

## A felügyelet fogalma a jogirodalomban és a jogi szabályozásban

### I. A felügyelet, az irányítás és az ellenőrzés fogalmak értelmezése, elhatárolási kísérletek

„...az államigazgatás legfelsőbb irányítása (vezetése) és felügyelete olyan összefüggő fogalmak, amelyeket egymás nélkül használni szinte lehetetlenség. Ezeknek a fogalmaknak a tartalma elméletileg kellően tisztázottnak nem mondható...”<sup>1</sup>

„Az utóbbi években azonban több oldalról is felmerült az egyes állami és jogintézmények helyének, szerepének differenciált és pontos meghatározása ezen belül az ellenőrzés és a felügyelet elhatárolásának szükségessége is.”<sup>2</sup>

„Ez a bonyolultság tökröződik az irányítás és a felügyelet szavak értelmezésének és alkalmazásának sokrétűségében. S bár talán éppen az államigazgatási jog tudománya mutathat fel legtöbb eredményt e fogalmak tartalmának elméleti tisztázásában, mégis igazat kell adnunk azoknak, akik ezt a tisztázottságot korántsem tartják elégségesnek.”<sup>3</sup>

„A szervezés gyakorlatában és a szervezéssel foglalkozó legkülönbözőbb aspektusú elméleti munkákban rengeteget szerepelnek ezek a kifejezések: irányítás, felügyelet, ellenőrzés stb. A tanulmányok szerzőivel szemben sokszor támasztott igény: „mondják meg hát pontosan” mit is értenek ezeken a fogalmakon. Az adott, rendszerint tömör meghatározások többnyire nem elégítik ki az olvasókat.”<sup>4</sup>

„A különböző jogágakba (alágazatokba) sorolható jogszabályok nem azonos fogalakkal operálnak.”<sup>5</sup>

A fenti idézeteket csupán illusztrációszerűen, tehát távolról sem a teljesség igényével állítottuk időrendi sorrendbe. Számos más — a felsorolt szerzők által is hivatkozott — mű foglalkozott a szocialista magyar közgazdaságtudomány története során a vázolt problémával. A citátumok kronológiai sorrendbe állítása kettős célt szolgál.

<sup>1</sup> Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái, Budapest, 1963. 154. p.

<sup>2</sup> Török Lajos: Államigazgatási ellenőrzés — államigazgatási felügyelet, Jogtudományi Közönlöny, 1962. 2—3. sz. 83. p. — A szerző maga is a vonatkozó szovjet irodalom jelentősebb műveinek felsorolása mellett külön hivatkozik *Berezovszkaja Sz. G.* ügyészi felügyelet a szovjet államigazgatásban (Moszkva, 1954.) című, valamint a csehszlovák szerzők közül *Nikodym D.*: Az ellenőrzés, mint a szocialista törvényesség jogi biztosítója az államigazgatási és gazdasági igazgatásban (Právnické Studije, 1961.) című művekre.

<sup>3</sup> Raft Miklós: Az irányítás és felügyelet értelmezése szóhasználatára. Az irányítás, a felügyelet és ellenőrzés néhány gyakorlati kérdése. TISZI Tanulmánykötet, 1975. Budapest, I/3. p.

<sup>4</sup> Szentpéteri István: Irányítás, felügyelet, ellenőrzés. Állam és Igazgatás, 1980. 9—10. sz., 819. p.

<sup>5</sup> Kiss László—Szamel Lajos: A jogismeretet gátló jogalkotási tényezők, különös tekintettel a jogon belüli ellentmondásokra. Budapest, 1983., 82. p. — A szerzők a fogalmi ellentmondások egyik példaként hozzák fel az irányítás, felügyelet fogalmak ellentmondásos használatát (i. m. 168. p.).

Egyrészt annak jelzése, hogy a probléma ma sem lezárt. Ennek egyik oka valószínűleg az, amelyet az egyik idézett tanulmány szerzője is megállapít „...a fogalmi definíciók csakis annyiban időtállóak, amennyiben a definiált viszonyok azok.”<sup>6</sup>

Másrészt: a hivatkozott művek keletkezésének dátumában nemcsak a szerzői szubjektumnak, hanem objektív körülményeknek is jelentős szerepük van.

A témával foglalkozó magyar szocialista közigazgatástudományi irodalom tanulmányozása arra a következtetésre vezet, hogy a szóban forgó problémakör kutatásának története nagyjából három szakaszra osztható:

1. Az 1967. évet megelőző kutatások.
2. Az 1967 utáni időszak vizsgálatai kb. 1980-ig.
3. A probléma „újászületése” az 1980-as évek elején.

A továbbiakban a rendelkezésemre álló keretek között a jelzett fogalmak tisztázása érdekében kifejtett erőfeszítések bemutatására és a mai helyzet felvázolására teszek kísérletet.

### *1. Az 1967. évet megelőző kutatások*

1/1. Az 1956. évet követő politikai konszolidáció a közigazgatás elméleti és gyakorlati szakemberei számára elsődrendű feladatként a szocialista törvényesség helyreállításában való közreműködést jelölte meg. Az elmélet síkján ez azt jelentette, hogy ki kell dolgozni „...a szocialista törvényesség eszméjének ... elméleti és elvi problémáit az államigazgatásra nézve...”<sup>7</sup>. Az 1950-es évek végén, a 60-as évek elején a magyar szocialista közigazgatástudományi irodalom egyre-másra produkálta a fontos közigazgatási jogi intézményeket tárgyaló tanulmányokat, monográfiákat.<sup>8</sup> A szerzők egy része a klasszikus közigazgatástudományi témák mellett figyelmét a közigazgatás intern szférája felé fordította, szakítva a közigazgatási jogi dogmatika azon tételével, miszerint a közigazgatás belső életének vizsgálata nem a jogtudomány feladata. Ezen irányzat képviselőinek szeme előtt nem elsősorban a klasszikus, közigazgatás-állampolgár (ügyfél) viszonyrendszer lebegett, hanem figyelmüket a szocialista közigazgatás új, a polgári bürokrácia számára nem létező feladatainak tanulmányozása felé fordították.

A tudományfejlődés belső törvényszerűségein, illetve bizonyos gazdaságirányítási változásokon kívül szerepet játszott a közigazgatás új megváltozott tartalmú fogalmait, intézményeit témájkul választó elméleti munkák megírásában az is, hogy az említett intézményeket szabályozó jogi normák a kialakulatlan, átmeneti viszonyokra jellemző módon azok érvényesülését is befolyásoló ellentmondásokat hordoztak.<sup>9</sup>

A fent vázolt folyamatba tartozik az a vita is, amely a felügyelet fogalma körül kialakult az 1960-as évek elején. A közigazgatás-tudomány képviselőinek témaválasztását, a már említett gazdaságirányítási változások nagyban befolyásolták, amelyek mindenekelőtt a mezőgazdaság állami irányítása terén mentek végbe. Erre a korszakra esik „...a mező-

<sup>6</sup> Raft Miklós: i. m. 1. p.

<sup>7</sup> Szamel Lajos: A magyar közigazgatástudomány. Budapest, 1977.

<sup>8</sup> A fontosabbak: Szamel Lajos: A jogforrások, Budapest, 1958., Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai, 1957., Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. Budapest, 1963. Martonyi János: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata, 1960. Kovács István: Az államigazgatás meghatározása. Állam és Jogtudományi Intézet Értesítője, 1957.

<sup>9</sup> Az ellentmondásos szabályozásra több szerző is konkrét példákat említ, pl.: Szamel Lajos i. m. 161. és köv. p., Bartus Imre: A felügyeleti bírságolás. Állam és Igazgatás. 1962/9. 693—704. p.

gazdasági termelőszövetkezeteket érintő állami felügyelet és irányítás jogintézményinek és első rendszerének kidolgozása...<sup>10</sup>

A mezőgazdasági termelőszövetkezetek állami (államigazgatási) irányításának gyakorlatában és jogi szabályozásában ebben az időszakban olyan változások következtek be, amelyek az elmélet számára az irányítás és a felügyelet fogalmának, módszereinek jogintézményekbe való foglalását, elméleti igényű feldolgozását tüzték napirendre. A mezőgazdasági jogászok egy konkrét területen, a mezőgazdasági termelőszövetkezetek vonatkozásában vetik fel azt a problémát, hogy az állami (államigazgatási) tevékenység milyen kategóriákkal jellemezhető, ezeknek mi a tartalma és egymáshoz való viszonya. A különböző nézetek két végtel között változtak. Voltak, akik az irányítást és felügyeletet szinonim fogalmáknak tartották, míg mások ennek ellenkezőjét vallották, kimondva, hogy az irányítás a tágabb, melybe a felügyelet is beletartozik.

*Török Lajos* szerint e két tábor vitája végül is utóbbiak győzelmével végződött, legalábbis abban az értelemben, hogy általánossá vált az a nézet, mely szerint az említett két terminus tartalmilag nem esik egybe. Továbbra is megmaradt azonban a nézetkülönbség a tekintetben, hogy mit kell e kategóriák tartalmán érteni.<sup>11</sup>

A szóban forgó nézetek főleg abban különböztek, hogy a mezőgazdasági termelőszövetkezetekkel kapcsolatos állami (államigazgatási) tevékenység egészét hogyan, milyen arányban osztják kétfelé irányításra és ezen belül — mégis ettől elkülönítve — felügyeletre. A különböző vélemények közös elemei a következők:

- az irányítás magába foglalja a felügyeletet,
- az irányítás komplex jogi és nem jogi elemeket is magába foglal,
- míg a felügyelet jogi kategória (formáját, kereteit jogszabály határozza meg) és azt a közigazgatás hatóságai gyakorolják.

Abban a kérdésben teljes a nézetazonosság, hogy a felügyelet nem egyenlő az ellenőrzéssel, ugyanakkor az is általánosan elfogadott e körben, hogy a felügyelet joga az ellenőrzési jogot mindig magába foglalja, a felügyelet tehát ellenőrzés nélkül elképzelhetetlen. A kettő között az jelenti a különbséget, hogy a felügyelet plusz jogosítványokkal rendelkezik.

1/2. A mezőgazdasági termelőszövetkezetek állami irányításával, felügyeletével kapcsolatos vita hatása a közigazgatási jogi irodalomra minden kétséget kizáróan megállapítható, hiszen az akkori közigazgatási művek szinte kivétel nélkül említést tesznek róla a téma tárgyalása során.

A közigazgatástudomány számára azonban a probléma a dolog jellegéből következően komplexebb, történeti aspektusai vannak, ugyanakkor az általános, tehát részterületektől (ágazatoktól) független értelmezés igénye is jelentkezik. A tiszta kép kialakítását az is akadályozta, hogy a különböző jogszabályok, de a szakirodalom is gyakran használta (és használja ma is) a felügyelet, főfelügyelet, szakfelügyelet, elvi és operatív irányítás, felügyeleti szerv stb. fogalmakat, anélkül, hogy legalább hozzávetőlegesen meghatároznák azok tartalmát. Az egyes jogszabályok, amikor két vagy több szerv alá-fölé rendeltségéről, felügye-

<sup>10</sup> *Prugberger Tamás*: A szövetkezet felügyelet intézményrendszer fejlődése. Szövetkezeti Kutató Intézeti Közlemények, Budapest, 1984., 178. p. — Az adott korszak igen gazdag irodalmából a fontosabbak: *Erdei Ferenc*: A termelőszövetkezeti gazdaságok állami irányítása, Állam és Igazgatás, 1962. 10. sz., *Nagy László*: A termelőszövetkezet állami irányításának néhány jogi problémája, Állam és Igazgatás, 1960. 9. sz., *Földes Iván*: A termelőszövetkezetekről szóló tvr., és az államigazgatási szervek néhány feladata, Állam és Igazgatás, 1959. 4. sz.; uő: A termelőszövetkezetek állami felügyelete Jogtudományi Közlöny, 1961. 2. sz., A termelőszövetkezetek állami irányítása (Kandidátusi értekezés), 1962., *Bak József*: A mezőgazdasági szövetkezetek állami irányításának egyes jogi kérdései. Állam és Igazgatás, 1961. 1. sz.

<sup>11</sup> *Török Lajos*: i. m. 85. p.

leti vagy irányítási kapcsolatáról rendelkeztek, más-más jogszabályokat biztosítottak vagy ellenkezőleg, megelégedtek annak pusztá deklarációjával, hogy a viszony alá, fölérendeltségi, a tartalmi körülírás elhagyása mellett.

Ezzel magyarázható a — főleg a gyakorlat oldaláról jelentkező — igény, hogy az említett fogalmak tartalmát magas szintű jogszabály rendezze. Az elmélet képviselői ezt ellenezték, mégpedig egyrészt azért, mert a problémát elvinek, tehát tétéles jogi szabályozással megoldhatatlannak tartották, másrészt: „Az elmélet szerint a feladat tehát nem abban áll, hogy jogszabályokban meghatározzuk a felügyelet és különböző formáinak definícióját, hanem abban, hogy a jogszabályokban használt különböző terminológiák egységesítése érdekében olyan egységes terminus technikusokat alakítsunk ki, amelyeken általában mindenki azonos tartalmat ért.”<sup>12</sup>

A kibontakozó vitában a közigazgatás-tudomány több képviselője is megszólalt, sőt a közigazgatástudomány szakfolyóirata vitacikket közölt a témáról.<sup>13</sup> A polémia egyik gyűjtőpontjában annak vizsgálata áll, hogy a felügyelet-e a szélesebb forgalom, mely az irányítást is magába foglalja vagy a tétel fordítottja igaz. Előbbi tekinthető a hagyományos álláspontnak, ez tudniillik megfelel a polgári közigazgatási jog szabályainak és tudományának.<sup>14</sup>

A másik táborba tartozó szerzők felismerve a kérdéses fogalmak használatában, szerepében bekövetkezett változásokat, olyan álláspontra helyezkedtek, mely sokkal inkább összhangban van a szocialista állam és ezen belül az államigazgatás tényleges tevékenységével.<sup>15</sup> A legalaposabb, legátfogóbb elemzés *Szamel Lajosnál* található, aki több tanulmány mellett<sup>16</sup> egy monográfiát szentelt a probléma tanulmányozásának.<sup>17</sup> Ebben részletesen foglalkozik a felügyelet fogalmának kialakulásával. Megállapítja, hogy a felügyelet első megjelenési formája a királyi főfelügyelet kialakulásában található meg a XV. században. Teljes kiépülése a burzsoá centralizáció következménye.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> *Török Lajos*: i. m. 86—87. p. — A szerző maga is hivatkozik a témával kapcsolatos írókra, úgymint Berényi Sándor: A „felügyelet” terminológiai alkalmazásával kapcsolatos kérdések, Bp., 1961., valamint Megjegyzés a jogszabályokban használatos „felügyelet”, „főfelügyelet”, „szakfelügyelet” és „irányítás” kifejezések használatára vonatkozó javaslatra. Az Állam és Jogtudomány Intézetben készült anyag, Budapest, 1961.

<sup>13</sup> *Boross Béla*: Irányítás és felügyelet a gazdasági igazgatásban. Állam és Igazgatás, 1962. 10. sz.

<sup>14</sup> *Szatmári Lajos*: A bírságolás hatásköri és szervezeti kérdései. Állam és Igazgatás, 1961. 3. sz. 208. p. — Hivatkozott szerző a tradicionális nézetet vallók közé sorolja *Beér Jánost* és *Mártontyfy Károlyt*, az 1959-ben megjelent Államigazgatási jog — egyetemi jegyzet szerzőit, és hasonló értelemben szól erről *Pikler Kornél* is egy 1960-ban napvilágot látott tanulmányában. (*Pikler Kornél*: Az állami kereskedelmi felügyeletről. Jogtudományi Közlöny, 1960., 7—8. sz.)

<sup>15</sup> Ide sorolható mindenekelőtt *Szamel Lajos*: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. Budapest, 1963., *Szatmári Lajos* (lásd 14. sz. lábjegyzet), *Török Lajos* (lásd 11. sz. lábjegyzet), *Bartus Imre*: Felügyelet a szabálysértési eljárásban, Állam és Igazgatás, 1965. 6. sz. 547—555. p.

<sup>16</sup> Pl.: *Szamel Lajos*: Az utasítási jog tartalma az államigazgatásban. Az Államigazgatás néhány kérdése és a közalkalmazottak munkajogi helyzete. Budapest, 1958.

<sup>17</sup> Lásd 15. sz. lábjegyzetet!

<sup>18</sup> „Újólág hangoztatva a felügyeleti jog és a centralizáció történelmi sorsközösségét, s kialakulásának gazdasági meghatározottságát a felügyelet intézménye életrehívásának okait közelebbről is több oldalról megvilágítandónak látjuk. Jogi szempontból nézve a burzsoá alkotmányosság eszmeköre jegyében az egységes jogrend hiánya és megteremtésének célja idézte fel. Társadalmi oldaláról tekintve az a szükségesség, hogy a sajátos feladatú élethivatású, vallási stb. testületi és a területi önkormányzatok által képviselt elkülönült érdeket az uralkodó osztálynak ösztársadalmiakká kikijáltott érkeivel lehetőséggel összhangba lehessen hozni. Szervezeti oldalról abban, hogy az állami szervezeten belül a központi és a helyi szervek — mind a területi önkormányzatok, mind a bíróságok — szervezeten és működésükben is egységbe foglaltassanak. Végül gazdasági oldalról szemlélve a rendelkezésre álló anyagi erők lehető egységes felhasználhatóságát jelölhetjük meg okként és célként.

A burzsoá közigazgatási jog és tudománya fejlődésének vizsgálatából szerző arra a következtetésre jut, hogy bár a központi közigazgatás és az önkormányzatok (területi és területi, hivatási) viszonyára a felügyelet kifejezés használatos, de valójában ez csupán az önkormányzatok „államosításának” tényleges céljait van hivatva leplezni, azt az illúziót keltve, hogy a központi hatalom tevékenysége az önkormányzatok jogkörét nem csorbitja.

A valóságos viszonyrendszer „megmagyarázását” és ebben a centrum hatalmi túlsúlyának mintegy ideológiai alátámasztását szolgálja az a felfogás, mely a felügyelet részének tekinti az ellenőrzés mellett az irányítást is.<sup>19</sup> A felesleges ismétlések elkerülése céljából, valamint terjedelmi korlátok miatt csupán szerző legalapvetőbb tételeinek felsorolására szorítkozunk. A magyar szocialista közigazgatás-tudomány és tételes jog elemzéséből Szamel Lajos a következő megállapításokat teszi:

— a felügyelet magában foglalja az ellenőrzést, enélkül elképzelhetetlen, de a pusztán ellenőrzést meghaladó jogosítványokkal rendelkezik,

— az irányítás több, mégpedig döntően a rendelkezési joggal több a pusztán felügyeletnél,

— „van irányítási jog nélküli felügyeleti jogkör, s viszont felügyeleti jog nélkül az irányítás elképzelhetetlen”,

— az ún. „hierarchián kívüli” felügyelet típusai: a) az ügyészi felügyelet; b) az egyesületek feletti államigazgatási felügyelet; c) a speciális felügyelet (KÖJÁL, Bányaműszaki Felügyelet stb.); d) szakfelügyelet.<sup>20</sup>

Műve további részében szerző részletesen tárgyalja az ún. hierarchikus felügyelet és irányítás kérdését több olyan fontos, nagy horderejű összefüggés alapos, mélyreható elemzésével, melyekkel kapcsolatban tett megállapításai jelentős hatást gyakoroltak a magyar közigazgatás-tudomány későbbi fejlődésére. (Terjedelmi korlátok teszik lehetetlenné, hogy kitérjek ezek részletes tárgyalására, azok egyébként is széles körben ismertek.)

Külön kell szólnunk, bár korábban érintettük, *Török Lajos* munkájáról, aki a felügyelet fogalmát elsősorban az ellenőrzés felől megközelítve vizsgálta.<sup>21</sup> Felfogása a tárgyalt irányzaton belül annyiban speciális, hogy míg mások elsősorban az irányítás-felügyelet elhatárolására koncentrálnak és a felügyelet-ellenőrzés problémakört könnyebben megoldhatónak tartják, addig ő fő kérdésként ez utóbbit veszi szemügyre. Nézeteinek koncentrált kifejtését a következő gondolatok jelentik:

— a felügyelet és ellenőrzés elméleti igényű elhatárolása csak egy konkrét területen, az államigazgatás vonatkozásában célszerű, tehát mint speciális államigazgatási jogi terminus technikus értelmezhető. Ennél szélesebb értelemben való elkülönítés nem vezethet eredményre.

— Az elhatárolás csak komplex módon a szervi, tárgyi és az eszköz (jogosítvány), aspektusok együttes figyelembevételével valósítható meg.

— Az államigazgatási felügyeletet nem általában az államigazgatási ellenőrzéstől, csak a külső (nem hierarchikus) ellenőrzéstől kell elhatárolni. „Ha ugyanis az államigazgatási szervek hierarchiáján belül a fölé, és alárendeltségi viszonyokból kiiktatjuk a felügyeletet és az eddigi területen jelentkező felügyeletként felfogott tevékenység alatt minden esetben ellenőrzést értünk, akkor nem lehet egyetérteni azokkal, akik az államigazgatási felügyelet és ellenőrzés meghatározásánál, illetve

<sup>19</sup> Szamel Lajos: i. m. 157. és köv. p.

<sup>20</sup> Szamel Lajos: i. m. 160—172. p.

<sup>21</sup> *Török Lajos* könyve, amely kutatási eredményét összegzi, csak később jelent meg nyomtatásban, de témával kapcsolatos munkássága alapvetően a tárgyalt korszakra esik. *Török Lajos: Az állami ellenőrzés szocialista rendszere.* Budapest, 1971.

elhatárolásánál azt tekintik a köztük levő alapvető különbségnek, hogy az ellenőrzés hatósági intézkedési jogosultság nélküli, a felügyelet pedig hatósági jogosítvánnyal rendelkező tevékenység.”<sup>22</sup>

Végül e tanulmány tárgyára is tekintettel vissza kell térnünk — *Boross Béla* — már említett — vitacikkére, amely az irányítás és felügyelet kérdéskörét kifejezetten a gazdasági igazgatás vonatkozásában tárgyalja. Felfogása jelentősen eltér az eddig ismeretettől irányzatoktól, melynek oka az, hogy szerző e fogalmak tartalmának meghatározásánál kizárólag az állam és vállalatai között fennálló viszonyokból indul ki. E szerint „a gazdasági igazgatásban az államigazgatás közhatalmi jellegű aktusait irányításnak, a tulajdonosi mivoltából fakadó igazgatási jogkört felügyeletnek helyes felfogni.”<sup>23</sup>

Cikkének további részéből kitűnik, hogy a felügyeletet lényegében a hierarchikus alá-, fölérendeltséggel azonosítja, míg az irányítást inkább elvi (normatív) és kormányzati szintű tevékenységnek minősíti. Érinti továbbá a főfelügyelet, szakfelügyelet fogalmát, előbbiről megállapítva, hogy az ún. „másodfokú felügyelet”, azaz a minisztériumok felügyeleti tevékenysége. Utóbbit viszont az irányítással rokonnak érzi és az általánosan elismert tartalommal írja le.

1/3. Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés elhatárolásával kapcsolatban többen is fontos kérdésnek tartották annak megválaszolását, hogy a felügyelet aktusfelülvizsgálati jogának mi a terjedelme, vagyis kiterjed-e az aktus jogszerűségének megítélésén túl — (ez általánosan elfogadott és a jogi szabályozás is megerősíti) — a célszerűség kérdésére is. Ennek eldöntése már csak azért is fontos, mert a felügyelet terminus többféle vegyes értelmű használata, valamint különböző változatai (főfelügyelet, szakfelügyelet) mellett gyakran kap „törvényességi” jelzőt, sőt a már érintett termelőszövetkezeti felügyelet körében a törvényességi szó a felügyelet állandó jelzőjévé vált, megkülönböztetésül más egyéb „felügyeleti szervektől”. Úgy tűnik tehát, hogy vannak törvényességi felügyelet és felügyelet. Vannak, akik azon véleményüknek adnak hangot, hogy minden felügyelet törvényességi abban az értelemben, „hogy a felügyeletük alá tartozó szerveknél a tevékenység jogszerűségét ellenőrizhetik”<sup>24</sup>

A probléma több szempontból történő megvizsgálását követően *Szamel Lajos* a hierarchikus felügyelet vonatkozásában arra a következtetésre jut, hogy a felügyeleti jog törvényességi felügyeletre történő korlátozása semmiképpen nem kívánatos, mert „ha ...a jogalkalmazó... az értelmezés műveletét elvégezte — nem hozhat olyan határozatot, amely törvényes és egyben joggal visszaélést tesz lehetővé, súlyosan méltánytalan vagy éppen közérdekellenes stb.”, majd hozzáteszi, hogy ez alól kivétel, ha a határozattal a szándékolt cél meg nem valósítható, továbbá ha a hatóság két vagy több egyformán törvényes megoldás között választott, s végül, ha nem kötelező méltányossági okot figyelembe vett, vagy mellőzött...”<sup>25</sup>

*Bartus Imre* szerint a felügyelet jogosítványai annak megfelelően alakulnak, hogy az hierarchikus, törvényességi vagy szakfelügyelet. Szerinte a célszerűtlenségi felülvizsgálathoz csak a hierarchikus felügyeletnek van joga.<sup>26</sup> *Török Lajos* azt a megállapítást fejt ki, hogy a felügyelet általában törvényességi, de lehet nem törvényességi is. A nem törvényességi felügyeletre példaként az egyesületek feletti felügyeletet említi.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> *Török Lajos*: Államigazgatási ellenőrzés — államigazgatási felügyelet. Jogtudományi Közlemény, 1962. 2—3. sz. 89—91. p.

<sup>23</sup> *Boross Béla*: i. m. 855. p.

<sup>24</sup> *Szamel Lajos*: i. m. 169. p., *Bartus Imre*: i. m. 548. p.

<sup>25</sup> *Szamel Lajos*: i. m. 175—176. p.

<sup>26</sup> *Bartus Imre*: i. m. 548. p.

<sup>27</sup> *Török Lajos*: Államigazgatási ellenőrzés — államigazgatási felügyelet. 89. p.

A felügyelet eljárásjogi szabályozása a felügyeleti úton történő jogorvoslást, tehát az aktus megsemmisítését, vagy megváltoztatását csak a jogsértés esetére korlátozza. A jogirodalomban található olyan álláspont, amely a jogszerűség fogalmát kiterjeszti a mérlegelés, valamint a ténybeli megalapozottság esetére is,<sup>28</sup> míg *Toldi Ferenc* a tanácsai szakigazgatási szervek hatósági aktusainak vb által történő felülvizsgálata kérdésében úgy foglalt állást, hogy a jogszabálysértő aktus felülvizsgálata kötelező, míg célszerűtlenség esetén a felügyeleti jog érvényesítése a felügyeleti szerv mérlegelésére van bízva.<sup>29</sup>

1/4. A tárgyalt korszak legjelentősebb eredményeit és jellemző vonásait a következőkben látjuk:

a) Igen fontos lépésnek tartjuk a magyar szocialista közigazgatástudomány fejlődési folyamatában azt a tényt, hogy a „klasszikus” közigazgatás-tudományi témák mellett az elmélet és a gyakorlat szakemberei olyan problémák kutatására is egyre nagyobb figyelmet fordítottak, mint az irányítás, felügyelet, ellenőrzés. Ennek jelentőségét csak alátámasztják a szocialista közigazgatás számára jelentkező sajátos, klasszikus, a polgári állam viszonyai között ismeretlen feladatok, mint a gazdaság — ezen belül — a különböző tulajdonformák alapján működő (szövetkezeti, állami) gazdasági egységek irányítása, felügyelete és ellenőrzése. Kialakulnak a szintén csak szocialista országokban jelentkező „speciális felügyelő ségek”. Ezek jogi szabályozottságának mértéke között jelentős eltérések voltak és vannak ma is. Helyük, jogállásuk, funkciójuk, az általuk kifejtett tevékenység minősítése és az államigazgatás egyéb tevékenységi formáihoz való viszonyuk tisztázása további adalékul szolgált a tárgyalt témához.

b) Az 1960-as évek közepére tulajdonképpen általánosan elfogadottá vált, hogy az irányítás tekintendő az átfogó fogalomnak, amelyhez képest a felügyelet mint „részjogosítvány”<sup>30</sup> fogható fel. Az ezzel ellenkező nézet ugyan szórványosan később is megjelenik, pontosabban a később napvilágot látott írásokban a probléma újra felbukkan, minél el nem döntött kérdés, a felügyelet mégis döntően vagy mint az irányítás része kerül bemutatásra, vagy mint olyan viszony, amelyben a felügyelet az irányításhoz képest szűkebb, korlátozottabb jogosítványokkal rendelkezik.

c) Felügyelet és ellenőrzés viszonyának megítélésére általánosan jellemző, hogy az ellenőrzést a felügyelet részének tekintik, mégpedig szükségképpen részének. Felügyelet tehát elképzelhetetlen ellenőrzés nélkül. Annak megítélésében, hogy a felügyelet milyen-plusz jogosítványokkal rendelkezik, megoszlanak a vélemények. Inkább csak a két véglet megjelölését, tehát a határok meghúzását jelenti az a nézet, mely szerint a minimum jogosítvány a pusztán ellenőrzésen túl az, ha a felügyeletet végző a felügyelt szerv vagy felettese számára jelzi a feltártakat (szignalizál) érdemi intézkedés megtétele céljából. A maximumot pedig abban látja, ha a felügyelet maga intézkedik, például aktus-felülvizsgálattal vagy tiltó határozat kibocsátásával stb.<sup>31</sup> A felügyelet tehát nem homogén fogalom, a konkrét szervezeti-jogi megoldások között eltérések vannak, amelyeket az adott igazgatási tárgy sajátos viszonyai és egyéb megfontolások indokolnak.

d) A felügyelet differencia specifikája — sokféle megjelenési formája ellenére — különösen az irányítással egybevetve a jogi szabályozottság. Az államigazgatásban tehát a felügyelet mint jogintézmény jelenik meg. Többé-kevésbé pontosan meghatározzák a jogszabályok a felügyelet konkrét jogosítványait, és kezd kialakulni — bár egyes felügyelet-

<sup>28</sup> *Toldy—Pákay*: Az államigazgatási eljárás általános szabályai. 170. és 270. p.

<sup>29</sup> *Toldi Ferenc*: Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása. Budapest, 1965, 120—121. p.

<sup>30</sup> *Szatmári Lajos*: i. m. 208. p.

<sup>31</sup> *Szamel Lajos*: i. m. 170. p.

fajtkánál ekkor ez még nem egyértelmű — a felügyeleti eljárás jogi szabályozottsága is.<sup>32</sup> Az irányítás jogi fogalma nem kristályosodik még ki. A szakirodalom jogi és nem jogi eszközök között tesz különbséget az államigazgatási működés vonatkozásában, az irányítás tehát túlterjed a *ius — non ius* határvonalán.<sup>33</sup>

A korszakra jellemző valóságos viszonyok és azok jogi szabályozása eredményezte, hogy az irányítás mint a hierarchia szinonimája jelent meg. Általánosnak mondható a szervezetcentrikus szemlélet. A közigazgatás szervezeti és tevékenységi oldalának dialektikus egységére és abban a tevékenység elsődlegességére mindenekelőtt Szamely Lajos hívta fel a figyelmet.<sup>34</sup> A direkt irányítási rendszer idején mégsem alakulhattak ki a közigazgatás működésében azok a ma már ismert és alkalmazott differenciált többszatornás, indirekt és normatív irányítási módszerek, melyek a merev, szervezetre koncentráló és a direkt, konkrét eszközökkel operáló vezetési és irányítási metódust előtérbe helyező rendszert felválthatták volna — ezzel a tárgyunk szempontjából is jelentősen módosítva a kialakult képet.<sup>35</sup> Ennek köszönhető, hogy az irányítás mindig hierarchikus (a nem hierarchikus irányítás ekkor még fel sem merült), a felügyelet pedig hierarchikus és hierarchián kívüli formát öltött.<sup>36</sup> Érdekes módon az a gondolat, mely először veti fel a hierarchia bekapcsolásának problematikus voltát, az irányítás, felügyelet, ellenőrzés elkülönítését célzó gondolatmenetbe nem az irányítás-felügyelet relációban, hanem a felügyelet-ellenőrzés viszonylatban jelentkezett. *Török Lajos* korábban idézett megállapítása (lásd 23. lábjegyzet) a későbbi jogszabályi és jogirodalmi változások mintegy előfutára. 1971-ben megjelent monográfiájában e gondolatot továbbfejlesztette, amelyre a későbbiek során visszatérünk.

## 2. Az 1967-től 1980-ig terjedő időszak vizsgálatai

2/1. A gazdaságirányítás 1967. évi reformja, melyről sokat és sok helyen írtak (első-sorban közgazdászok, de jogászok is) igen jelentős — talán nem túlzás — sorsdöntő változások hoztak a közigazgatási tevékenység nagyobbik részét illetően.

Új helyzet állt elő mindenekelőtt természetesen a közigazgatás és a gazdaság viszonyában, de a reform hatása közvetlenül jelentkezett a gazdasági szférán kívül is.

Azok az irányítási-igazgatási módszerek, amelyeket az új gazdasági mechanizmus néven ismertté vált intézkedéskomplexum bevezetett, szükségképpen „begyűrűztek” a nem gazdasági közigazgatásba is és ott szervezeti és működési változásokat eredményeztek. „...A gazdaságirányítás új rendszerét kialakító jogszabályok, s ezzel párhuzamosan a központi államigazgatási szervek, elsősorban a minisztériumok funkcióinak és hatáskörének újbóli szabályozásai sokkal differenciáltabban tárgyalták mind az irányítás, mind a felügyelet szerepét.”<sup>37</sup> „Megszületett” a hierarchián kívüli irányítás. Az 1023/1967. Korm. sz. határozat, majd az 1971. évi I. tv. a tanácsi szakigazgatási szervek vonatkozásában meg-

<sup>32</sup> *Bartus Imre*: A felügyeleti bírságolás. Állam és Igazgatás, 1962. 9. sz., 694. p. „A felügyeleti bírságoló szervek eljárása egymástól elkülönítve nyert szabályozást és a szabályozás ezen túlmenően a gyakorlati és a jogi követelményeknek sem felel meg.”

<sup>33</sup> *Szamel Lajos*: i. m. 251. és köv. p.

<sup>34</sup> *Szamel Lajos*: i. m. 48—49. p.

<sup>35</sup> Elmondottak alátámasztására számtalan idézetet lehetne felsorakoztatni, szinte minden hivatkozott szerzőtől, mégis a következő megállapítás tűnik a legjellemzőbbnek: „Más szavakkal: lehet-e irányítást vagy felügyeletet gyakorolni funkciók, feladatok felett, ezeket mintegy elválasztva a tevékenységet kifejtő szervektől. Egyik álláspont szerint ez nem lehetséges: irányítás vagy felügyelet csak szervek és nem tevékenységek felett érvényesül.” *Boross Béla*: i. m. 855. p.

<sup>36</sup> *Szamel Lajos*: i. m. 154—198. p.

<sup>37</sup> *Szentpéteri István*: Irányítás, felügyelet és ellenőrzés. Állam és Igazgatás, 1980. évi 9. sz. 831. p.



szüntette a centrális alárendeltséget, a kettős alárendeltség helyett a kettős irányítást vezette be. A szakirodalom korábban vázolt felfogása, a hierarchia és az irányítás azonosítása ellentmondásba került a tételes jogi szabályozással.

Előtérbe került a tevékenységi oldalt is figyelembe vevő szemlélet, a korábban uralgó szervezetcentrikussággal ellentétben, és ez szintén a gazdasági mechanizmus átforgató hatásának a következménye.<sup>38</sup> Az új irányítási szisztéma szükségképpen az alsóbb fokú közigazgatási szervezet önállóságát fokozta. Nagyarányú hatásköri decentralizáció ment végbe. Az 1971. évi I. tv. preambulumban található gondolat — „...fokozódjék a tanácsok felelőssége, önállósága, ugyanakkor erősödjék a központi állami irányítás hatékonysága” — a közigazgatás nem tanácsi szférájára is érvényes tartalmat hordoz. A közigazgatás demokratizmusának növelése együtt kellett hogy járjon a hatékony, a mechanikus, bürokratikus megoldásoktól lehetőleg mentes irányítási-felügyeleti mechanizmus kiépítésével.

A vállalat-közigazgatás kapcsolatrendszerének teljes átforgatólása, a minisztériumok és más országos főhatóságok irányítási módszerei differenciált rendszerének kiépítése a helyi közigazgatás (elsősorban a tanácsrendszer) újraszabályozása, valamint a szövetkezetekre vonatkozó jogalkotás továbbfejlesztése egyebek mellett az irányítás, felügyelet, ellenőrzés kérdéskörének átgondolását, elméleti igényű feldolgozását tették szükségessé. Ennek volt köszönhető, hogy „Az irányítás és a felügyelet tartalmát és viszonyát tárgyaló államigazgatás-tudományi irodalom az 1970-es évek elején számos új tanulmánnyal gyarapodott.”<sup>39</sup>

Korábban többször utaltunk *Török Lajos* monográfiájára, amelynek tárgya az ellenőrzés, de természetesen ő sem kerülhette ki, hogy érintse ennek kapcsán a felügyelet és az irányítás fogalmát. Az 1971-ben megjelent könyvének „Az államigazgatási szervek ellenőrzési tevékenysége” című IV. fejezetében külön foglalkozik a fenti problémával. A mű megírásának időpontja igen szerencsés, hiszen alkalmat adott szerzőnek arra, hogy a közigazgatástudományi szakirodalom tárggyal kapcsolatos eredményeit a végbement változások fényében újraértékelhesse és kritikailag továbbfejleszthesse. Megállapításai közül leglényegesebbnek talán a következőt tartjuk: „Bármennyire meggyőzőek is az államigazgatási hierarchián belül a felügyeleti tevékenység különválasztására vonatkozó érvek a megkülönböztetés létjogosultságát továbbra is vitathatónak tartjuk”.<sup>40</sup> *Török Lajos* eszerint tagadja, hogy hierarchikus alárendeltség esetén felügyelet, mint önálló intézmény megkülönböztethető lenne, sőt azt állítja, hogy „a szocialista államigazgatási jogtudomány a szervezeti hierarchián belül a felügyeletet, mint a felettes szerv speciális az irányítástól és az ellenőrzéstől eltérő sajátos tevékenységet általában meg sem különbözteti. Ha mégis, akkor az csupán az ellenőrzés szinonimájaként fordul elő.” A felügyelet nála csak az ún. hierarchián kívüli viszonylatra szűkül le, mondván, hogy hierarchikus alárendeltség esetén a felettes szerv jogosítványai az irányítás eszközei és nem a felügyeleté. E megállapítását a tanácsi szakigazgatási szervek és a központi közigazgatás viszonyára is kiterjeszti, azzal a megjegyzéssel, hogy a kettős alárendeltség megszüntetése a szervezeti alárendeltséget nem szüntette meg, nem jelenti a szakigazgatási szervek szervezeti önállóságát, auto-

<sup>38</sup> „Ez a gazdasági mechanizmus, ennél fogva tehát általánosságban szektoriális hovatartozástól függetlenül valamennyi gazdasági szervezetre, azaz nem szerv típusra, hanem tevékenységre irányuló” — írja *Prugberger Tamás*: A szövetkezet és a vállalat gazdasági irányításának összehasonlítását tárgyaló tanulmányában az adott korszakról, maga is hivatkozva *Szép György* írására *Prugberger Tamás*: i. m. 66. p.

<sup>39</sup> *Szentpéteri István*: i. m. 831. p.

<sup>40</sup> *Török Lajos*: i. m. 190. p. — Szerző tételét a szovjet és a népi demokratikus, valamint a magyar jogirodalom és a tételes jogi szabályozás alapos elemzését követően állapítja meg, melyre utal a szóban forgó jogirodalom gazdag ismertetése.

nomiáját. Az államigazgatási felügyelet kategóriája e szerint csak államigazgatási szervek és nekik szervezetileg nem alárendelt szervek és személyek kapcsolatának jelölésére szolgálhat.

Az irányítás fogalmának tisztázásához fontos adalékul szolgáltak *Madarász Tibor* munkái a tárgyalt korszakban. Egy körülhatárolt terület viszonyait vizsgálva, nevezetesen a közigazgatás és az intézetek kapcsolatrendszerét a fókuszba állítva jelentős és általánosítható megállapításokat tett. Eredményeit a későbbiek során a felügyelettől történő elhatárolásnál más szerzők felhasználták, így röviden ki kell térnünk azok ismertetésére. Az intézet-irányításról írt tanulmányában<sup>41</sup> különbséget tett a szociológiai és a jogi értelemben vett irányítás között. A különbségtétel azért fontos, mert a jogászias aspektusú megközelítés csak akkor lehetséges, ha az irányítás joga kívüli elemeket is bőven tartalmazó vonásait, mint ez esetben „zavaró körülményeket”, kizárjuk és csak a jogi szférába tartozó elemekre koncentrálnunk.

Szerző szerint az irányítás csak a felhasznált *eszközök* és a befolyásolt *viszonyok* egységes szemléletével jellemezhető. Torz képet kapunk az irányítási viszonyról akkor, ha akár az egyik, akár a másik szempontot figyelmen kívül hagyjuk.

Az irányítás eszközei:

- a szabályozás (normatív aktus kibocsátása),
- konkrét ügyekben való döntés,
- konkrét utasítás,
- aktus-felülvizsgálat és
- ellenőrzés.

A szervezéstudomány megállapítása szerint egy szerv viszonyai két csoportra, az ún. szervi és az ún. szakmai viszonyokra oszthatók.<sup>42</sup> A szervi viszonyok minden szervnél előforduló azonos vagy nagy mértékben hasonló jellegűek és a szervezet létesítésével, megszüntetésével, fejlesztésével, a személyi és dologi feltételek biztosításával, a belső szervezet és működési rend, valamint a belső vezetéssel függenek össze. A szakmai viszonyok ezzel szemben szervezetenként változók, attól függően, hogy az adott szervezet milyen társadalmi rendeltetéssel, milyen igazgatási tárggyal kapcsolatos feladatok ellátására jött létre. A tanulmány az irányítási eszközök részletes tárgyalásán keresztül bemutatja, hogy azok milyen szervezeti viszonyokra hatnak, és ezzel hogyan alakítják az irányítás jellegét, erősségét.

Igen jelentősnek tartjuk e témára nézve is *Madarász Tibornak* az államigazgatási jogi normáról megjelent írását.<sup>43</sup> Két megállapítása kíváncsok ide. A felügyelet fogalma szempontjából nagy jelentőséggel bír a jogi norma érvényesülésének két módjáról a jogalkalmazással és az önkéntes jogkövetéssel (végrehajtással) történő normaérvényesülésről vallott nézete, illetve annak összekapcsolása a szabályozási mód két fajtájával a hatósági szabályozással és az irányítási viszonyok szabályozásával. A későbbiek során tekintve, hogy a felügyelet fogalmát alakító hatás akkor jelentkezik szerző megállapításaira vissza fogunk térni.

<sup>41</sup> *Madarász Tibor*: Elméleti problémák az intézetirányítás köréből, Állam és Igazgatás, 1972. évi 2—3. sz.

<sup>42</sup> *Madarász Tibor*: Elméleti problémák az intézetirányítás köréből, Állam és Igazgatás, 1972. évi 2—3. sz.

<sup>43</sup> *Madarász Tibor*: i. m. 153. p. — A magyar közigazgatástudományi irodalomban Magyar Zoltán hívta fel a figyelmet e megkülönböztetés jelentőségére, magyarországi viszonyokra adaptálva az amerikai szervezéstudományi irodalom mindenekelőtt Willoughby W. F. eredményeit. *Magyar Zoltán*: Magyar közigazgatás, Budapest, 1942. 524. p.

<sup>44</sup> *Madarász Tibor*: Gondolatok az államigazgatási jogi normáról. Jogtudományi Közlöny, 1967. évi 6. sz. és A szabályozási mód fajtái az államigazgatási jogban. Jogtudományi Közlöny, 1976. évi 12. sz.

2/2. E korszak legnagyobb vállalkozása (nem véletlenül, ahogy ezt Szentpéteri István idézett tanulmányában megállapítja) a Tanácsigazgatási Szervezési Intézet 1975-ben megjelent kétkötetes munkája, amely a megelőző öt év kutatási tapasztalatait felhasználva, mintegy összefoglalja azokat az újabb eredményeket, amelyeket a közigazgatástudomány a szóban forgó problémával kapcsolatban elért.<sup>44</sup> Az első kötet bevezetőjéből kitűnik, hogy „nem befejezett, hanem csak a vizsgálatok egyik fázisában lezárt” munkáról van szó. A feltárt összefüggések továbbgondolásra alkalmasak a majdani szintézis megteremtése céljából.

A tárgyul választott fogalmak komplex megközelítése e vállalkozás talán legfőbb jellemzője. A jogászias aspektus mellett szerepet kapott a szociológiai, szervezés-igazgatástudományi vizsgálat, sőt a vázolt fogalmak etimológiai jellegű összehasonlítása is megtörtént. A legalaposabb, legátfogóbb tanulmány mégis alapvetően államigazgatási jogtudományi természetű.<sup>45</sup> Igen leegyszerűsített formában bemutatva a szerző legfontosabb megállapításait a következők képezik fel.

Első helyre kívánkozik az a tétel, mely szerint az alá- és fölé rendeltség nem egyenlő az irányítással. *Létezik tehát az ún. hierarchián kívüli vagy alárendeltség nélküli irányítás a közigazgatásban.* Az ettől eltérő vélemény szerző szerint a szervek közötti hierarchikus viszony abszolútizálásának eredménye. A szervezeti alárendeltség az irányításnak csak egyik változata. Ez összhangban van a jogi szabályozással is. Az irányítás e szerint kétféle formában jelentkezik szervezeti alárendeltségben és anélkül. *Donáth* nem tagadja a felügyelet irányításon belül történő elhelyezésének létjogosultságát, ezért a felügyelet fogalmát is megkettőzi „hierarchikus” (tulajdonképpen az irányítás részeként működő) és „hierarchián kívüli” felügyeletre bontva.

Irányítás és felügyelet különbségét hosszasan boncolgatja, több oldalról megközelítve mutatja be az eltéréseket. Igen érdekes összefüggést mutat ki az államigazgatási működési kategóriák és az irányítás és felügyelet között. A működési kategóriák közül „irányítási” jellegűnek tartja:

- az alsóbb szintű államigazgatási szervek irányítását,
- a vállalatok és intézetek irányítását,
- a fegyveres testületek irányítását.

Ezzel szemben a „felügyeleti” jellegű:

- a szövetkezetek, egyesületek, mint szervezetek felügyelete,
- ezek és az állampolgárok egyes tevékenységének felügyelete.<sup>46</sup>

További különbségeket mutat ki:

- a tevékenységek tárgya,
- a gyakorolható jogosítványok és
- a beavatkozás mértéke szerint.

A tárgyak tekintetében az irányítás szűkebb. Az állampolgár soha nem lehet az irányítási tevékenység tárgya, ellentétben a felügyelettel, (vagy ahogyan szerző nevezi a felügyeleti-hatósági tevékenységgel), amelyről megállapítja, hogy „az állampolgárok millióinak a hatóságokkal történő „találkozása” döntő módon e kategória keretében zajlik le.”<sup>47</sup>

A felügyelet jogosítványai körülhatároltabbak, dogmatikailag precízebben kidolgozottak, mint az irányításé. Végül a beavatkozás erőssége vagy másképpen az alanyok közötti viszonyok intenzitása, illetve kontinuitása az irányításnál erősebb, amely szerző szerint

<sup>44</sup> Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése. Tanácsigazgatási Szervezési Intézet kiadványa, Budapest, 1975.

<sup>45</sup> *Donáth Róbert*: Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés, vezetés fogalmak államigazgatástudományi jellegű megközelítése, i. m. 51—253. p.

<sup>46</sup> *Donáth Róbert*: i. m. 82. p.

<sup>47</sup> *Donáth Róbert*: i. m. 85. p.

abból is kitűnik, hogy a felügyelet csak abba szólhat bele, amit a jogszabály megenged, míg az irányítás csak abba nem avatkozhat, amit a jogszabály tilt.

Vizsgálat tárgyává teszi az irányítás, felügyelet, ellenőrzés fogalmak és az igazgatási cikluselemek viszonyát. Arra az álláspontra helyezkedik, hogy az e fogalmak között meglévő különbség azzal is jellemezhető, hogy milyen a cikluselemekből való részesedésük. Az irányítás pl. mindig tartalmazza a célkitűzést, az ellenőrzésnek viszont nem tartalmi eleme a döntés. Ezzel kapcsolatos végkövetkeztetése, hogy az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés „az igazgatási ciklus elemeinek jogi intézményesülései”.

Donáth Róbert történeti folyamatleírást végez, mégpedig nemcsak a Szamel Lajos által már leírt állam- és önkormányzat viszonyának a felügyelet, irányítás fogalomra gyakorolt és sokáig meghatározó szerepéről, hanem a szocialista és ezen belül a magyar állam- és jogfejlődés tárgyval kapcsolatos részéről is, beleértve a 60-as évek már említett struktúrális szemléletét és ennek feloldódását 1967 után.

Felhasználva elsősorban Madarász Tibor és részben Szatmári Lajos már említett eredményeit, különbséget tesz szakmai és szervei irányítás között. Ezzel kapcsolatos fejtegetéseiből kiderül, hogy az irányítás, tehát a felülről jövő akarat, különböző jogi és nem jogi eszközökön, direkt és indirekt módszereken keresztül hat és a konkrét szervezeti viszonyok e hatásmechanizmusnak csak „formai” kereteit adják.

Ebben az időszakban a szervezeti (szervei) és a működési (szakmai) viszonyok a köz-igazgatás (de minden szervezett tevékenység) e két „alkotóeleme” bizonyos fokú „különválasztásának” lehetünk tanúi. Az evidencia szintjén van az a megállapítás, mely a szervezeti és a működési oldal elválaszthatatlanságát hangsúlyozza. Amennyire értelmetlen a működés nélküli (statikus) szervezet, legalább annyira képtelenség a szervezet nélküli működés. Feltétlenül hangsúlyozandó azonban az, hogy a működés a lényeg, a tartalom, és ehhez képest a szervezet: a forma. Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés fogalomkörben ez különösen nagy jelentőséggel bír, mert e fogalmak elhatárolhatóságát talán leginkább az nehezíti meg, hogy azok, mint szervezeti kapcsolatok jelennek meg. Az 1967 utáni időszakban, amikor „a magyar szocialista államigazgatási tevékenység és szervezet fejlődése — egyfajta összefüggésben — megközelíthető úgy is, mint a kettős alárendeltség differenciálatlan formáitól az irányítás differenciáltabb formái felé irányuló átmenet folyamata” különös jelentőséget kap a vázolt összefüggéseknek a fejlődés irányának megfelelő differenciáltabb szemlélete.

2/3. Befejezésül a tanulmánykötet kapcsán jó lehetőség adódik az állami vállalatok irányításával, felügyeletével kapcsolatos vita rövid ismertetésére, tekintve, hogy ezzel külön tanulmány foglalkozik.<sup>48</sup>

A központi szakigazgatás jelesül az ágazati minisztériumok feladatköre a gazdasági reform után három, egymástól némileg különböző területet fogott át.<sup>49</sup> Először is a kormányzati döntések ágazati szempontból való előkészítésében, megalapozásában, majd végrehajtásukban történő közreműködést, illetve a végrehajtás szervezését, másodsor az ágazati gazdaságpolitika, vagyis az ágazat hosszú -, közép- és rövid távú fejlesztésének minden oldalú kidolgozását, s végül az ágazati hatósági szabályozás megalkotását, (vagy abban való részvételt) és a jogalkalmazást.

Az ágazati irányítás tartalmi és módszerbeli változásai mellett a vállalatok működésének állami befolyásolásában nagy teret kapott a funkcionális szakigazgatás, amelynek

<sup>48</sup> Wiener György: Az ágazati minisztériumok irányítási tevékenysége, TISZI, II. kötet, 19. p. és Donáth Róbert: A tanácsi vállalatok irányítása, felügyelete, TISZI, II. kötet, 32. p.

<sup>49</sup> A gazdasági ágazatok feladatrendszerét a 2027/1967. (V. 28.) Korm. sz. határozat szabályozta, a nem gazdasági (egészségügyi és oktatási) ágazat hasonló szabályozását a 16/1967. (IV. 29.) MT. sz. rendelet és a 4/1973. (I. 26.) MT. sz. rendelet tartalmazta.

feladata az egységes „közigazgatási környezet” indirekt szabályozókkal történő megteremtése, minden gazdasági szerv, így az állami vállalatok számára is. Az ágazati irányítás ezt csak kismértékben differenciálhatta, ágazati szabályozók kibocsátásával.

Az ágazati és a kormányzati — funkcionális irányításon kívül a vállalatok állami irányításának harmadik csatornája az ún. vállalatfelügyeleti irányítás. E három irányítási forma, de különösen a határvonalak és az együttműködés formáinak tisztázottságára legérzékenyebb ágazati irányítás és vállalati felügyeleti irányítás kapcsolatára az alulszabályozottság volt jellemző és különös módon a problémát a jogirodalom is mostohán kezelte.<sup>60</sup>

Pontosabban fogalmazva: az ágazati (és a funkcionális) és a vállalat felügyelet viszonyát egy sajátos „interdiszciplináris” szemszögből, a polgári jog és az államigazgatási jog határvonaláról közelítette meg a szakirodalom. Az ún. tulajdonosi igazgatás (irányítás) és a közhatalmi igazgatás megkülönböztetése körül alakult ki nézetkülönbség, elsősorban polgári jogászok és az államigazgatási jogtudomány képviselői között.

Tulajdonképpen többről van szó, mint a vállalati tevékenység állami befolyásolása különböző formáinak jogi minősítése. Nevezetesen abban a kérdésben kellett állást foglalni, hogy mennyiben alkalmazható a hagyományos közigazgatási jogi dogmatika intézmény-rendszere a szocialista gazdaság állami irányításában és az ilyen módon jogilag nem kezelhető viszonyok hogyan minősüljenek.<sup>61</sup> Ebben a fejlődési szakaszban még a legtöbb szerző azonosan vélekedett arról, hogy a gazdaság, pontosabban az állami vállalatok irányításában az állam (közigazgatás) kétféle minőségben tulajdonosként és a közhatalom gyakorlójaként van jelen. Az alapkoncepció szerint a tulajdonosi jogosítványokat a vállalat alapítója gyakorolja és ezt nevezte a jogirodalom vállalatfelügyeletnek, míg a kormányzati-funkcionális és az ágazati irányítást közhatalmi (hátósági) irányításnak kell tekinteni.

E koncepció bírálata mind a polgári jogtudomány, mind az államigazgatási jogtudomány oldaláról megtörtént. A tulajdon hagyományos felfogását bíráló *Sárközy Tamás* elképzelése igen leegyszerűsített formában a következő: a vállalat nem állami szerv. Nem az állam nevében működik, nem végez közhatalmi tevékenységet, hanem gazdálkodik, termel. Tevékenysége nyereségorientált, tehát elsősorban a piaci viszonyok határozzák meg. Az ártermelésben, a forgalomban való részvétel szempontjából lényegében a szövetkezetekkel, más gazdasági szervezetekkel azonos jogok illetik meg. Az egységes állami tulajdonból származó elkülönített vagyonával „sajátjaként” rendelkezik, ennek polgári jogi értelemben vett tulajdonosa.

A vállalattal kapcsolatos állami jogosítványok „az állami szerveknek a gazdaságirányítás keretében végzett elsajátító rendelkező tevékenysége az *államjogi tulajdon* kategóriájával írható le”. A tulajdon-fogalom eme „megkettőzésével” a szerző megteremti a tulajdonosi és a közhatalmi igazgatás egységét.

*Madarász Tibor* a Városigazgatás és urbanizáció című művében kifejtett elképzelésével a kétfajta állami tevékenységgel kapcsolatos konfliktust úgy kívánna feloldani, hogy a tulajdonosi jogok gyakorlását nemcsak az alapító (vállalatfelügyeletet ellátó) szerv, hanem a többi, tehát a funkcionális és az ágazati szerveknél is feltételezte, vagyis „az állami

<sup>60</sup> *Wiener György*: i. m. II. kötet, 22. p.

<sup>61</sup> A probléma előzményei között a polgári jogtudomány, nevezetesen *Ernst Forsthoff* munkássága említhető meg, aki először különböztette meg a modern közigazgatás két fajtáját, a hagyományos beavatkozó (Eingriffsverwaltung) jellegű, a teljesítményre kötelezett szolgáltatást nyújtó (Leistungsverwaltung) közigazgatási tevékenységet, igaz ő ezt még nem a gazdasági irányításra értette, hanem bizonyos gazdasági jellegű szolgáltatások nyújtására, mégis új dogmatikai rendszert kívánt, hiszen itt nem a törvényesség biztosítása vált a fő szemponttá, hanem az állampolgárok létfeltételeinek közigazgatás által történő garانتálása. A szocialista jogirodalom elsősorban azt kutatta, hogy hol húzódik a határ közigazgatás és gazdaság között, illetve vajon az állami vállalat közigazgatási vagy gazdálkodó szerv-e. Lásd erről többek között *Lőrincz Lajos*: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával, Budapest, 1981. 226—265. p.

szektor területén belül lényegében minden rendelkezést tulajdonosi jellegűnek minősített”.<sup>52</sup> A szóban forgó tanulmánykötetben Donáth Róbert elsősorban Berényi Sándor, Sárközy Tamás és Ficzer Lajos álláspontját ismertetve tárgyalja a hagyományos közhatalmi és az új vállalatfelügyeleti (tulajdonosi) irányítás viszonyát.<sup>53</sup>

A főbb különbségek a hivatkozott szerzők szerint:

- a tulajdonosi igazgatás tartalmilag a következő jogositványokat fogja át: vállalat-alapítás (átszervezés megszüntetés), induló vagyonnal történő ellátás, profil (tevékenységi kör) meghatározása, vezető kinevezése, felmentése, értékelése, vállalati tevékenység átfogó értékelése, vállalat ellenőrzése, gazdálkodása, felülvizsgálata, utasítás konkrét gazdasági tevékenységre;
- a tulajdonosi igazgatás csak az állami vállalatokra, a közhatalmi másokra (szervezetekre és állampolgárookra) is kiterjed;
- a tulajdonosi igazgatási viszonyok szférájában az igazgatási viszonyok konkrét gazdasági tartalma kerül előtérbe, azaz a gazdasági viszonyok igazgatási viszonyokká (de nem közhatalmi hatósági viszonyokká) válnak;
- a vállalat az állami tulajdonjog elsődleges közvetítője, míg az állam közvetett tulajdonosi pozícióban van;
- a tételes jog vállalatfelügyelet terminusa tartalmilag irányítás, mert „az irányítási jogok körének és mértékének csökkenése önmagában nem teszi az adott államigazgatási tevékenységet felügyeletté, legalábbis addig, amíg a rendelkezési jog, és az annak specifikus tartalmát alkotó célkitűző, feladat-meghatározó tevékenység, mint a felügyeleti joghoz képest jelentkező minőségi többlet jelen van”.

A Tanácsigazgatási Szervezési Intézet gondozásában megjelent és témánk szempontjából igen nagy fontossággal bíró tanulmánykötet, itt vázlatosan ismertetett megállapításain kívül több más területen is vizsgálja a felügyelet, irányítás, ellenőrzés viszonyát. Ezek közé tartozik a szövetkezet-felügyelet, egyesületek felügyelete, a tanácsokkal kapcsolatos felügyeleti és irányítási tevékenység, az intézményirányítás stb. Közös jellemzőjük, hogy speciális vonatkozásokban vizsgálják e fogalmak egymáshoz való viszonyát, ezzel gazdagítva az összképet és hozzájárulva a fogalomelhatározás elméleti megalapozásához.

Ezek sorából kiemelését érdemel *Bosánszky Lajos* tanulmánya a szövetkezetfelügyeletről,<sup>54</sup> mégpedig azért, mert a felügyeletet kategorizálását a korábbiaktól eltérően a következőképpen oldja meg:

- általános felügyelet (pl. vállalatfelügyelet),
- tevékenységre irányuló felügyelet (pl. kaszinófelügyelet),
- szervezetre irányuló felügyelet (szövetkezet felügyelet),
- speciális felügyelet (a tevékenység vagy szervezetfelügyelet részeként résztevékenységre vagy szervezeten belüli egységre vonatkozóan végzett felügyelet) pl. munkavédelmi felügyelet.

Fentiek kiemelésére azért volt szükség, mert a felügyeletnek szervezetfelügyeletként és tevékenységi felügyeletként való értelmezése nagy jelentőségű, az irányítás és felügyelet fogalmak elhatárolása és a felügyeleti rendszer logikájának megértése szempontjából. Ennek részletes kifejtésére a későbbiek során visszatérünk.

<sup>52</sup> *Wiener György*: i. m. 27. p.

<sup>53</sup> *Donáth Róbert*: A tanácsi vállalatok irányítása, felügyelete. Az említett szerzők művei közül a következőkre hivatkozik: *Sárközy Tamás*: A gazdaságirányítási jogositványokról, *Jogtudományi Közöny*, 1973. 1. sz., *Berényi—Madarász—Szatmári*: Szakértői vélemény a szakigazgatási szervek működési modelljének kidolgozásához, *Berényi—Martonyi—Szamel—Szatmári*: Magyar államigazgatási jog, Különös rész, Budapest, 1972., *Ficzer Lajos*: Az állami vállalat a gazdaságirányítás új rendszerében, Budapest, 1971.

<sup>54</sup> *Bosánszky Lajos*: A szövetkezetek, területi és szakmai szövetségeik állami törvényességi felügyelete, *TISZI*, II. kötet, 95—120. p.

2/4. Az 1967 utáni fejlődési szakasz jellemzéseként röviden a következő elemeket emeljük ki:

- első helyre kívánkozik a gazdaságirányítási metódus átalakulásának következtében kialakult differenciált, többszintű állami akaratátviteli mechanizmus fokozott kiépülése. Az alsóbb szinteken működő államigazgatási szervek önálló hatáskörét, illetve annak sérthetetlenségét jogi garanciák biztosítják. Tulajdonképpen ebben az időszakban erősödik meg az a szemlélet, hogy a közigazgatás különböző szintjein elhelyezkedő szervek közötti viszonyok jogviszonyok (ill. azoknak jogi vetülete is van), amelynek egyenes következménye a tartalmukat adó jogintézmények kidolgozásához fűződő igény megjelenése.<sup>55</sup>
- Szakítani kellett a hierarchia meghatározó szerepét valló nézetrendszerrel. A szervezetek nem atomizálhatók olyan mértékben, mint ahogy a közigazgatás feladatrendszere ezt megkívánná. Bizonyára létezik olyan konkrét szervezeti modell, amely egy adott pillanatban a leginkább összhangban van az éppen meglévő funkciókkal. Tekintve azonban, hogy a funkció mindig dinamikusabb, mint a szervezet, a szervezeti viszonyok alapulvételével felépített kép, amelyben az irányítás, felügyelet, ellenőrzés, mint szervezetek közötti kapcsolatrendszert leíró intézmények jelennek meg, állókép, mely sok mindent elárul, de képtelen érzékeltetni a leginkább jellemzőt, a változást. Mivel a „központi” akarat erővonalai mindig elvégzendő feladatok, igazgatási tárgyak, tevékenységek mentén futnak le, ezért az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés megítélésében ennek kell döntő szerepet kapnia. Az irányító számára annak van prioritása, hogy egy feladat eredményes elvégzése megtörténjen és ehhez képest másodlagos kérdés, hogy azt szervezeti hatalommal, függelmi viszonyok igénybevételével vagy más módon éri el. Természetesen ez utóbbi jelentőségét sem szabad figyelmen kívül hagyni. A konkrét szervezeti viszonyok előtérbe állítása a konkrét feladatok végrehajtásának irányításáról, felügyeletéről és ellenőrzéséről alkotott képet némileg torzítja. Ez a jelenség csak az irányítási rendszer fejlődésének meghatározott szakaszán jelenik meg, amikor az akaratátviteli mechanizmus kilép vagy pontosabban fogalmazva túllép a szervezeti kereteken és ott is hat, ahol szervezeti kapcsolat a hagyományos értelemben nem áll fenn.<sup>56</sup> Az 1967 utáni időszakban ezért merül fel a „hierarchián kívüli” irányítás.
- A felügyelet fogalmának fejlődésében fontos állomás, hogy a felügyelet az irányításról „leválik”. Igaz, ebben a korszakban ez a nézet nem vált uralkodóvá, hiszen továbbra is előfordult a felügyeletnek az irányítás részeként való értelmezése.<sup>57</sup> A felügyeletnek, mint az irányítás részének hangsúlyozása azonban már korábban is inkább „jogértelmezési” célokat szolgált, nevezetesen annak egyértelművé tételét, hogyha egy jogszabály irányítási jogról beszél, abba mindig beleértendő a felügyelet joga is, függetlenül annak kimondásától vagy elhallgatásától. Az elkülönülés, a felügyelet irányítás részeként való felfogásának tagadásával valósul meg, annak

<sup>55</sup> Ezt bizonyítják *Madarász Tibornak* az irányítási viszonyok jogi szabályozásával kapcsolatos megállapításai. *Madarász Tibor: A szabályozási mód fajtái az államigazgatási jogban, Jogtudományi Közlöny, 1976. évi 12. sz. 708—809. o.*

<sup>56</sup> Az igazgatási viszonyok kétféle szemléletéről és abban a tevékenységi szemlélet primátusáról a legújabb irodalomból lásd *Papp Zsigmond: A közigazgatási elmélet alapvető fogalmainak belső rendszere c. művét. Acta Academiae Administrationis Rei Publicae Tomus II., 1983. 184. p.* Különösen a következő megállapítások emelendők ki: „A kérdés a továbbiakban az, melyiket célszerű alapul venni... A megfontolás a tevékenységi szemlélet mellett szól. Ez biztosít differenciáltabb analízisi lehetőséget. Az alanyi szemléletnél ugyanis egy-egy komplex igazgatási viszonyrendszer taglalásánál („feszületelésénél”) az élesítést zavarja az a körülmény, hogy természetes határokként adódnak az önálló szervezeti vagy fizikai egységként megjelenő alanyok.”

<sup>57</sup> *Szentpéteri István: i. m. 91. p.*

kimondása által, hogy az irányítás „egységes” fogalmán belül nem különíthető el egy olyan rész, melyet felügyeletnek lehetne nevezni. Ha ugyanis elismerjük a felügyelet „hierarchikus” formáját, azaz mint irányítási részjogosítványt, továbbá azt, hogy az irányítás a rendelkezési joggal több mint a felügyelet, akkor az irányítás nem más, mint rendelkezés plusz felügyelet. Ha továbbmegyünk és figyelembe vesszük, hogy az ellenőrzés a felügyelet része, hozzáképest a felügyelet bizonyos plusz jogosítványokkal rendelkezik, akkor e gondolatmenet odavezet, hogy a felügyelet differencia specifikájaként kezelt plusz jogosítvány(ok) eltűnik, hiszen a plusz jogosítvány nem lehet más, mint a rendelkezési jog, ami viszont az irányítás specifikuma. Ebből következik, hogy a felügyelet, mint intézmény csak az irányítástól különülve kap igazán értelmet, mint „korlátozott irányítás”, mert az irányítás részjogosítványaként jelentkező figyelemmel kísérés, információk szerzése az ellenőrzés fogalmával pontosan leírható. Hogy milyen formában jelenik meg az önálló felügyelet, illetve mi ennek az elvi alapja, azt *Szentpéteri István* fejtette ki, korábban idézett munkájában (lásd 4. sz. jegyzet). „Az irányítás és felügyelet szétválasztása, elsősorban annak a következménye, hogy valamilyen feladat (csoport) megoldása vagy két különfajta szervezeti forma együttes tevékenységének alapján történik vagy egy szervezeti típuson belül a hatalom delegációjával, tehát vertikális munkamegosztás kialakításával”.<sup>58</sup>

A felügyelet fogalma fejlődésének e második szakaszában megítélésünk szerint talán legfontosabb mozzanat éppen az önállósult értelmű felügyelet megjelenése a jogirodalomban.

### 3. Az 1980 utáni időszak

A felügyeleti rendszer és ezzel a felügyeletfogalom fejlődéstörténete 2. szakaszának végét 1980-ban jelöltük meg. Ez az időpont tulajdonképpen egyfajta „középtérték”. Nehéz meghatározni — akárcsak hozzávetőlegesen — pontos dátumot, mert a három korszak kezdete nem köthető olyan nyilvánvalóan egy eseményhez, mint amilyen 1968-ban a gazdasági reform volt. Az irányítási, felügyeleti, ellenőrzési változás folyamatosan ment végbe. (Már a 70-es évek második felében megjelentek olyan jogszabályok, amelyek a változást jelezték.)

Ez a folyamat, ahogy azt korábban érzékeltetni igyekeztünk, a gazdasági mechanizmus átalakításával vette kezdetét, de a közigazgatás egész fejlődési tendenciájának irányváltása csak a 70-es évek végén vált érzékelhetővé. E késleltetett hatás nagyrészt azzal magyarázható, hogy az 1968-as reform végrehajtása nem volt következetes. A megtorpanás már 1970-től érzékelhető volt és csak a 70-es évek végén — itt nem részletezhető okokból — kapott újabb lendületet a gazdaságirányítás átalakulási folyamata.<sup>58</sup>

Az átalakulás lényege, ahogy ezt *Lőrincz Lajos* oly érzékletes módon kifejti, a közigazgatás szerepkörének és képességeinek újraértékelésében áll. A hazai közigazgatás szerepének I. világháború óta tartó folyamatosan növekedése megállt, sőt „a gazdagság és a kultúra igazgatásában a közigazgatás felszámolja monopóliumainak némelyikét (vállalat-alapítás, oktatás engedélyezése, külkereskedelmi monopóliumok egyes elemei stb.). Az irányítás gyakorlását megosztja (szintén csak bizonyos kérdésekben) nem közigazgatási szervekkel (Kereskedelmi Kamara, TOT), jó néhány korábbi funkciójának gyakorlását

<sup>58</sup> Lásd erről pl. *Prugberger Tamás*: A szövetkezetek gazdasági irányítása és állami felügyelet, Budapest, 1985. 59—67. p.



abba hagyja; az is kétségtelen azonban, hogy ún. stratégiai szerepkörét növeli”.<sup>59</sup> A közigazgatás „kivonul” azokról a területekről, amelyeket az elfogadott megítélés szerint más módon hatékonyabban lehet igazgatni. A kivonulás azonban jó néhány területen nem teljes. Igaz ugyan, hogy pozícióiból sokat felad, a stratégiai pontokon azonban kiépül a felügyelet és az ellenőrzés. Ha az állam, ezen belül az államigazgatás szerepében bekövetkezett legutóbbi változásokat tömören megfogalmazni akarnánk, azt mondhatnánk, hogy az „irányító állam” átalakult „felügyelő állammá”.

E tétel bizonyítására szolgálnak a következő érvek. *Madarász Tibor* már említett munkáiban a jogi norma érvényesülésének kétféle modelljét állapította meg, nevezetesen a jogalkalmazással, valamint az önkéntes jogköveteléssel történő normaérvényesülést.<sup>60</sup> Jogalkalmazással akkor érvényesül a norma, ha valamely államigazgatási szerv egyedi aktus kibocsátásával, azaz egyedi államigazgatási jogviszony létrehozásával (módosításával, megszüntetésével) realizálja a norma szabályait. Az önkéntes jogkövetés esetén erre nincs szükség — hiszen a norma címzettjei közvetlenül a jogalanyok — elég csupán a norma érvényesülésének figyelemmel kísérése, ellenőrzése és érvényesülési zavar megállapítása esetén valamilyen rendelkezés, mely annak kiküszöbölésére alkalmas.

Figyelembe véve a felügyelet önállósult fogalmával kapcsolatban elmondottakat, nyilvánvalónak látszik, hogy a felügyeletnek a normaérvényesülés oldaláról történő megközelítésével nem dolgozunk. Felügyelet e szerint olyan szabályozási tárgyak esetében jön létre, amelyek nem kívánják meg a jogalkalmazásos jogi norma érvényesülését. A közigazgatás szerepváltása oly módon is végbemegy, hogy az operatív, jogalkalmazással történő beavatkozás helyett a jogalkotásra, közvetlenül a jogalanyokhoz címzett normák kibocsátására helyeződik a hangsúly. Ezek érvényesülését azután delegált hatáskörben erre hivatott szervek felügyelik. (E folyamat árnyoldala az a jelenség, amely a jogi túlszabályozás, a jog túlburjánzása, felhígulása címszó alatt vált ismertté.)

A felügyelet szerepének fokozódása abban is megfigyelhető, hogy megjelent az igény valamiféle egységes ellenőrzési, felügyeleti rendszer létrehozására, illetve az ellenőrzési-felügyeleti rendszer egységes szabályozására került sor, igaz egyelőre csak minisztertanácsi rendelet szinten.

Külön kell említést tenni az államigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény tárgyi hatályának kiterjesztéséről. Az 1981. évi I. törvény tárgyi hatálya kiterjed az ún. hatósági ellenőrzésre. A törvény előkészítése kapcsán megállapítást nyert, hogy a különböző felügyeleti eljárásaira tulajdonképpen szubszidiárius módon korábban is kiterjedt az eljárási törvény hatálya, vagyis a speciális jogszabályokban nem rendezett eljárási kérdésekben az általános szabály volt az irányadó. Az eljárási törvény hatályának kiterjesztése azt jelentette, hogy a továbbiakban lényegében az összes felügyeleti eljárásban a hatósági (külső) eljárás szabályait kell alkalmazni. Ennek komoly jelentősége van a felügyelet fogalmának meghatározásában.

Végül a felügyeleti típusú állami tevékenység új területeket hódított meg különösen a gazdaságban. Az állami vállalat új formájának, az ún. önkormányzati típusú vállalatnak létrejöttével megszűnt a tulajdonosi igazgatás és helyébe lépett a szövetkezetekkel kapcsolatban már jól ismert állami törvényességi felügyelet.

<sup>59</sup> *Lőrincz Lajos*: A közigazgatás fejlődésének tendenciái és hosszú távú fejlesztési céljai. Megjelent: A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata országos kutatási főirány programirodájának kiadásában, Budapest, 1982.

<sup>60</sup> A tárgyalt összefüggésekben nincs jelentősége a harmadik fajta érvényesülésnek, amelyet végrehajtással történő érvényesülésnek nevez, erről egyébként maga is megállapítja, hogy az önkéntes jogkövetés egyik válfajának tekinthető.

Mindenekelőtt vissza kell térnünk egy korábbi megállapításra, mely a jogi szabályozás és a jogirodalom e tárggyal kapcsolatos differenciáira vonatkozik. Szamel Lajos többször idézett monográfiája világít rá először, hogy a tételes jog ellentmondásosan és következetlenül használja az irányítás, felügyelet fogalmakat. Több példát is említ az akkori hatályos joganyagból. A szerző legutóbbi munkájából a bevezetőben leírt idézet jelzi, hogy minden elméleti erőfeszítés ellenére ez a helyzet lényegesen ma sem változott. Persze ebben nemcsak a következetlen jogi szabályozás a ludas, hanem valószínűleg az is, hogy e tekintetben a jogtudományban ma sincs *communis opinio*. A hivatkozott mű (lásd 5. sz. lábjegyzet) többek között az 1971. évi I. törvény több rendelkezését, az 1977. évi VI. törvény, az állami vállalatokról, „felügyeleti irányítás” fogalmi abszurdumát, a 46/1978. (IX. 28.) MT. sz. rendelet, a gazdasági ágazati irányításról és a 16/1972. (IV. 29.) MT. sz. rendelet szabályainak ellentmondásait taglalja.

A felhozott példákon kívül több más jogszabály is említhető lenne, a legújabbak közül telán az egyik legjobb példa a 37/1984. (XI. 5.) MT. rendelet a piacfelügyeletről, amelynek tételeiből egyértelműen kitűnik, hogy itt nem felügyeletről van szó, hanem sokkal inkább irányításról.

Anélkül, hogy belemennénk annak az igen bonyolult kérdésnek a tárgyalásába, hogy vajon miért nem sikerül hosszabb időn keresztül a tételes jog és a jogirodalom terminológiájának közelítése, rögzíteni kívánjuk azt a tényt, hogy ez az ellentmondás nemcsak hogy nem oldódott fel, de úgy tűnik, változatlan intenzitású. Amiben mégis változott a kép, az a jogi normák precízebb, részletezőbb tartalma. Ma már ritkán fordul elő, hogy egy jogszabály megelégszik a sommás „irányítja” vagy „felügyeli” típusú megoldással. Az elnevezés gyakran következtelen ugyan, de a konkrét eszközrendszer taxációja miatt tartalmaz mégis eldönthető, hogy adott esetben irányítással vagy felügyelettel van-e dolgunk.

Fentiekből kitűnik, hogy ha a felügyelet valamiféle koherens logikai rendszerének felvázolását tűzzük ki célul, akkor nem támaszkodhatunk a tételes jogi terminológiára.

Mielőtt egyfajta felügyeleti rendszermodell felépíteni megkísérelnénk, ki kell térnünk két olyan problémára, amelynek vizsgálata feltétele a továbblépésnek. Egyrészt a) a felügyelet és az igazgatás viszonyáról van szó, másrészt b) állást kell foglalnunk a felügyelet törvényességi jellegének kérdéséről.

Ad a) Különös, hogy míg a magyar szocialista közigazgatási jogtudomány egész történetén végighúzódik a felügyelet, irányítás, ellenőrzés fogalmak megkülönböztetésének kérdése, addig úgyszólván szó sem esik az igazgatás és felügyelet viszonyáról. Több szerző is vizsgálta (főleg szerveztudományi aspektusból, de jogi szemlélettel is) a vezetés, irányítás, igazgatás kérdéskomplexumot, de a felügyelet elhatárolása csak az irányítás vonatkozásában merült fel. Az okok felkutatásával most adósak maradunk (elismerjük továbbá egy adott időszakban a fenti különbségtétel létjogosultságát), ugyanakkor a mai viszonyok mellett a vázolt hiány kitöltését indokoltnak látjuk.

Induljunk ki az igazgatástudomány következő tételeiből:

- az irányítás és igazgatás csupán alanyában és tárgyában tér el, amennyiben az irányítás alanya szűkebb mint az igazgatásé, tudniillik azon belül, de attól mégis elkülönülve helyezkedik el.
- A közigazgatás alanya a közigazgatási szervezetrendszer, tárgya a társadalom, illetve annak tagjai és az általuk létrehozott különböző szervezetek (jogi aspektusból nézve természetes és jogi személyek).
- Az irányítás tárgya viszont tágabb mint az igazgatásé, mert az igazgatás alanya is beletartozik és kiterjed az igazgatás tárgyára (vagyis a társadalomra) is. Ez utóbbit kiegészítendő, meg kell jegyeznünk, hogy közigazgatási, jogi aspektusból nélfve

az irányításnak legfeljebb csak közvetve tárgya a társadalom, azaz a kapcsolat csak az igazgatás alanyának közvetítésével jön létre. Az irányítási döntések az igazgatáson keresztül jutnak el a társadalomhoz, azokat az igazgatás realizálja. Ha ez a folyamat a jog eszközeinek igénybevételével történik, akkor kétféle mód áll rendelkezésre, a jogalkalmazással történő normaérvényesítés, illetve a normatív szabályok közvetlenül a társadalom tagjaihoz, a jogalanyokhoz címzettek és azok végrehajtását, törvényes működését a közigazgatás felügyeli.

Vegyük tekintetbe továbbá, hogy a felügyelet elkülönült, önálló formában csak mint „korlátozott irányítás” létezik, akkor ha a felügyelt — azaz a felügyelet tárgya, bizonyos jogilag körülhatárolt autonómiával rendelkezik, amelyet a felügyeletnek tiszteletben kell tartania. Ez mindig feltételezi valamilyen legitím egyéni vagy csoportérdek létezését. Korábban szó volt arról, hogy a felügyeletnek az irányítás részeként való interpretációja milyen nehézségeket okoz, így egyetértve *Török Lajossal* tagadjuk az ún. „hierarchikus felügyelet” tétét. Ha ehhez hozzáteszük, hogy a felügyelet jogi keretek között folyik (az irányítás jogi szabályozottsága hiányosabb), hogy eljárására a hatósági eljárás szabályai alkalmazandók, továbbá azt is, hogy a felügyelet egyes döntései külső (bírói, ügyészségi) kontroll alatt állnak, logikusnak tűnik, a felügyeletet irányítás helyett az igazgatáshoz kapcsolni, hiszen előzőekből következően az a közigazgatás és a társadalom viszonylatában jelentkezik és nem a közigazgatás szervezetén belül.

Ezek szerint a közigazgatáson belül felügyeletről nem beszélhetünk, még akkor sem, ha a munkamegosztás elve alapján a közigazgatás egyes szervei hatásköri önállósággal rendelkeznek, ez ugyanis nem jelent autonómiát, nem érvényesülhet valamiféle legitím csoportérdek. A felügyelet az igazgatás egyik működési formája, amely magában foglalja az ellenőrzést és az ellenőrzés megállapításai eredményeképpen igénybe veendő hatósági eszközök rendszerét.

Ad b) A törvényességi felügyelet, mint önálló felügyeleti fajta, a szövetkezetekkel kapcsolatos állami tevékenység leírására született meg és a törvényességi jelzőre azért volt szükség, hogy a jogalkotó ezzel kihangsúlyozza, hogy csupán az önkormányzat működésének törvényes volta vizsgálható ezen a módon. Nem kérdőjelezhetők meg gazdaságossági, célszerűségi szempontok. A törvényességi felügyelet a szövetkezetek működési kontrolljának önálló formájává vált, elkülönült az ágazati (gazdasági) irányítástól és a hatósági tevékenységtől.

A törvényességi jelző azonban nemcsak az imént említett felügyelethez kapcsolódik, hanem több más területen is megtalálható.

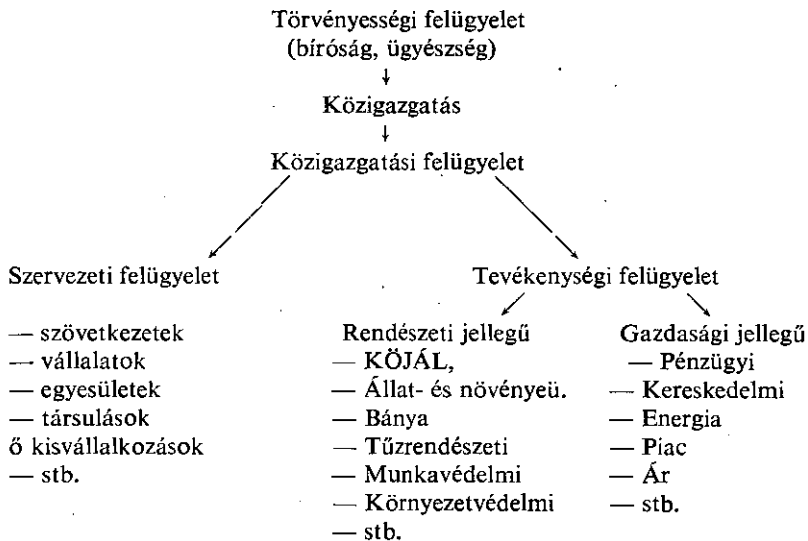
Megítélésünk szerint a leginkább indokolt törvényességi felügyeletről beszélni a közigazgatás ún. külső felügyeletével kapcsolatban. A törvényességi felügyelet fogalma hagyományosan az egész közigazgatás működésének törvényességéhez kapcsolódik. Ahhoz a tevékenységhez, amely arra hivatott, hogy felügyelje, a közigazgatás működése mennyiben felel meg a jogszabályoknak. Erre a polgári demokráciákban különböző intézmények alakultak ki. Maga a szóhasználat is arra utal, hogy a parlament által alkotott jogszabályok, tehát a törvények betartásának az ellenőrzése volt a rendeltetése. A szocialista országokban — bár a hatalomgyakorlás egységének koncepciója szakít az államhatalmi ágak elválasztásának elvével, mégis (már a marxizmus klasszikusai — mindenekelőtt Lenin — is hangsúlyozták) szükségessé vált a közigazgatás törvényes működését biztosító szervezeti és egyéb „külső” garanciák kiépítése. Azt a rendszert tehát elsősorban nem azért nevezik törvényességi felügyeletnek, mert a működésnek csak jogszerűségét vizsgálja, hanem mert a közigazgatás törvénynek megfelelő tevékenységének vizsgálatát végzi. Ebbe beletartozik a közigazgatás által kibocsátott jogszabályok és egyedi aktusok vizsgálata is. Ha a felügyeletet maga a közigazgatás végzi, a törvényességi jelző helyett szerencsésebb lenne *közigazgatási felügyeletet* mondani. A felügyelet kifejezés mellé tudniillik semmi olyan jelző

nem indokolt, amely annak „törvényességi” (helyesebben jogszerűségi) jellegére utal, mert hiszen ez minden felügyelet szükségképpen velejárója. Minden felügyelet jogszerűségi felügyelet.

Az eddigiek összegezésével a felügyelet fogalmát illetően a következő jellemző vonások fedezhetők fel:

- a felügyelet az igazgatás szférájában jelentkezik, az igazgatás egyik megnyilvánulása;
- mindig jogszerűségi jellegű, akkor is, ha „az ellenőrzések túlnyomó többsége nem „tiszta jogi” jellegű, inkább műszaki-technikai, pénzügyi stb. normák megtartásának vizsgálata áll a középpontban;”<sup>61</sup>
- jogilag (anyagi és eljárási szabályok tekintetében is) szabályozott;
- tartalmilag ellenőrzést és hatósági jellegű rendelkezési jogot foglal magában, amely lehet a) hatósági aktus, b) ideiglenes intézkedés vagy c) szankció.
- Kétféle típusa van: a) szervezeti felügyelet és b) tevékenységi felügyelet.

E jellemző vonások felvázolása után a közigazgatási felügyeleti rendszerének modellje az alábbiakban konkretizálható:



JENŐ KALTENBACH

AUFSICHTSINSTITUT IN DER VERWALTUNG

(Zusammenfassung)

Wegen der eigenartigen Eigenschaften der verwaltungsrechtlichen Regelung (verzweigende Regelung, heterogene Regelungsgegenstand usw.) wird zur Bezeichnung abweichender Verhältnisse und Institute der gleiche Fachausdruck gebraucht. Die Inhalts-geschichte dieser Fachausdrücke ist durch verhältnismäßig schnelle Änderungen gekennzeichnet, wodurch die Begriffsunsicherheit nur gesteigert wird.

<sup>61</sup> Zsuffa István: A hatósági felügyeleti és ellenőrzési eljárás szabályozásának lehetősége az 1957. évi IV. törvényben. Állam és Igazgatás, 1980. évi 6. sz. 544. p.

Seitens der Verwaltungsrechtswissenschaft besteht oft der Anspruch auf die Gleichgestaltung des Begriffsystems, auf den Ausbau eines allgemein gebrauchbaren dogmatischen Institutensystems. Eines der meistumstrittenen Rechtstitutes ist die Aufsicht.

Die Untersuchung der ungarischen, sozialistischen Verwaltungsrechtswissenschaft zu diesem Thema läßt darauf folgen, daß die Forschungsgeschichte des genannten Problemkreises in 3 Perioden zu teilen ist:

- Forschungsarbeiten vor 1967,
- Untersuchung der Zeitperiode nach 1967 bis Anfang der 80er Jahre,
- „Neugeburt“ des Problems am Anfang der 80er Jahre.

Die Umgrenzung des Aufsichtsbegriffes bedeutet im wesentlichen eine Unterscheidung von der Leitung, Verwaltung und von der Kontrolle. Es ist für alle drei Zeitperioden kennzeichnend.

Es ist als Ergebnis der Anfang der 60er Jahre erschienenen Werke — vor allem das der Werke von Lajos Szamel — anzusehen, daß es allgemein akzeptiert wurde, daß der umfassende Begriff die Leitung ist und dementsprechend die Aufsicht als „Teilbefugnis“ aufzufassen ist.

Für die Beurteilung des Verhältnisses zwischen Aufsicht und Kontrolle ist allgemein charakteristisch, daß die Kontrolle als ein Teil der Aufsicht betrachtet wird. Professor Szamel unterscheidet hierarchische und nicht eine hierarchische Aufsicht.

Das wichtigste Ereignis der Zeitperiode nach 1967 ist das Erscheinen des „selbständigen“ (von der Leitung unabhängigen) Aufsichtsbegriffes und später, vom Anfang der 80er Jahre die Verbreitung der Aufsicht in der Verwaltung.

Infolge der Auflösung der früher vorherrschenden organisationszentrischen Ansicht wurde immer stärker der funktionale (Tätigkeits) charakter betont. Heutzutage ist die sog. Funktionsaufsicht anerkannt.

Als Ergebnis der Schlußfolgerungen aus der Entwicklungsgeschichte des Aufsichtsinstitutes kann der Aufsichtsbegriff wie folgt charakterisiert werden:

- er ist in der Verwaltungssphäre zu finden, ist eine Funktionsform der Verwaltung,
- ist immer von rechtsmäßigem Charakter,
- ist juristisch geregelt (sowohl aus materieller als auch aus Verfahrenshinsicht),
- dem Inhalt nach schließt er ein Bestimmungsrecht vom behördlichen und Kontrollcharakter ein, der
- einen behördlichen Akt,
- eine Maßnahme,
- eine Sanktion bildet
- und hat zwei Typen:
- die Organisationsaufsicht,
- die Funktionsaufsicht.