontraktuális felelősségre meghatározóak azok a fogalmi elemek, amelyek a service public-et jellemzik, függetlenül attól, hogy egy nemzeti jogrendszer elismeri vagy sem a fogalmat*.

---

<sup>15</sup> Valló József: A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban Magyar Közigazgatási Intézet 1940. Budapest

18. A service public fogalom térben, időben és jogrendszerekben igen nagy variabilitást mutat. Bár maga a fogalom elsősorban azokban a frankofon országokban jelentős, ahol a közigazgatási bíraskodás a francia modell szerint alakul, de ott is megjelenik, ahol nincs meg ez a szervezeti szétválasztás. A szakirodalomban megjelenő eltérő felfogások elsősorban abból a terminológiai zűrzavarból származnak, hogy a service public egyszerre jelent *szervezetet* (közigazgatást végző szervet); *tevékenységet* (közszolgáltatás nyújtását); *egy társadalmi - gazdasági célkitűzést, parancsot, egy jogi helyzetet, a köztulajdon használatának módját*, és egy *a közszolgáltatásban működő etikát*. Mivel a fogalom egyaránt szerepel *az elméletben, a tételes jogban és a nemzeti és a közösségi bírói gyakorlatokban*, ezért a terminológiai zűrzavar kihatással van a közösségi jogharmonizációra is. Az egyik legfontosabb megállapítás, hogy az eredeti service public fogalom, amely a francia jogban kezdetekben kialakult, csak korlátozásokkal érvényesülhet a közösségi jogban. Eredetileg ugyanis az ún. „igazi service public” vagyis a közhatalom birtokában végzett igazgatás jelentette a fogalom alapját, később ez differenciálódott, és *csak az ún. ipari és kereskedelmi közszolgáltatás elemei kerültek át a közösségi jogba*.

19. Az eredetileg államelméleti és közjogi jogintézmény fogalmi elemei a jóléti államok kialakulásához kötődtek, később azonban jelentősen bővült a fogalom tartalma. Míg eredetileg a közszolgáltatás *jogi fogalmának* a központi fogalmi elmei az *egyenlőség, a hozzáférhetőség és a folyamatosság* voltak, ez a XX. század folyamán közgazdasági elemekkel bővült. A *közgazdasági definíció* más dimenzióba helyezte a közszolgáltatás fogalmát. Elemei a *kollektív javak* elosztásának módjait határozták meg, a *naturális monopóliumok* segítségével, és az *eredményesség* fogalma is megjelent. Az, hogy a közszolgáltatás mint a közösségi jog önálló elem megjelent, elsősorban a közgazdasági elemek túlsúlyba kerülésével magyarázható. A már említett fogalmi elemeken átlépve a közösségi service public fogalom olyan szolgáltatást jelöl, amely a terület *minden pontjáról ésszerű áron hozzáférhető és lényeges szolgáltatást* kínál. A fogalmi elemekből jól látható, hogy az egyes fogalmak a service public fogalom *különböző metszeteit adják*, ennél fogva bár ugyanarról beszélnek, mégis egészen mást lát az egyik illetve a másik megközelítés. Ennek az ellentmondásnak a hatályos jogi leképeződése, hogy a közösségi jog elméletében használják a fogalmat, a jogban ugyanakkor *a közszolgáltatás helyett általános gazdasági érdekű szolgáltatásról* beszélnek. A közszolgáltatás fogalom ugyanis nem fejezi ki a közösségi jog fogalmi rendszerének központi elemeit.

20. A fogalom egyes európai nemzeti jogokban való megjelenése választ adhat arra, hogyan szabályozzák és szervezik meg a közfeladatok végrehajtását, illetve arra, hogy a jogfejlődés hogyan reagált a fogalom mögött realizálódó gazdasági változásokra. A service public-re vonatkozóan az elmélet számos irányzatot kialakított, ezek Franck Moderne<sup>16</sup> szerint lehetnek értékalapúak és értéksemlegesek. *Az értékalapú megközelítések* abból indulnak ki, hogy a service public eredetileg jogi fogalom volt, melynek a központi eleme a *közérdek*, amelynek a meghatározásában az állam diktál. A közérdek fogalom ugyanakkor nem tartalmazott gazdasági elemeket és *az elmélet* többek között emiatt nem tudott megbirkózni a közszolgáltatás szervezés problémáival. Az EU service public fogalmában a közgazdasági elemek dominálnak a jogi elemek helyett, bár az EU szerződés nem használja a service public fogalmat, csak annak elemeit. Ez a „közösségi service public” fogalom a jogharmonizáció során hat vissza a nemzeti közszolgáltatás szervezésre, és alakítja át a nemzeti közszolgáltatás fogalmakat. A közgazdasági elemeket középpontba helyező elméletek egyes képviselői azonban gyökeresen eltérő végeredményre jutnak. Az egyik álláspont szerint ki kell szélesíteni a service public területét, hogy a „tisza közérdek” minél jobban érvényre jusson és mindenki részesülhessen a szolgáltatásból, a „public choice” irányzat pedig szigorúan limitálná a service public alkalmazhatóságát, és csak a költségvetési finanszírozás területén ismeri el a létjogosultságát.

21. *Az értékalapú megközelítések egyik irányzata*<sup>17</sup> a service public célját, funkcióit tekinti a vizsgálat tárgyának. Ezen elmélet szerint a service public három kategóriába sorolható. Az elsőbe azok a szolgáltatások tartoznak, amelyek azt biztosítják, hogy bizonyos társadalmi csoportok olyan szolgáltatásokat igénybe vegyenek, amelyekből egyébként ki lennének zárva, a másodikba azok a szolgáltatások sorolhatók, amelyek a *társadalmi kohéziót* erősítik, a harmadikba pedig azok, amelyek azt célozzák, hogy bizonyos *területi, természeti*<sup>18</sup> erőforrásokat racionálisan, hatékonyan és méltányosan használjunk fel. Ez utóbbi funkció egyre hangsúlyosabbá válik az EU közösségi jogában.

22. *Az értéksemleges megközelítések*<sup>19</sup> nem kívánják magyarázni a közszolgáltatás fogalmát, csupán használják és leírják azokat. Ebben a megközelítésben is szerepel a közszolgáltatás célja, azonban itt pusztán elismerik, hogy a közfeladat ellátása érdekében a magánjog behatol a közjogba, nem keresik annak magyarázatát, nem okoz elméleti problémát.

23. A német fogalomrendszerben megjelenő *Daseinsvorsorge* bizonyos értelemben újrafogalmazta a service public fogalmat, bár *a német irodalomban nem tesznek egyenlőségeket a kettő közé*. Schwarze megfogalmazása

---

<sup>16</sup> Franck Moderne: Les transcriptions doctrinales l'idée de service public; In. L'idée de service public dans le droit des états de l'Union Européenne l'Harmattan Paris 2001. 9-83. o.

<sup>17</sup> Élie Cohen- Calude Henry: Service public – secteur public La documentations françaises Rapports publics 1997.

<sup>18</sup> Denoix de Saint Marc \_CE jelentést meghivatkozni

<sup>19</sup> Főként a spanyol irodalomban a Franco-diktatúra idején, vagy a portugál, a belga és a görög irodalomban jellemző hogy a service public-et csak szervezeti értelemben használják.

szerint „a Daseinsvorsorge minden olyan aktivitása az államnak, amelyet közérdekből a polgároknak biztosít, akár közjogi, akár magánjogi formában és amelyek az állam közjogi vagy magánjogi szabályozása alatt állnak”.<sup>20</sup> Az EU Bizottság állásfoglalásainak hivatalos fordításainál az általános gazdasági érdek kifejezésre a Daseinsvorsorge kifejezést használják, de nem tisztázott a fogalom közjogi és magánjogi meghatározottsága.

24. A common law országokban nincs jogi definíció a service publicre, de funkcionális értelemben vannak olyan szabályok, amelyek ugyanazt a célt szolgálják. Helyette a „public utilities” fogalmát használják, de a kettő nem teljesen ekvivalens, ráadásul a jogviták teljes egészében a civiljog hatálya alá tartoznak.

25. Az EU közösségi jogi service public fogalma leginkább a funkcionalista megközelítéseken alapul, egy *szervezési módot*, a közszolgáltatások végrehajtásának módját jelenti, általában hálózatos szolgáltatók útján, amelyet leggyakrabban nemzeti jelleggel szabályoznak, és ahol a felhasználók sajátos jogi státuszt élveznek.

26. A közszerződések érvényesítésének felelősségi rendszerének<sup>21</sup> jellemző sajátossága, hogy a közfeladatot ellátó fél bizonyos többletjogosítványokkal rendelkezik. A lehetséges többletjogosítványok: *ellenőrzés és irányítás bizonyos jogosítványai, a védelmi jogok, a szankcionálás joga és ehhez kapcsolódóan a vétkességi felmondási jog, az egyoldalú szerződésmódosítás joga, a közérdekű felmondás lehetősége, a spanyol jogban a közszerződés egyoldalú értelmezésének a joga és a végrehajtási döntés lehetősége*. E többletjogosítványok rögzítése a magyar speciális szabályok között is indokolt lenne, különös tekintettel a közérdekű felmondás jogára. A magyar jogban egyre szélesebb körben megjelenő német dogmatikai háttérű közszerződések közigazgatás általi megsértésére nem alakult még ki differenciált felelősségi rendszer. A közfeladatot ellátó szervek leggyakrabban éppen a többletjogosítványok nem rendeltetésszerű használatával szeghetik meg vétkes módon a szerződéseket, pl. indokolatlan a vagy a szerződésszegéshez képest aránytalan szankció alkalmazásával, a díjak jogellenes megváltoztatásával, vagy éppen a közérdekű ok hiányában történő felmondással. A vétkességen alapuló kontraktuális felelősség egyetlen célja a teljes reparáció, melyet a jogalkotásban is rögzíteni kellene.

27. Sajátos kontraktuális felelősséget eredményezhet az, ha a közigazgatás valamely közhatalmi cselekményével vagy annak elmulasztásával okoz kárt<sup>22</sup>. Ugyancsak speciális kártérítési vagy kártalanítási szabályokat kell kidolgozni arra az esetre, amikor a közigazgatás jogszabállyal módosít közszerződéseket vagy annak lényegi feltételeit, illetve szüntet meg szerződéseket.

28. Számos *eljárásjogi problémát*<sup>23</sup> kell rendezni abból következően, hogy a kontraktualizáció a magyar közigazgatási jogban is egyre inkább jellemző sajátossága, a hatályos jogszabályok alapján a közigazgatási szervek különböző feladataik végrehajtása során különféle szerződéseket köthetnek. A szerződésekhez kapcsolódó *jogvédelmi igény* alapján elméletileg öt kategóriába sorolhatók ezek a szerződések:

1. *közhatalmi aktust helyettesítő szerződés*
2. *közhatalmi feladatok előkészítését, kiegészítését szolgáló szerződések*
3. *közfeladatok közös teljesítésére létrejövő szerződések*
4. *tulajdonszerzéshez kapcsolódó szerződések (elsősorban közbeszerzési és privatizációs szerződések)*
5. *gazdasági tevékenységi körbe tartozó szerződések*

A különböző kategóriákba tartozó szerződésekkel kapcsolatos felelősség érvényesítése más-más aspektusból merül fel attól függően, hogy a közigazgatás mely tevékenységi körébe tartozó szerződésről van szó. Ugyanakkor vannak olyan kérdések, amelyeket – többek között a felelősség hatékony érvényesítésének okán is – *közös szabályozással kellene rendezni*. Jelenleg sok esetben a Ptk. szerződéssel kapcsolatos szabályaira utal vissza a jogalkotó, más esetekben viszont a jogvitákkal kapcsolatos eljárásokról hallgat. Így az a helyzet áll elő, hogy a polgári jogi szabályokat kell alkalmazni a közigazgatás szerződéseivel kapcsolatos jogvitákra. Ez azonban azok közérdekűsége miatt nem tekinthető elfogadható megoldásnak, hiszen egyrészt a szerződő felek érdekei, másrészt a közérdek sem tud érvényesülni. Vagyis sok esetben *túl tágak a szerződéssel kapcsolatos fellépési jogosultságok, számos esetben azonban nincsen lehetőség a jogszerűség védelme érdekében fellépni*.

A felelősség megállapítására irányuló bírósági eljárások szabályozása sem egységes, attól függően, hogy milyen jogvita alakult ki a felek között, illetve hogy melyik fél a felperes, más-más bíróság jár el más-más szabályok alapján. Ez a helyzet nem kedvez a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos szerves jogfejlődésnek sem. A közhatalmi eszközöket helyettesítő vagy azok előkészítését elősegítő szerződés mint jogintézmények kiforratlanok a magyar jogban. A feltehetőleg a német *Verwaltungsverfahrensgesetz*ből átvett és megcsonkított szabályozás nem képes arra, hogy megfelelő kereteket nyújtson a felelősség kérdéseinek rendezéséhez. Hiányzik az a stabil háttér szabály, ami a német jogban a közigazgatási perrendtartás (VwGO) 40. §-a, amelynek értelmében minden közjogi, nem alkotmányjogi jogvitában a közigazgatási bíróságok járnak el. A magyar szabályozásban a polgári anyagi és eljárásjogi szabályok kerülnek alkalmazásra, ami a közfeladatok ellátásával kapcsolatos jogviták esetében nem minden szempontból funkcionális. A közigazgatási szerződés semmisségére vonatkozó sui generis szabályozás hiánya különösen is szembetűnően mutatja, hogy a polgári jogi

<sup>20</sup> J. Schwarze: Le service public: l'expérience allemande AJDA juin 1997 150. o.

<sup>21</sup> Barabás Gergely: A közjogi szerződések és a kontraktuális felelősség című tanulmánya alapján

<sup>22</sup> Barabás Gergely: uo

<sup>23</sup> Rozsnyai Krisztina: A közigazgatás szerződéseivel kapcsolatos felelősség bírói úton való érvényesíthetősége című tanulmánya alapján

jogintézmények adaptáció nélküli alkalmazása nem kielégítő és megfelelő módja a szerződéssel szembeni fellépési lehetőségek szabályozásának. Éppen ezért indokolt lett volna a Ket. jogorvoslati fejezetének hatályát is kiterjeszteni a – tág értelemben vett – hatósági szerződésekre, s a Ptk. bizonyos szabályainak érvényesülését kizárni e szerződésekkel kapcsolatban. Ugyancsak fontos lenne a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogvitákban való eljárás hatáskörét általánosságban megadni a Pp. XX. fejezetében a közigazgatási bíróságoknak. *Ezek a rendelkezések jó kiindulópontot jelentenének a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos dogmatika kialakulásához és további fejlődéséhez.*

28. A kutatás másik iránya az etikai-fegyelmi felelősség érvényesítésének<sup>24</sup> vizsgálata a szakmai kamarákban. Közismert, hogy meghatározott szakmák művelése olyan személyes szolgáltatásokat jelent, melyek szorosan kapcsolódnak az emberek alapvető jogainak gyakorlásához (pl. egészségügyi szolgáltatások, jogi szolgáltatások), és egyúttal rendkívül magas színvonalú szellemi tevékenység maga a szolgáltatás nyújtása is. E szolgáltatások piacán a minőség, a megbízhatóság, a szolgáltató személyes és szakmai kvalitásai, valamint a szolgáltatást igénybe vevő különleges védelme olyan értékek, melyek biztosítására többszintű garanciarendszer jött létre. E garanciarendszer egyik intézménye a kontinentális, elsősorban a német-osztrák jogterületen a köztestületi kamara, mely bizonyos hivatás gyakorlóit kényszertagság révén teljes körben összefogja, és sajátos öngazdálkodásában e tagokkal szemben gyakorolja a szakmai ellenőrzést és felelősségre vonást.

29. A köztestületi kamarákra vonatkozó jogi szabályozás egységes abban, hogy e kamarákat közjogi intézményként határozza meg, és – ahogyan az Európai Emberi Jogi Bíróság a *Van Leuven és de Meiere ügyben*, 1981-ben hozott határozatában megfogalmazta – köztestületi kamara „a hivatásgyakorlás tekintetében a *közellenőrzést* gyakorolja és ehhez jelentős jogosítványai vannak”. A kamarák tehát olyan normaérvényesítő szerepet töltenek be saját tagjaikkal szemben, melyet egyébként a közigazgatás hagyományos szerveinek, közhatalmi jogkörükben eljárva kellene megvalósítani.

30. E normaérvényesítésnek meghatározó sajátossága, hogy a köztestület tagjai által saját soraikból választott szervek látják el ezt a „közellenőrzést” és a szakmai szabályok megszegése esetén a felelősségre vonást, ami végső büntetésként a hivatás gyakorlásától való eltiltás is lehet. Ennek az öngazdálkodásra épülő etikai-fegyelmi felelősség érvényesítésnek rendkívüli előnye a szakszerűsége, legalábbis az adott hivatás szakmai szabályainak szempontjából. Ugyanakkor kialakulásától fogva magában hordoz néhány olyan problematikus pontot, melyek szükségessé teszik az állami közhatalom kontrollját a köztestületi normaérvényesítés felett. Az egyik veszély a szakmai belterjesség és a „mundér becsületének” védelme, ami a felelősség minimalizálásához vezethet. A másik az, hogy az etikai-fegyelmi ügyekben ítélkező kamarai szervek tagjai és az eljárás alá vont személyek piaci versenytársak is egyúttal. Tehát a kamarai működésben – és a különösen az etikai-fegyelmi ügyekben – megnyilvánuló közhatalom kihasználható a *piaci versenypozíciók átrendezésére*, a vetélytársakkal szembeni fellépésre, a piaci verseny korlátozására stb. Ez utóbbi problémakör különös jelentőséget kap az egységesülő európai piacon, hiszen a köztestületi kamarák tipikusan „nemzetállami” intézmények, melyeknek *hosszú ideig nem is titkolt egyik funkciója a nemzeti piac védelme volt más országok hasonló hivatásgyakorlóival szemben.*

31. A köztestületi kamarák etikai-fegyelmi jogkörének magyar szabályozását vizsgálva az első sajátosság, hogy egy viszonylag új jogintézményről van szó, hiszen ez a felelősségi alakzat – a köztestület szervtípusával együtt – mintegy negyvenévi szünet után csak az 1990-es évek közepén tért vissza a magyar jogrendszerbe. Alapvetően ebből a sajátosságból adódik az a másik jellemzője, hogy az etikai-fegyelmi felelősség érvényesítése – hasonlóan a köztestületi jog egészéhez – *alulszabályozott*, illetőleg túlságosan is tág teret ad magának a kamarai szabályozásnak. Ez – az előzőekben jelzett potenciális veszélyeken túl – azért jelent problémát, mert *nem alakult ki a köztestületi szabályozás feletti normakontroll, sem szervezeti, sem anyagi jogi, sem eljárásjogi szempontból.* Az egyes kamarai törvények hevenyészett szabályokat tartalmaznak az etikai-fegyelmi felelősségre vonásról, jobbra csak a kiszabható büntetéseket sorolják fel. A normasértő magatartásokat leíró tényállások és a felelősségre vonás eljárási szabályai viszont kizárólag a kamarai belső szabályozás tárgya. Ezt a helyzetet konzerválta, sőt bizonyos szempontból a köztestületek feletti állami garanciákat csökkentette a Ket., amikor a köztestületekben lefolytatott etikai-fegyelmi eljárásokat kifejezetten kivonta saját hatálya alól. A kutatás egyik fontos következtetése, hogy *újra kell gondolni a köztestületi kamarák rendeltetését és szerepét egy lényegesen más, európai és nem nemzetállami szolgáltatási piacon*, és ha továbbra is szükséges bizonyos hivatások esetében fenntartásuk, akkor meg kell teremteni a jogállami garanciákat a köztestületek által intézett etikai-fegyelmi ügyekben.

---

<sup>24</sup> Fazekas Marianna: Az etikai – fegyelmi felelősség érvényesítésének egyes kérdései a szakmai kamarákban című tanulmánya alapján