

Záró beszámoló

„Közigazgatási autonómiák - autonóm közigazgatások” című kutatás

Kutatás azonosítója: 78357

Kutatási időszak: 2009. május 1. – 2012. április 30.

A kutatás tagjai:

Patyi András – kutatásvezető

Varga Zs. András – tag

Gerencsér Balázs Szabolcs – tag

Christián László – tag

Gyurita Erzsébet Rita – tag

Lapsánszky András – tag

Hulkó Gábor – tag

A záró beszámoló két fő részből áll. A beszámoló első része a kutatás három évének kutatási tevékenységeit foglalja össze, míg a második rész a kutatók eredményeinek rövid összefoglalását tartalmazza.

I. Kutatási tevékenységek

A kutatási program kezdetekor készített munkatervben meghatározott célkitűzések megvalósultak.

Az első kutatási évben (2009. május 1. – 2010. április 30.) a célként kitűzött tanulmányutak szervezésének megkezdése, a kutatáshoz kapcsolódó hazai és idegen nyelvű szakkönyvek és folyóiratok egy részének beszerzése megtörtént. A megvásárolt szakirodalomról szóló listát az beszámoló 1. melléklete tartalmazza. A kutatás első évében szükséges volt egy olyan kutatóhelyet létrehozni a csoport számára, amely segíti a kutatás eredményességét. Ennek érdekében a kutatócsoport megvásárolta a beszámoló 2. mellékletében felsorolt informatikai eszközöket. Ugyancsak az első kutatási év eredménye volt, hogy a kutatócsoport a Széchenyi István Egyetem könyvtárának közreműködésével, 2010 óta közvetlenül hozzáfér a „Legal Collection” és a „Public Administration Abstracts” elnevezésű tudományos adatbázisokhoz. A kutatócsoport 2010 óta tagja a NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) és az EGPA (European Group for Public Administration) nemzetközi szervezeteknek.

A kutatócsoport tagjai jelentős részt vállaltak a brnoi Masaryk Egyetem Jogi Karával közös konferenciaszervezésben, melynek keretében került megrendezésre 2009. május 27-29. napja között Brnoban a COFOLA 2009, valamint ugyanezen év novemberben a Days of Law konferencia, amelyben a kutatócsoport tagjai a részvétel mellett program-szervezési, előadói és tanulmány-szerkesztési szerepet is vállaltak. (Ezen együttműködés egyik eredménye a Masaryk Egyetem Jogi Kara és a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara között létrejött - 2010. március - együttműködési megállapodás.)

A kutatócsoport 2010-ben is folytatta a csehországi Masaryk Egyetemmel közös nemzetközi konferencia-szervezést és tanulmányút-előkészítést (COFOLA 2010 konferencia, Brno, 2010.

május 20-28., valamint 2010 őszi Days of Law 2010 konferencia). Az előkészítő munka alapján a kutató csoport tagjai közül 2010 nyarán Hulkó Gábor vett részt kéthetes tanulmányúton Brnóban a Masaryk Egyetemen.

Patyi András előadóként vett részt 2009. november 11-14-én Heidelbergben, a Max-Planck-Institut für Ausländisches Recht und Völkerrecht szervezésében megrendezésre került nemzetközi összehasonlító jogi konferencián (a bírói és alkotmánybírói felülvizsgálat szerepe és hatása az új demokráciákban tárgykörben).

A kutatás tárgykörében a kutatócsoport résztvevői - saját kutatási területeiken belül - már az első évben jelentős érdemi, tudományos tevékenységet folytattak, melynek eredményeit a zárójelentés közleményei között tüntetjük fel.

A második kutatási évben a kutatócsoport tagjai aktív tudományos tevékenységet folytattak. Számos publikáció született ebben az évben.

A második kutatási évben fejeződött be a kutatási témához kapcsolódó szakirodalmi bázis létrehozása (részletek a beszámoló 1. mellékletében olvashatók).

Patyi András kutatásvezető, előadásával részt vett a Pécsen, 2010. november 5. és 6. napján megrendezett „20 éves a magyar önkormányzati rendszer” című konferencián. Az előadásának címe „Helyi önkormányzatok és bírói jogvédelem” volt, mely előadás 2011-ben a konferenciakötetben, mint publikáció is megjelent.

Christián László a jelenlegi kutatási évben megjelenés alatt álló könyvével az OTKA-kutatás egyik legjelentősebb feladatának tett eleget, azzal, hogy 2011-ben megjelent könyvével a kutatási téma feldolgozását a saját kutatási területén, a kutatás céljának megfelelően megvalósította.

Gerencsér Balázs a 2010-es évben a magyar közigazgatás fejlesztésének, mint autonóm tevékenységnek vizsgálatával foglalkozott. A "közigazgatási-mérnökség" egyik legnagyobb alakjának, Magyar Zoltán korának közigazgatás-fejlesztését tette vizsgálat tárgyává, összehasonlítva a 2010. évben megkezdett új közigazgatási reformokkal. A kutatása során a közigazgatás következő nagy egységeket vizsgálta: kormányzati struktúra, területi közigazgatás, közigazgatási személyzet, hatékonyság, mint célkitűzés. A kutatás eredményei angol nyelven jelentek meg, 2011 májusában. A kutató további kutatási területe volt az autonóm közszféra etikai szabályozásának vizsgálata. E kutatást 2010. évben kezdte, 2011. évben fejezte be. Ennek során nemzetközi összehasonlításban vizsgálta a közszolgálati etika színvonalát, napjaink új kihívásait, a lehetséges szabályozás egyes formáit, tartalmát, megoldásait.

Gyurita Rita kutatási területe a helyi önkormányzatok állami felügyelete és a helyi önkormányzati autonómia összefüggései. Ennek során nemzetközi összehasonlításban vizsgálta az állami felügyelet tartalmát, eszközeit és a felügyeletet ellátó szervek rendszerét, továbbá foglalkozott a magyar szabályozás esetleges módosításának alternatíváival.

Hulkó Gábor a 2010-es évben a kutatási témában szervezési és anyaggyűjtési feladatokat látott el. Több tanulmányúton vett részt Csehországban (Právnická fakulta, Masarykova Univerzita, Brno) valamint több egynapos kiutazáson Szlovákiában (Právnická fakulta, Univerzita Komenského, Bratislava). Az év folyamán a kutató révén a kutatócsoport felvette a kapcsolatot a bialystoki (Lengyelország) Pénzügyi és Közigazgatási Jogi Kutatóközponttal

(Centrum Informacji i Organizacji Badań Finansów Publicznych i Prawa Podatkowego Krajów Europy Środkowej i Wschodniej). Ennek az együttműködésnek a kapcsán szervezte meg az OTKA kutatócsoportja közös együttműködésben a Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi karral, illetve a lengyel kutatóközponttal a 2011. szeptember 29. - október 1. között megrendezésre került „Public finances – Administrative autonomics“ című nemzetközi tudományos találkozót az OTKA kutatás témakörében. Továbbá, a kutató már hagyományosnak nevezhetően, részt vállalt - előadó szervezéssel - a 2010. május 26-28. között Brno-ban megrendezésre került COFOLA 2010 és a 2010. november 10-11. közt, illetve szintén Brno-ban, megrendezésre került Days of Law 2010 konferenciákon.

Lapsánszky András a jelen OTKA kutatás keretében (annak első évében) feldolgozott szakirodalom alapján tudományos - nemzetközi és hazai összehasonlításban is - elemzést folytatott a piaci típusú közszolgáltatások igazgatását végző központi közigazgatási szervezetek sajátosságai, függetlensége, autonómia-kérdése vonatkozásában, valamint kutatta a hatósági, közigazgatási szervezeti típusú konvergencia elméleti alapjait és a szervezeti konvergencia autonómiával és függetlenséggel összefüggő alkotmányjogi, illetve közigazgatási jogi szempontú kérdéseit, különösen a média és a hírközlés területén. Mindez összefoglaló jelleggel - az OTKA kutatás alapján és az előző évi részbeszámoló óta - megjelent hírközlési igazgatás alapjait, jogalkalmazási kereteit elemző munkáiban.

A harmadik kutatási évben a kutatócsoport tagjai részt vettek a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen 2011. június 10-én megrendezésre kerülő „Az új önkormányzati törvény koncepciója, a vitaanyag tudományos és szakmai értékelése” című konferencián. A kutatási program zárásaként a kutatócsoport a bialystoki Pénzügyi és Közigazgatási Jogi Kutatóközponttal együttműködve megrendezte a fentebb már említett „Public finances – Administrative autonomics“ című nemzetközi tudományos találkozót. A találkozó után elkészült a kutatási program eredményeit összefoglaló monográfia is. Ennek címe a találkozóhoz igazodva „Public finances – Administrative autonomics” lett.

II. A kutatásban elért eredmények, következtetések

A záró beszámoló második részében a tagok kutatási tevékenységének eredményei kerülnek ismertetésre.

Patyi András, kutatásvezető

A közigazgatási autonómiáknak az állami működésen belül betöltött szerepe és rendeltetése alkotmányos jogállamban jogi keretek között, jogi eszközök igénybevételeivel zajlik. A területi alpra szervezett, helyi önkormányzatok a központi és területi államigazgatást vezérlő kormányzat számára belső ellensúlyt képeznek. A közfeladatok megvalósításában fennálló érdek és feladat-azonosságuk miatt ugyanakkor együttműködésük elengedhetetlen és értelemszerűen szabályozást igényel. Ez az ellensúly szerep és ez az együttműködés leginkább a feladatok anyagi alapjainak biztosítása során játszik kiemelkedő szerepet, a jogi szabályozásnak is ebből a szempontból kiemelkedő szerepe van.

A Kutatásvezető kutatásai során a magyar helyi önkormányzati rendszer alkotmányközpontú és alkotmány-jogias meghatározottságából kiindulva kapcsolta össze a közigazgatás bíráskodás (közigazgatási jogok bírói védelme) és a helyi önkormányzatok jogállásának vizsgálatát. A vizsgálat során egyértelművé vált, hogy a helyi önkormányzati autonómia jogi biztosítása elválaszthatatlan a közigazgatási jogviták mikénti elbírálásának rendjétől és tényleges érvényesüléséről. A helyi önkormányzati jogok vélt vagy valós megsértése

(önkormányzati oldalról nézve), az önkormányzati hatáskörgyakorlás jogszerűségének vitatása (az államigazgatási szervek oldaláról nézve) olyan közjogi igények, melyek jogvitakénti elbírálására alkalmas, gyors és hatékony bírói szervezet és eljárás szükséges. Ennek elvi, alkotmányjogi megalapozására vezetett az utóbbi időszak kutatása. Így, Patyi András több (látszólag más témájú) tanulmánya ezen az áttételen keresztül kapcsolódik az autonómiák jogi helyzetének és alkotmányos jogállásának megértésére vonatkozó vizsgálataihoz.

A közigazgatási autonómiák alkotmányos jogállása bármilyen erősnek is tűnhet, kiszámítható és megfelelő szintű pénzügyi – finanszírozási rendszer nélkül (melybe a pénzellátástól kezdve az önálló bevételi politika alapjául szolgáló vagyon biztosításán át a konkrét gazdálkodási szabályokig sok minden tartozik) a valóságban gyenge autonómiák jöhetnek csak létre. Mindez különösen igaz a kelet-közép-európai, vagy még inkább a kelet-európai régióra, ahol az államokban sem a stabil költségvetési helyzet, se az erős autonómia-hagyományok nem kedveznek a kellő finanszírozáshoz. Ebben az összehasonlító keretben széleskörű nemzetközi konferencián mutatta be a kutatócsoport a kérdéseit, eredményeit, s hallgatta meg a hasonló helyzetű országok tudósainak észrevételeit, előadásait. A konferencián elhangzottak és az ahhoz szorosan kapcsolódó kutatási eredmények önálló kötetben jelentek meg, s ez a kutatócsoport talán legkomolyabb eredménye, mellyel nemcsak a nemzetközi szintre, hanem a hazai tudomány elé is kiléphet.

A kötetben szereplő írások széles spektrumon mozognak és nemzetközileg is igazolják az önkormányzás/autonómia – mint közigazgatás-tudományi kutatási tárgykör – összetettségét és a közigazgatási jogi dogmatika szinte valamennyi alapkérdéséhez való rendkívül szoros kapcsolódását.

Varga Zs. András

A hazai közigazgatási kontroll-eszközök leírásának alapja leggyakrabban az irányítás-felügyelet-ellenőrzés tevékenység-triász, illetve a megkerülhetetlen bírói felülvizsgálat. A közigazgatás működésének meghatározó megnyilvánulása a döntés, amely meghozatalát követően „kiemelkedik” abból a kétoldalú jogviszonyból, amellyel összefüggésben hozták, és önálló szerepet kap: hatóság-ügyfél-döntés. Ha ehhez a hármashoz hozzárendeljük (bár nem kizárólagosan) a kontroll-fajtákat, akkor azt láthatjuk, hogy a politikai kontroll elsődlegesen a hatóságot (közigazgatási szervet), a jogorvoslat elsődlegesen a döntést, míg az alternatív kontroll elsődlegesen az ügyfelet helyezi a középpontba. A közigazgatás bírói kontrollja mellett itthon ismert három intézménynek, az ombudsmani típusú kontrollnak, az ügyészi eszközöknek és a magánjogi felelősség érvényesítésének egyaránt megvannak a státus és eljárási ismérvei, miként a külföldi alkalmazási tapasztalatai is.

Az ombudsmani intézmények eredeti célja a közigazgatás külső ellenőrzése – mai szóhasználattal élve – a helyes közigazgatás biztosítása – volt. A múlt század utolsó harmadában azonban a jogvédelem fokozatosan beépült, majd meghatározóvá vált az ombudsmanok működésében. A közigazgatás ombudsmani kontrolljának fokozódó jelentőségét vetíti előre a közjog és magánjog közötti határ elmosódása, amelynek részeként a közigazgatási hatósági eljárás helyett a közszolgáltatások biztosítása nyer teret, aminek következtében visszaszorulnak a jogorvoslati eljárások. Az ombudsmani típusú kontroll hangsúlyos iránya ezért várhatóan áttevődik a jogorvoslati eszközökkel megfelelően kontrollált hatóságokról a jóval szabadabban működő közszolgáltatókra.

Az ombudsmani kontrollnak bizonyos szempontból az ellenpárja az ügyész fellépése. Az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntető igényének érvényesítője. Ezt egészítik ki a közérdekvédelmi feladatok, melyek része a törvényességi ellenőrzés. A közérdekvédelmi feladatok mechanizmusa a büntetőeljárási szerephez hasonló: az ügyészi eljárások konkrét célja bírósági vagy más hatósági eljárás kezdeményezése.

A harmadik alternatív kontrolleszköz, a közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősség érvényesítése a háttérben évtizedek óta jelen volt, hangsúlyossá válása azonban az utóbbi évek fejleménye. Ebben az esetben a bíróság által alkalmazott anyagi jog a polgári jog és az érintett közigazgatási anyagi jog együttesen. A bíróság (és itt a helyzete hasonló az ombudsmanéhoz és az ügyészéhez) ebben az esetben nem közigazgatási ágazati aktuskontrollt végez, hanem a közhatalom gyakorlása során a közigazgatási anyagi jog vagy eljárásjog megsértésével okozott károkat ítéli meg. Az ultra-vires elv, amely az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában is feltűnik a joggal való visszaélés tilalmának formájában (prohibition of abuse of law), alkalmas lehet a közhatalmi kártérítési perek jogellenesség-felróhatóság dilemmáinak feloldására és a formális jogorvoslat által megoldatlanul hagyott sérelmek orvoslására. A megoldás ugyanakkor veszélyekkel is jár: ha szubjektív alapon korlátozzuk érvényesülését, a sérelmek – újabb, költséges eljárást követően – orvosolatlanul maradnak, ha objektív alapon biztosítjuk, akkor szétterítjük a költségeket. Feloldandó veszély a jogalkalmazó intézmények elbizonytalanodása és passzívvá váló magatartása is.

Az ombudsman, az ügyész és a közhatalom gyakorlásáért viselt magánjogi felelősséget érvényesítő bíróság alternatív kontrollszerepe olyan lehetőségekkel egészíti ki a formális jogorvoslati eszköztárat, amelyek csökkentik az utóbbi szükségképpen korlátai miatt fennmaradó (vagy éppen általa okozott újabb) sérelmeket. A formális jogorvoslat aktustani értelemben ugyan véget vet egy eljárás vitathatóságának, de teret hagy az alternatív közigazgatási kontrolleszközöknek, amelyek hatására a sérelmek kompenzálhatók.

Christián László

Az OTKA program három évében a kutatás fókuszában a rendészet és a társadalmi, helyi közösségek összefüggései álltak.

A Kutató saját kutatásának elsődleges küldetése – az alapvető dogmatikai kérdések, anomáliák tisztázásán túl – a legaktuálisabb rendészeti problémák felszínre hozása és annak vizsgálata volt, hogy miként lehetne a XXI. század kihívásainak megfelelő, leghatékonyabb elveket, módszereket alkalmazni a rendészetben.

A használt alternatív rendészet terminológia azt jelenti, hogy az állam (és az önkormányzat) miként tud leghatékonyabban eleget tenni rendészeti kötelezettségének. Az alternatív megoldások arra irányulnak, hogy a rendészet, mint állami feladat, hogyan osztható meg optimálisan az „érintettek” között, és miként teremthetők meg az ehhez szükséges jogi és egyéb feltételek. Az egyik legjelentősebb szóba jöhető alternatíva, az önkormányzati vagy a közösségi rendészeti megoldások, amelyek Nyugat-Európában komoly hagyományokkal rendelkeznek és napjaink rendészetében is meghatározó jelentőséggel bírnak. Különösen izgalmas kérdés annak beható vizsgálata az önkormányzati szereplők megkeresése által, hogy Magyarországon milyen próbálkozások valósultak meg az utóbbi években, valamint, hogy a helyi közösségek szempontjából mi lenne a célravezető, hatékony megoldás a rendészetben. Különösen hasznos és tanulságos a külföldi rendészeti megoldások, a rendőrség mellett más rendészeti szerv és szereplő vizsgálata, valamint a bírósági esetjog tanulmányozása.

Az OTKA program által támogatott, „A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség” című összefoglaló monográfia fenti kérdésekre próbál választ adni. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a könyv megjelenése egybe esett a magyar rendészet, rendszerváltás óta talán legjelentősebb reformjával, amely még napjainkban is zajlik, ezért a felmerülő kérdések máris új értelmezést nyerhetnek.

Gerencsér Balázs

A Kutató a kutatási program alatt a közszolgálati szféra szabályozásának kérdéseit vizsgálta.

A közigazgatás felépítésében fontos szerepet játszik a jól meghatározott közfeladat-rendszer, az anyagi és eljárási szabályokat biztosító precíz jogi környezet, a jól működő szervezetrendszer, a rendelkezésre álló dologi források, valamint a személyzet. Ez utóbbi szegmens elválaszthatatlan a közigazgatás egészétől, mégis sok tekintetben az önállóság, az autonómia jegyeit viseli. Jól szemlélteti ezt az a sajátos jogviszony, amely a tisztviselőkre vonatkozik. Ugyanígy jellemzi a közszolgálat autonómiáját, hogy az állam minden más foglalkoztatástól eltérően a tisztviselő magatartására speciális elvárásokat fogalmaz meg, amelynek szabályait rendszerint a közszolgálat maga határozza meg, végrehajtását is maga végzi. A kutatás a közszolgálati etika új kihívásait, trendjeit tárta fel, nemzetközi összehasonlítással elemzi, valamint egy modellt nyújt, amely a hazai, éppen kiforrásban lévő közszolgálati modellben alkalmazható lehet.

A kutatás kezdetekor a Kutató az alábbi kérdéseket vizsgálta: Miért van szükség etikára a közszolgálatban? Milyen alapokra támaszkodik ma a közszolgálati etika? Milyen a jó etikai szabályozás? Mitől lesz „kódex”? És mitől lesz alkalmazható? Globalizálódik-e vagy nemzetiesedik a közszolgálat? Van-e értéksemlegesség a közszolgálatban?

A választ a Kutató a XX. századi közigazgatási jogfejlődésből kezdődően vezette le. A tisztviselők sajátos funkciót töltenek be a társadalomban, feladataik szorosan kapcsolódnak a közhatalom gyakorlásához. A közszolgálat legfőbb különlegessége éppen az, hogy az állammal – amely önmagában elvont fogalom – a polgárok a tisztviselőkön keresztül találkoznak: ők az állam „hangja” és „arca”. A közszolgálati etika éppen ennek a munkának a minőségi kereteit fogja kijelölni és arra a kérdésre ad választ, hogy milyen legyen a helyes tisztviselői magatartás, hozzáállás, vagyis milyen legyen a jó tisztviselő?

A közszolgálat a történelem folyamán mindig kiemelt figyelmet kapott, ezért a Kutató külön foglalkozott a magyar közsférában fellelhető történelmi előzményekkel. Minden tisztviselőt – akár középkori királyságban, akár felvilágosult államban, akár polgári demokráciákban dolgozott – nagyfokú elkötelezettséggel és mindig maximálisan megkövetelt magas színvonalon kellett végezze munkáját. Lojalitást várt el tőle minden korban az állami hatalom legfőbb birtokosa. A Kutató külön kiemeli Teleki Pált, akinek „Az igazi tisztviselő” című dolgozatával részletesen foglalkozott a kutatás során.

Nemzetközi összehasonlításban részletesen feldolgozott a Kutató Bulgária, Görögország, Horvátország, Lengyelország, Macedónia, Olaszország, Spanyolország, valamint az Egyesült Államok közszolgálati etikai szabályozásával. Ezek, valamint az Európa Tanács, az OECD, valamint az Európai Unió ide vágó dokumentumai alapján összefoglalta azokat a közös és általános magatartásmintákat, amelyek a közszolgálati etikai szabályozások részét alkotják.

Összefoglalva elmondható, hogy a kutatás eredménye egyrészt az általános magatartásminták katalógusa, amely akár egy nemzetközi szervezet, akár egy szuverén állam mai szabályozásában közös. Ehhez kapcsolódóan a Kutató összegyűjtötte a jó szabályozás jellemzőit, másrészt pedig kidolgozta az ún. integrált K+Sz rendszert. Megállapítást nyert a kutatás során, hogy a közszolgálati etika jóval több, mint egyszerű normatív szabályozás: magába foglalja a joganyagot, annak gyakorlatát, magyarázatát, azaz teljes rendszert alkot. A Kutató Tamás András „kódexre” vonatkozó teóriáját a közszolgálati etikára vonatkoztatva a Képzés és Szabályozás fogalmakkal fémjelezve egy olyan közszolgálati etikai modellt állított fel, amely ötvözi etikai ismeretek állandó átadását, megosztását, kommunikációját, visszacsatolását, valamint a helyesen kodifikált magatartásmintákat és azok alkalmazási feltételeinek megteremtését.

Gyurita Rita

A Kutató kutatási területe a helyi önkormányzatok, mint autonóm testületek állami felügyeletének kérdésköre. Gyurita Rita a PhD dolgozatának elkészítéséhez alapkutatótást

végez arról, hogy az autonóm testületek (köztestületek, helyi önkormányzatok) törvényességi ellenőrzése, illetve felügyeletének szabályozása hogyan alakult az utóbbi években. A kutatás során a Kutató kitért az ellenőrzés és felügyelet alanyának vizsgálatára, mivel az eltelt évben bekövetkezett változások miatt most különösen nagy jelentősége van annak, hogy mely szerv végzi az ellenőrzési és felügyeleti tevékenységet. A vizsgálat érinti az ellenőrzés és a felügyelet terjedelmét, azaz hogy mire terjed ki az ellenőrzés és felügyelet, illetve mire nem terjed ki. Nagyon fontos, hogy az ellenőrzésnek és felügyeletnek milyen jogi eszközei vannak, valamint hogyan oszlanak meg ezek az eszközök a kontrollt végző közigazgatási szervek és a bíróságok, Alkotmánybíróság valamint az Állami Számvevőszék között. A kutatási program végén a Kutató a fenti vizsgálati szempontok alapján az ellenőrzést és felügyeletet, mint az állami befolyás eszközeit vizsgálta részletesen. A kutatással kapcsolatos következtetések egy része a közeljövőben publikálásra kerül. A téma azért aktuális különösen, mert Magyarországon a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést 2012. január 1-től felváltotta a törvényességi felügyelet, ami több jogi eszközt jelent, azaz nagyobb beavatkozási lehetőséget, de természetesen az önkormányzati autonómia sérelme nélkül.

Lapsánszky András

A kutatás részterületét képezte a közigazgatás központi szintjén működő autonómiával rendelkező igazgatási entitások alkotmányos, illetve közigazgatási szervezeti jogi alapjainak, valamint a közhatalmi közigazgatási tevékenységek folyamatában történő hatékony működésének elemzése. A kutatás e részterületének alapja és indoka, hogy a gazdasági és társadalmi folyamatok világviszonylatban felgyorsult változása, az információs társadalom kiteljesedése, a világgazdaság- és kereskedelem sajátos fejlődése határozottan feszíti a közigazgatási beavatkozás, befolyás struktúráit, határait és eszközrendszerét. Számos közigazgatási ágazatban tehát a megfelelő és hatékony állami beavatkozás csak speciális szervezeti keretekben és hatásköri mechanizmusban biztosítható. E speciális szervezeti keretet, illetve hatásköri rendet pedig - napjainkban - alapvetően az autonóm és/vagy szabályozó típusú közigazgatási szervezetek meghatározott típusai és alkotmányos összefüggései töltik ki. (Elmozdulva az egyes államok berendezkedésének szintjében - pl.: szövetségi állam - betöltött jelentőségéhez képest az állami feladatok megszervezésének is kulcsfontosságú elemét képezi a funkcionális és a territoriális decentralizáció. Továbbá az állami feladatellátás alapintézményeivé váltak a konzultatív, a testületi és az autonóm központi közigazgatási szervezetek, a „független” ügynökségek, illetve a gazdasági igazgatás megváltozott viszonyaihoz igazodó szabályozó hatóságok.)

A kutatás keretében az autonóm típusú, illetve sajátos jogállású központi államigazgatási, közigazgatási szervek elemzésének, kutatásának lényegét az képezte, hogy a központi közigazgatási ágazatokban, illetve az országos közérdek tartalmú közigazgatási hatáskörök tekintetében szükséges-e az államhatalmi ágak, az alkotmányos garanciák szintjét elérő - szervezeti értelemben vett - függetlenség. Ennek keretében külön tudományos kutatás kérdését képezte a szabályozó hatóság fogalmának, jogállásának, sajátosságainak elemzése, értékelése, különösen abból a szempontból, hogy a szabályozó hatósági szervezet és működés, illetve a szabályozó hatóság sajátos tevékenységei igényelnek-e meghatározott irányú, közigazgatás-tudományi értelemben vett függetlenséget, autonomitást. E kutatási terv teljes egészében teljesült.

A kutatómunka elemzés alá vonta az autonóm központi közigazgatási szervek függetlenségének tartalmát, indokát, alkotmányos alapjait. Emellett rendszerezte és tipizálta a többi központi közigazgatási szerv függetlenségét is. Továbbá az államszervezeten belüli függetlenség csoportokba rendezett típusai szerint vizsgálta az egyes kategóriák összetevőit, elméleti összefüggéseit. Az elemzés során összehasonlító és közigazgatás-tudományi alapokon elemzésre, rendszerezésre került a szabályozó hatóság szervezete, tevékenysége és a

közigazgatási jogérvényesülés szempontjából feltárható működése. A kutatás önállóan foglalkozott az autonóm és a szervezeti függetlenség szempontjából sajátos jogállású központi közigazgatási szervek, valamint a szabályozó hatóságok pénzügyi, gazdálkodási függetlenségével, illetve a külső jogalanyoktól, gazdasági szereplőktől való függetlenség garanciális rendszerével, továbbá a szabályozó hatóságok jogalkotási hatáskörének problematikájával.

A kutatás eredményeként nemzetközi és hazai összehasonlító elemzés született a - függetlenség kategóriái szerint - sajátos jogállású központi közigazgatási szervek jogállásáról, az autonóm szervezeti struktúrákat igénylő legfontosabb, azaz „mintaszerű” közigazgatási ágazatok tekintetében. Meghatározásra kerültek a szabályozó hatóságok és az autonóm központi közigazgatási szervek függetlenségének elemei, típusai (különösen: a) a piaci szereplőktől, „külső jogalanyoktól” való függetlenség, b) a tevékenységüket, működésüket garantáló függetlenség, c) az államszervezeten belüli függetlenség, d) a pénzügyi, gazdálkodási függetlenség). Ennek keretében külön elemzés tárgyát képezte, hogy mennyiben szükségesek a függetlenség egyes elemei a közérdekű működéshez, a szervezet hatáskörébe utalt feladatok hatékony ellátásához, a jogérvényesítés gyakorlásához.

A kutatás további eredményeként részletes elemzésre és értékelésre került e közigazgatási szervezetek sajátos tevékenysége, jogérvényesítési rendszere (különösen a jogalkotás, illetve a normatív aktus-kibocsátási hatáskör, a „soft law” problematikája, a piacsabályozási, piacfelügyeleti tevékenységek, a szolgáltató típusú tevékenységek, az aszimmetrikus ex ante és ex post gazdasági közigazgatási tevékenységek, a közszolgáltatások, a piaci versenybe történő állami, közigazgatási beavatkozás módszerei, tevékenységei).

Hulkó Gábor

A pályázattal kapcsolatban szervezési és kutatási feladatok párhuzamos tervezésére és ellátására volt szükség, amely szervezési feladatok jelentős részét a kutatási program mindhárom évében magára vállalta a Kutató. Hulkó Gábor a projekt első évében elsődlegesen tanulmányutakon, konferenciákon vett részt. A tanulmányutak (Csehországban - Právnická fakulta, Masarykova Univerzita, Brno; Szlovákiában - Právnická fakulta, Univerzita Komenského, Bratislava illetve Právnická fakulta Janka Jesenského, Vysoká škola v Sládkovičove, Sládkovičovo) fő célja a kutatást érintő szakirodalom beszerzése, feltérképezése és kapcsolatépítés volt. Sikerült szorosabbá tenni az együttműködést a brno-i Masaryk Egyetem Jogi Karával, illetve a csehországi karon megrendezésre kerülő konferenciaszervezésben részt vállalni.

A 2010-es évben a kutatási témában további szervezési és anyaggyűjtési feladatok teljesültek. Már hagyományosnak nevezhetően, a kutatócsoport részt vállalt (előadó szervezés) a 2010. május 26-28 közt Brno-ban megrendezésre került COFOLA 2010 és a 2010. november 10-11 közt, az ugyanitt megrendezésre került Days of Law 2010 konferenciák szervezésében. A második év folyamán a Kutató aktív közreműködésével a kutatócsoport felvette a kapcsolatot a bialystoki (Lengyelország) pénzügyi és közigazgatási jogi kutatóközponttal (Centrum Informacji i Organizacji Badań Finansów Publicznych i Prawa Podatkowego Krajów Europy Środkowej i Wschodniej). Ennek az együttműködésnek a kapcsán szervezte meg az OTKA kutatócsoportja közös együttműködésben a Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karral illetve a lengyel kutatóközponttal a 2011. szeptember 29. - október 1. között megrendezésre kerülő „Public finances – Administrative autonomies“ című nemzetközi tudományos találkozót. A konferencia megszervezésének fő célkitűzése az OTKA pályázat kutatási eredményeinek nemzetközi prezentációja és a vélemények ütköztetése volt. Témaválasztását illetően a konferencia az OTKA pályázat célkitűzéseire alapoz és így szólít meg egy relatíve szélesnek nevezhető tudományos közönséget. A konferencián mintegy 100 kutató és oktató

vett részt a főként közép és kelet Európából (pl. Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Litvánia, Oroszország. Az OTKA kutatás záróakkordjaként egy, a konferencia címével azonos című tudományos antológia jelenik meg, melynek kiadásával járó munkálatok szervezését a Kutatásvezető mellett a Kutató végezte.

Budapest, 2012. május 29.

Patyi András
Kutatásvezető

1. melléklet
Kutatási programhoz kapcsolódó, beszerzett szakkönyvek listája

- Hans Neuhofer: Gemeinderecht: Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich.
- Andreas Hauer: Ruhe, Ordnung Sicherheit: Eine Studie zu den Aufgaben der Polizei in Österreich.
- Susanne Bachmann: Besonderes Verwaltungsrecht.
- Guy Peters: Handbook of Public Administration
- Neuhofer, Hans: Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich
- Hauer, Andreas: Ruhe, Ordnung, Sicherheit. Eine Studie zu den Aufgaben der Polizei in Österreich
- Bachmann, S.; Baumgartner, G.; Feik, R.; Giese, K.; Jahnel, D.; Lienbacher, G. Besonderes Verwaltungsrecht. Springers Kurzlehrbücher der Rechtswissenschaft
- Pierre, Jon; Peters, B Guy: Handbook of Public Administration. Concise Paperback Edition
- Danwitz, Thomas von: Europäisches Verwaltungsrecht
- Karl Heinz Ladeur: The Europeanisation of Administrative Law: Transforming National Decision-making Procedures
- J.H. Jans, R. de Lange: Europeanisation of Public Law
- Kathleen Hill: Encyclopedia of Federal Agencies and Commissions

2. melléklet

A kutatási programhoz szükséges informatikai eszközök listája

- 1 db multifunkciós nyomtató,
- 1 db asztali számítógép monitorral,
- 1 db notebook és
- 1 db Adobe szoftver