

A KÖZVAGYON SZABÁLYOZÁSA ROMÁNIÁBAN, VALAMINT A ROMÁN ÉS A MAGYAR SZABÁLYOZÁS SZERKEZETÉNEK ÖSSZEGETÉSE

SZENTPÁLI-GAVALLÉR Pál
kutató (Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet)

1. Bevezetés

A tanulmány célja, hogy vázolja a közvagyon, valamint a köztulajdon – és ebben a vonatkozásban a közpénzekkel kapcsolatos – romániai alkotmányos törvényi, valamint – a területi keretekhez és a román szabályozáshoz illeszkedően – az utóbbi részét képező törvényerejű sürgősségi rendeleti szintű szabályozást, a közpénzekre tekintettel, érintve a román jogszabályi háttér államháztartási vonatkozásait is.

Az előzőeken túlmenően a tanulmány kitér az állami gazdálkodó szervezetekre vonatkozó román szabályozásra, valamint a releváns és fellelhető román bírósági és alkotmánybírósági ítélezési gyakorlatra.

További meghatározó gondolati vonulata a tanulmánynak a román és magyar szabályozás szerkezetének összegetése.

2. A közvagyon alkotmányos szintű szabályozása

Románia Alkotmányának (a továbbiakban: Alkotmány) a gazdaságról és a közpénzügyekről szóló IV. címe tárgyalja a közvagyon és a közpénzügyeket érintő kérdéseket, e fejezetben belül pedig részletezi a közvagyon, amely szerint a tulajdon lehet köztulajdon vagy magántulajdon,¹ valamint ugyanezen szerkezeti egység szerint az altalaj kincsei, a légtér, az állami érdekből hasznosítható energetikai potenciállal rendelkező vizek, a tenger homokpartja, a tenger, a tenger gazdasági övezetének és a kontinentális talapzatnak a természeti erőforrásai, valamint az organikus (minősített többséggel elfogadott) törvényben megállapított más javak kizárólagosan a köztulaj-

¹ SZTRANYICZKI Szilárd: Property Law in the New Romanian Civil Code. *Acta Univ. Sapientiae, European and Regional Studies*, 2016, 10. 108–109.

don tárgyat képezik, továbbá e szabály organikus törvényi úton való szabályozást is lehetővé teszi, ezzel tulajdonképpen kibővítve a felsorolás körét. A köztulajdonba tartozó javak elidegeníthetetlenek, viszont organikus törvény által meghatározott feltételek között az önálló gazdálkodások vagy közintézmények kezelésébe, illetve koncesszióba vagy bérbe, továbbá a közintézmények ingyenes használatába adhatóak.²

Az Alkotmány meghatározza a román állam közpénzügyi rendszerét, amely szerint a területi-közigazgatási egységek és a közintézmények pénzügyi forrásainak kialakítását, kezelését, felhasználását és ellenőrzését törvényi szabályozási szintre utalja, valamint kimondja, hogy a nemzeti pénznem a lej, ennek váltópénze a bani.³ A magántulajdonhoz való joggal összefüggésben – átfogó alkotmánymódosítást követően – az Alkotmány kimondja, hogy a jogosultak szociális, etnikai, vallási, politikai vagy más jellegű diszkriminációja okán az államosítás vagy egyes javak köztulajdonba vétele kényszerintézkedés útján tilos.⁴

A költségvetésre vonatkozó általános rendelkezéseket is az Alkotmány rögzíti, amely szerint az ország költségvetése: (a) az állami költségvetést, (b) a társadalombiztosítási költségvetést és (c) a területi közigazgatási egységek helyi költségvetését foglalja magában.⁵ A román Alkotmányhoz hasonlóan Magyarország Alaptörvénye is egyértelműen definiálja a nemzeti vagyont, amely szerint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, sőt kógens normaként azt az előírást is tartalmazza, hogy a közpénzeket, valamint a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.⁶

A román szabályozásban a kormány kötelezettségei között jelenik meg, hogy évente kidolgozza az állami és a társadalombiztosítási költségvetés tervezetét, amelyeket külön-külön jóváhagyás végett a Parlament elé terjeszt, ha viszont ezen költségvetésekről szóló törvényeket nem fogadták el legalább három nappal a költségvetési év vége előtt, abban az esetben az új költségvetések elfogadásáig továbbra is az előző évi költségvetést és társadalombiztosítási költségvetést alkalmazzák. A központi költségvetéshez képest a helyi szintű költségvetést a jogszabályi feltételek között készítik elő, hagyják jóvá és hajtják végre, viszont a jogszabály egységes korlátozó szabályként megállapítja, hogy egyetlen költségvetési kiadás sem hagyható jóvá a finanszírozási forrás biztosítása nélkül. A következőkben szó esik az adókról, illetékekről és más hozzájárulásokról, eszerint az adókat, az illetékeket és az állami költségvetés és a társadalombiztosítási költségvetés bármely más bevételeit törvény alapján állapítják meg. A helyi adókat és illetékeket a helyi vagy megyei tanács állapítja meg, a törvényi feltételek között. Speciális rendelkezést tartalmaz az Alkotmány abban a tekintetben, hogy az egyes pénzalapokhoz való hozzájárulásokból származó összegeket a törvényi feltételei között, csak a rendeltetésüknek megfelelően lehet felhasználni. Az Alkotmány a továbbiakban részletezi a közpénzügyek egyéb aspektusait, úgymint a Számvevőszék és a Gazda-

² Alkotmány 136. cikk.

³ Alkotmány 137. cikk.

⁴ VARGA Attila: *Román alkotmányjog*. Budapest–Kolozsvár, Forum Iuris, 2019. 207.

⁵ Alkotmány 138. cikk.

⁶ Alaptörvény 38–39. cikk. <https://njt.hu/jogszabaly/2011-4301-02-00>

sági és Szociális Tanács kérdésköreit. E szabályok közül kiemelendő a Számvevőszék működésének szabályozása. Ennek alapján a Számvevőszék ellenőrzést gyakorol az állam és a közhatalon pénzügyi forrásainak igazgatása és felhasználása fölött (megjegyzendő, hogy Romániában a Számvevőszékhez hasonló kontrollfunkciót a Parlament is ellát).⁷ A Számvevőszék tevékenységéből származó jogvitákat az illetékes bíróságok döntenek el. Ezen rendelkezés szerint a Számvevőszék éves jelentést terjeszt a Parlament elé a köz költségvetés adatairól, amely az észlelt hiányosságokat is tartalmazza, valamint a Parlament felhívása alapján ellenőrzi a közpénzek kezelését és az észrevételeiről jelentést nyújt be. A szakirodalom szerint az ellenőrzésnek a gazdaságosság biztosítása érdekében is meg kell valósulnia.⁸ Ahogy arról már esett szó, a román szabályozáshoz hasonlóan a magyar Alaptörvény is rendelkezik a közpénzekről, amely szerint az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról. Ezzel kapcsolatosan fontos előírás, hogy az erről a szabályozási tárgykörrel szőlő törvényjavaslatoknak azonos szerkezetben, átlátható módon és észszerű részletezettséggel kell tartalmazniuk az állami kiadásokat és bevételeket. A magyar Alaptörvényben egy esetben – helyi önkormányzatok tulajdona vonatkozásában – a köztulajdon szerepeltetésre kerül, a magyar alkotmányos szabályozás egyéb esetekben csak a tulajdon jogintézményével kapcsolatosan tartalmaz rendelkezéseket.⁹

3. A közhatalon törvényi szintű szabályozása

3.1. A törvényi szabályozás általános bemutatása

A román szabályozás másik lényeges eleme a 2009. évi 287. törvényben, azaz a Polgári Törvénykönyvben foglalt szabályozás, amely az alkotmányos szabályozással párhuzamosan és ismétlő jelleggel leszögezi, hogy a köztulajdon kizárólagos tárgya az altalaj, a légtér, a nemzeti érdekkörbe tartozó vizek, a strandok, a tengerpart, a gazdasági terület és a kontinentális talajzat természeti kincsei, valamint az organikus törvény által meghatározott egyéb közérdeklő javak. Az állam vagy a közigazgatási területi egységek tulajdonában lévő egyéb vagyontárgyak az esettől függően köz- vagy magánterületük részét képezik, de csak akkor, ha azokat a törvényben meghatározott módok valamelyikén szerezték meg.¹⁰ A Polgári Törvénykönyv Kommentárja szerint az új Polgári Törvénykönyv¹¹ meghatározza azokat a jogalanyokat, amelyek a köztulajdonjogok jogosultjai lehetnek, nevezetesen az államot és a közigazgatási területi egységeket. Az új Polgári Törvénykönyv, amely megismétli a köztulajdonról és annak jogi szabályozásáról szőlő 1998. évi 213. számú törvénynek (a továbbiakban: Ktv.) a köztulajdonról és annak

⁷ Ioan Gabriel POPA – Nicoleta Laura NASTA: Study on the public financial control in Romania. *Revista Academiei Forțelor Terestre*, 2016/1. 83.

⁸ POPA–NASTA i. m. 81–82.

⁹ Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdés, 36–37. cikk.

¹⁰ Polgári Törvénykönyv 858–859. cikk.

¹¹ Polgári Törvénykönyv 858. cikk.

jogi szabályozásáról szóló rendelkezéseit,¹² meghatározza a köztulajdon jog hatálya alá tartozó áruk kategóriáit is. A törvény ugyanis más olyan javakat is megállapíthat, amelyek a köztulajdon kizárólagos tárgyát képezik, ugyanis a köztulajdon az államot vagy valamely közigazgatási területi egységet megillető tulajdonjog olyan vagyontárgyak felett, amelyek természetüknél fogva vagy törvényi rendelkezés alapján közhasznúak vagy közérdekűek, feltéve, hogy azokat a törvényben meghatározott módokon szerezték meg. Utóbbival kapcsolatban a földhasználatról szóló 1991. évi 18. számú törvény kimondja, hogy a közterületen lévő földterület a közérdekű célra kijelölt földterület.¹³ Ugyanezen törvény kimondja, hogy közterületnek minősül az a földterület, amelyen közérdekű épületek, piacok, kommunikációs útvonalak, úthálózatok és közparkok, kikötők és repülőterek, erdőgazdálkodásra használt földterületek, folyómedrek és folyók, közérdekű tavak medencéi, a belvizek és a parti tengerek talapzata található, Fekete-tengeri földek, beleértve a strandokat, a természetvédelmi területek és nemzeti parkok, műemlékek, régészeti és történelmi helyszínek, természeti emlékek, védelmi célú vagy egyéb olyan földek, amelyek a törvény értelmében közterületnek minősülnek, vagy amelyek jellegüknél fogva közhasznátuk vagy közérdekűek. Ahogy arról már szó esett, az Alkotmány szintén szabályozza a köztulajdonhoz való jogot a tulajdonjoggal összefüggésben, amely utóbbi két formája: a köz- és a magántulajdon.¹⁴ Ebből következik, hogy két lényeges elem különbözteti meg a köztulajdont a magántulajdontól, mégpedig a jogosultak, az alanyok, akik csak az állam és a közigazgatási-területi egységek lehetnek, valamint a tárgy, amely csak olyan javakból állhat, amelyek természetüknél fogva vagy a törvény rendelkezése alapján közhasznátuk vagy közérdekűek. A köztulajdonjog és a magántulajdonjog megkülönböztetésének kritériuma a tárgy, azaz, ha egy áru természeténél fogva vagy a törvény rendelkezése alapján közhasznát tárgya vagy közérdekű, az ahhoz fűződő tulajdonjog köztulajdonjog, és csak az államot vagy egy közigazgatási-területi egységet illetheti meg.

A közvagyon törvényi szabályozása szerint az elhelyezkedése alapján lehet: (a) országos, (b) megyei vagy (c) adott esetben helyi közvagyon. Az egyes közvagyon-típusok elhatárolása a törvénynek megfelelően történik. Az állam vagy a területi közigazgatási egységek kizárólagos közvagyonának tárgyát képező vagyontárgyak valamely organikus törvény szerint nem vihetők át az állam közvagyonából a közigazgatási területi egység(ek) közvagyonába vagy fordítva (ld. az ezzel kapcsolatos alkotmánybíró-sági gyakorlatot a következő alfejezetben), kivéve az organikus törvény módosításának eredményeként. Egyéb esetekben egy vagyontárgynak az állam közvagyonából a közigazgatási területi egység közvagyonába történő átruházása és fordítva a törvénynek megfelelően történhet csak.¹⁵

Az állami tulajdon jellemzői vonatkozásában a jogszabályi előírások szerint a közvagyon elidegeníthetetlen és át nem ruházható. A közvagyonnal kapcsolatos tulajdonjog nem szüntethető meg jogellenes cselekménnyel, és nem terhelhető meg harmadik

¹² Ktv. 1. cikk.

¹³ A földhasználatról szóló 1991. évi 18. számú törvény 4. cikk (4) bekezdés.

¹⁴ Alkotmány 136. cikk.

¹⁵ Polgári Törvénykönyv 860. cikk.

személyek által hasznélvezettel vagy a közvagyonhoz tartozó ingóságok jóhiszemű birtoklásával. A román szabályozás értelmében a közvagyon a törvény feltételei szerint vagyonkezelésbe vagy használatba, valamint bérbe vagy hasznóbérbe adható.¹⁶

A köztulajdonhoz való jog gyakorlása korlátainak törvényi szabályozása szerint a köztulajdonhoz való jogra a törvény által a magántulajdonhoz való jogra vonatkozó szabályozott korlátozások vonatkoznak, amennyiben azok összeegyeztethetők azzal a használattal vagy közérdekkel, amelyre az érintett ingatlant szánják. Az összeférhetetlenséget a közvagyonnak minősülő dolog tulajdonosa és az érintett személy közötti megállapodással vagy vita esetén bírósági eljárással kell a szabályozás szerint megállapítani. Az ilyen esetekben az érintett személy jogosult a közvagyon tulajdonosától méltányos és azonnali kártérítésre.¹⁷

Az állami tulajdonszerzés eseteit a törvényi szintű szabályozás a következők szerint állapítja meg: (a) a jogszabályoknak megfelelően végrehajtott közbeszerzés útján; (b) közérdekű kisajátítással, a törvénynek megfelelően; (c) a törvénynek megfelelően elfogadott adományozás vagy hagyaték útján, ha a vagyontárgy természeténél fogva vagy az elidegenítő akaratából közhasznúvá vagy közérdekűvé válik; (d) megállapodással, ellenérték fejében, ha az ingatlan természeténél fogva vagy a megszerző akaratából közhasznúvá vagy közérdekűvé válik; (e) valamely vagyontárgynak az állam magánterületéről a közterületre, vagy valamely közigazgatási területi egység magánterületéről annak közterületére történő átruházásával, a törvényben meghatározott feltételek mellett; (f) a jogszabályban meghatározott egyéb módon.¹⁸

A román jogrendszerbeli szabályozás szerint állami tulajdon megszűnik, ha az ingatlan elpusztult vagy magántulajdonba került, ha a közhasználat vagy a közérdek megszűnt, a jogszabályban meghatározott feltételek mellett.¹⁹ A szabályozás szerint a közvagyon bírósági eljárással való védelmének költségei a tulajdonost terhelik. A közvagyonnal kapcsolatos jogok birtokosai kötelesek: (a) tájékoztatni a tulajdonost a közvagyon-használati joggal kapcsolatos sérelemről; (b) a közvagyon tulajdonosát a polgári perrendtartásban meghatározott feltételek mellett az eljárásba bevonni.²⁰

A közvagyonon fennálló dologi jogok tekintetében legfontosabb, azaz első helyen az igazgatási jogot tárgyalja a román jogalkotó, amely szerint az igazgatási jogot a Kormány, a megyei tanács vagy adott esetben a helyi tanács határozatával kell megállapítani.²¹ Az igazgatási jog az autonóm testületek, illetve adott esetben a központi vagy helyi közigazgatási hatóságok és más országos, megyei vagy helyi érdekű közintézményeké. A vagyonkezelési jog jogosultja a törvényben és adott esetben az alapító okiratban meghatározott feltételek mellett használhatja és rendelkezhet a vagyonkezelésbe adott vagyontárgyak felett.²² Ugyanezen szabályozás szerint az igazgatási jog megszűnik a

¹⁶ Polgári Törvénykönyv 861. cikk.

¹⁷ Polgári Törvénykönyv 862. cikk.

¹⁸ Polgári Törvénykönyv 863. cikk.

¹⁹ Polgári Törvénykönyv 864. cikk.

²⁰ Polgári Törvénykönyv 865. cikk.

²¹ Polgári Törvénykönyv 867. cikk.

²² Polgári Törvénykönyv 868. cikk.

tulajdonosi közjog megszűnésével vagy a közérdekből, a törvénynek megfelelően kiadott visszavonó okirattal, ha a közérdek azt megköveteli, az azt létrehozó szerv által.²³

A törvényi előírások alapján a koncessziós jog gyakorlója jogosult és egyúttal köteles a vagyontárgyat díj ellenében és határozott időtartamra hasznosítani, a jogszabályokban és a koncessziós szerződésben meghatározott feltételek mellett. Bármely természetes vagy jogi személy lehet koncessziós jogosult. A koncessziós eljárásra, valamint a koncessziós szerződés megkötésére, végrehajtására és megszüntetésére a törvényben meghatározott feltételek vonatkoznak.²⁴ A koncessziós jog gyakorlása vonatkozásában a törvény szerint a koncessziós jogosult minden olyan anyagi vagy jogi cselekményt elvégezhet, amely az eszköz hasznosításának biztosításához szükséges. A koncesszió jogosultja azonban – a teljes semmisség szankciója mellett – nem idegenítheti el és nem terhelheti meg a koncesszió alapján átadott vagyontárgyakat, illetve adott esetben a koncesszió teljesítésére szánt vagy abból származó vagyontárgyakat, amelyeket a törvény vagy az alapító okirat szerint a koncesszió bármilyen okból történő megszűnésekor az átadónak kell átadni. A koncesszióba adott ingatlan gyümölcssei és – a törvényben és a létesítő okiratban meghatározott mértékben – terményei a koncesszióban részesültöt illetik meg. A koncessziós jog gyakorlása minden esetben az engedményező ellenőrzése alá tartozik a törvény és a koncessziós szerződés feltételei szerint.²⁵ A koncessziós jog jogi védelme a koncessziós jogosultat terheli.²⁶

A román szabályozás sajátossága az, hogy – ahogy már fentebb említés tárgyát képezte – nemcsak a Polgári Törvénykönyv, hanem külön törvény is szabályozza a tárgyalt témakört, méghozzá a Ktv. A köztulajdon joga az államot vagy közigazgatási-területi egységeket illeti meg olyan javakon, amelyek a törvény szerint vagy jellegüknél fogva közhasználatúak vagy közérdekek.²⁷ A fentiek alapján egyértelműen kijelenthető, hogy a román szabályozás párhuzamosan – az Alkotmány mellett, részben az alkotmányos szabályozást részletezve – két törvényi szintű jogszabályban valósult meg, s ez a szerző álláspontja szerint a túlszabályozás és a fragmentált szabályozás mintapéldája.

Az állam vagy a közigazgatási területi egységek a közvagyon alkotó vagyontárgyak birtoklását, használatát és az azokkal való rendelkezést a törvényben meghatározott keretek között és feltételek mellett gyakorolják.²⁸

A közvagyon a 135. cikkben említett vagyontárgyakból áll, minden egyéb olyan vagyontárgy, amely jogszabály – úgy, mint a fentebb tárgyalt Polgári Törvénykönyv – szerint, vagy jellegénél fogva közhasznú vagy közérdekű, valamint amelyet az állam vagy a közigazgatási területi egységek a törvényben meghatározott módon szereznek meg, továbbá egyéb, jogszabályban ilyennek nyilvánított nemzeti közcélú vagy közérdekű vagyontárgyak. A megyék közvagyonra a Ktv. mellékleteiben került szabályozásra, valamint a megyei közhasználatú vagy megyei érdekű, a megyei tanács

²³ Polgári Törvénykönyv 869. cikk.

²⁴ Polgári Törvénykönyv 871. cikk.

²⁵ Polgári Törvénykönyv 872. cikk.

²⁶ Polgári Törvénykönyv 873. cikk.

²⁷ Ktv. 1. cikk.

²⁸ Ktv. 2. cikk.

határozatával ilyenné nyilvánított egyéb megyei közhasználatú vagy megyei érdekű vagyontárgyak, amennyiben a törvény nem nyilvánítja nemzeti közhasználatú vagy nemzeti érdekű vagyonná. A Ktv. további melléklete szabályozza a helyi közhasználatú vagy helyi érdekű, a helyi tanács határozatával ilyenné nyilvánított egyéb javakat.²⁹ Az állam vagy a közigazgatási területi egységek magántulajdonát a tulajdonukban lévő olyan javak (pl. ingatlanok) képezik, amelyek nem képezik a közvagyon részét. Az állam vagy a közigazgatási területi egységek magántulajdonjoggal rendelkeznek az ilyen felett. A köztulajdon jogi szabályozását a Ktv. tartalmazza, kivéve, ha külön organikus törvények másként nem rendelkeznek. A jogszabály előírása szerint a román állam által jogcím nélkül átvett vagyontárgyak vonatkozásában a korábbi tulajdonosok vagy jogutódai igényt formálhatnak, kivéve, ha azok külön jóvátételi törvények hatálya alá tartoznak, amely jogcím érvényességének megállapítására a bíróságok rendelkeznek hatáskörrel.³⁰

A Ktv. szerint a köztulajdon jogi rendszerében a közvagyonra vonatkozó jogot meg lehet szerezni: (a) természetes úton, (b) a jogszabályoknak megfelelően végrehajtott állami tulajdonszerzéssel, (c) közérdekű célból történő kisajátítással, (d) a Kormány, a megyei tanács vagy a helyi tanács által elfogadott ajándékozási vagy kötvényszerződéssel, ha a szóban forgó ingatlan közterület, (e) az állam vagy a közigazgatási területi egységek magántulajdonából közérdekű céllal a közterületre történő átruházással, illetve (f) a törvény által előírt egyéb módon.³¹ A Ktv. előírásai szerint az átruházás a közigazgatási szervek valamelyikének a határozata alapján történik. Az ingatlan átruházásáról szóló határozat ellen a törvény értelmében fellebbezéssel lehet élni az illetékes közigazgatási bíróságnál, amelynek területi körzetében az ingatlan található. Az olyan társaságok tulajdonát képező vagyontárgyak közvagyonba történő átruházása, amelyekben az állam vagy valamely közigazgatási területi egység részvényes, csak ellenérték fejében és az érintett társaság részvényesei közgyűlésének hozzájárulásával történhet. Ilyen hozzájárulás hiányában a szóban forgó társaság vagyona csak közérdekű kisajátítási eljárás keretében, méltányos és előzetes kártalanítás után kerülhet közvagyonba.³²

A tárgyalt témakör szempontjából releváns további jogszabály a Közigazgatási törvénykönyvről szóló 2019. évi 57. számú sürgősségi kormányrendelet, amely szabályozza a közigazgatási hatóságok és intézmények szervezetének és működésének általános kereteit, személyzetük jogállását, a közigazgatási elszámoltathatóságot, a közszolgáltatásokat, valamint az állam és a közigazgatási területi egységek köz- és magántulajdonára vonatkozó sok-sok különös részletszabályt.³³ Tehát a fentiekben tárgyalt törvényi szabályokhoz képest számos érdemi speciális szabályt – törvényerejű, sürgősségi rendelet formájában szabályoz a román jogalkotó. Szembeötlő eltérés a román szabályozáshoz képest, hogy a magyarban – bizonyos, az államháztartást is érintő szabályokkal –

²⁹ Ktv. 3. cikk.

³⁰ Ktv. 4–6. cikk.

³¹ Ktv. 7. cikk.

³² Ktv. 8. cikk.

³³ Közigazgatási törvénykönyv 1. cikk (1) bekezdés.

hangsúlyosan és egységesen egyetlen jogszabály rendezi a vizsgált tárgykört.³⁴ Szintén hasonló abban a tekintetben a magyar szabályozás, hogy végrehajtással kapcsolatos – nem törvényerejű – kormányrendeleti szabályozás is kapcsolódik a törvényi szintű szabályozáshoz, amely a részletszabályokat hivatott megállapítani.³⁵

3.2. A törvényi szintű szabályozás specifikus aspektusai, a releváns bírósági gyakorlat vázlata

Jelen alfejezet célja a közvagyonnal és köztulajdonnal, valamint azok átláthatóságával kapcsolatos specifikus román szabályozás, valamint a releváns bírósági gyakorlat – területi keretekre tekintettel történő – vázlatos bemutatása.

2004-ben a román Parlament elfogadta a közintézmények átlátható döntéshozataláról szóló 2003. évi 52. törvényt (a továbbiakban: 2003. évi 52. törvény).³⁶ A 2003. évi 52. törvény szerint a jogszabály meghatározza azokat az eljárási minimumszabályokat, amelyek alkalmazandók a közigazgatási döntéshozatal átláthatóságának biztosítása érdekében a megválasztott vagy kinevezett központi és helyi közigazgatási hatóságok, valamint az állami pénzügyi forrásokat igénybe vevő más közintézmények között az állampolgárokkal és egyesületekkel fennálló kapcsolataikban, továbbá célként határozza meg a jogalkotó a közigazgatás állampolgár iránti felelősségének a növelését, a közigazgatási eljárásban az állampolgárok aktív részvételét, valamint a közigazgatáson belül az átláthatóság növelését. Az átláthatóság alóli kivételekként határozza meg a jogszabály (a) a nemzetvédelemre, nemzetbiztonságra és közrendre, (b) Románia stratégiai gazdasági és politikai érdekeire vonatkozó minősített információkat, (c) a kereskedelmi vagy pénzügyi tevékenységet érintő adatokat, ha azok nyilvánosságra hozatala sérti a tisztességes verseny elvét, valamint (d) a törvényben meghatározott személyes adatokat.³⁷ A feddhetetlenség szabályozásáról Romániában a köztisztviselők integritásáról és átláthatóságáról szóló 2010. évi 196. törvény rendelkezik, amely azonos nyilvánosságra hozatali követelményeket ír elő minden köztisztviselő számára, ide vonatkozik (a) az ingatlanok, (b) az ingóságok, (c) a készpénz, (d) a tartozások és (e) az elfogadott ajándékok bevallása. Az előzőeken kívül bejelentési kötelezettség vonatkozik a következőkre: (a) a nettó jövedelemre, (b) a jövedelemtermelő eszközökre, (c) az igazgatósági tagságra, valamint (d) a társasági tagságra vagy a részvényesi státuszra. A nyilvánosságra hozatal tekintetében a házastárs és a gyermekek is szerepet kapnak. Minden köztisztviselő vagyonnyilatkozatot nyújt be hivatalba lépésekor és a hivatalból való távozásakor, és évente frissíti azokat. A vagyonnyilatkozatok elkészített benyújtása nyilvános figyelmeztetést von maga után, míg a nyilatkozat megtételének elmulasztását pénzbírsággal szankcionálják. Hamis nyilatkozatok benyújtása esetén

³⁴ Anemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 1. melléklet. <https://njt.hu/jogszabaly/2011-196-00-00>

³⁵ Az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet. <https://njt.hu/jogszabaly/2007-254-20-22>

³⁶ Dacian C. DRAGOS – Polonca KOVAČ – Albert T. MARSEILLE: *The Laws of Transparency in Action*. Cham, International Institute of Administrative Sciences – Palgrave Macmillan, 2019. 429.

³⁷ 2003. évi 52. törvény 1. cikk.

akár pénzbírság vagy két évig terjedő börtönbüntetés is kiszabható. A felelős testületek a beosztástól függően a következők: (a) az elnöki kancellária, (b) a kormány főtitkársága, (c) az országgyűlési képviselők vagy szenátorok számára – a képviselőház (*Camera Deputaţilor*) és a Szenátus (*Senatul*) vonatkozásában – annak a kamarának a főtitkára, amelyhez tartoznak, valamint (d) a köztisztviselők esetén a közigazgatási szerv humán erőforrás osztálya.

A megfelelő integritás-tanácsadók mindig felelősek a nyilatkozatok pontosságának ellenőrzéséért. Az összes hivatalos nyilatkozatot nyilvánosan hozzáférhetővé teszik a megfelelő weboldalakon, továbbá az államfő vagyonnyilatkozatát közzéteszik Románia hivatalos lapjában.³⁸

Romániában Korrupcióellenes Főigazgatóság (*Direcţia Generală Anticorupţie*) működik.³⁹ A Korrupcióellenes Főigazgatóságot a korrupció megelőzését és leküzdését szolgáló intézkedések megállapításáról szóló 2005. évi 161. számú törvény hozta létre a korrupció megelőzésére és leküzdésére szakosodott szervezetként a Közigazgatási és Belügyminisztérium szervezetén belül.⁴⁰ Az átláthatósággal kapcsolatos 2018–2020-as Nemzeti Cselekvési Terv értékelési jelentése elvi élel kijelentette, hogy a kormányzat részére bárki nyújthat be releváns javaslatokat a nyílt kormányzás alapelveire vonatkozóan: (a) a nyitottabb, elszámoltathatóbb és hatékonyabb kormányzás, (b) az átláthatóság előmozdítása és a korrupció elleni küzdelem, valamint (c) a közéletben az állampolgári részvétel ösztönzése és a közigazgatásban új technológiák alkalmazása érdekében.⁴¹

A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférésről szóló 2001. évi 544. számú törvény (a továbbiakban: Infotv.) 12. cikke alapján az állampolgárok szabad hozzáférése alól kivételt képeznek a következő információk: (a) a honvédelem és a közrend szakterületére vonatkozó információk, amennyiben a törvény szerint a minősített in-

³⁸ Europam - European Public Accountability Mechanism (Romania)
http://europam.eu/?module=country-profile&country=Romania#info_FD

³⁹ A Korrupcióellenes Főigazgatóság létrehozását támogatta az Európai Unió, Nagy-Britannia és Spanyolország szakértői segítségének felhasználása útján. A szerv célja a korrupció megelőzése és a kapcsolódó bűncselekmények elleni küzdelem, amelybe – szükség esetén – a minisztérium munkatársai is bevonhatók. A Korrupcióellenes Főigazgatóság együttműködést alakított ki az állami és magánszervezetekkel a korrupció megelőzése és leküzdése érdekében. E kérdéskörrel kapcsolatosan az Európai Unió 2020-as jogállamisági jelentésének összefoglalójában megállapította, hogy Románia Unióhoz való 2007-es csatlakozása óta olyan átfogó nemzeti korrupcióellenes stratégiai kerettel rendelkezik, amely a központi és helyi intézményi szereplők aktív részvételén alapul. Bár az elmúlt évtizedben Románia jól haladt és jó eredményeket ért el a korrupció elleni küzdelemben, azok a kihívások, amelyekkel az igazságszolgáltatásnak a 2017–2019 közötti időszakban szembe kellett néznie, megkérdőjelezték a korrupció elleni küzdelem érdekében hozott reformok fenntarthatóságát. Holott az aktuális politikai környezetben kevesebb a konfrontáció, a legfontosabb intézmények számos kihívást rejtő környezetben működnek, és ennek következményei érezhetők a jogi keretek megvalósításában és az intézményi kapacitásban.
<http://www.mai-dga.ro/>

⁴⁰ *A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. 2020. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Romániában. 1–2.* <https://tinyurl.hu/4c0K/>

⁴¹ *Parteneriatul Pentru Guvernare Deschisă Planul Naţional de Acţiune 2018–2020 Raport de autoevaluare Decembrie. 2020, 2.* <https://tinyurl.hu/9tCG/>

formációk kategóriáiba tartoznak, (b) a hatóságok tevékenységére vonatkozó információk, valamint az állam gazdasági és politikai érdekeit érintő adatok, amennyiben a törvény szerint a minősített információk kategóriájába tartoznak, (c) a kereskedelmi vagy pénzügyi tevékenységre vonatkozó információk, ha nyilvánosságuk a törvény szerint sérti a tisztességes verseny elvét, (d) a törvény által meghatározott személyes adatok, (e) a büntető- vagy fegyelmi eljárás során létrejött adatok, (f) a nyomozással kapcsolatos információk, ha azok nyilvánosságra kerülése a nyomozás eredményességét veszélyezteti (g) a bírósági eljárásokra vonatkozó információk, ha azok nyilvánossága a tisztességes eljárást vagy a folyamatban részt vevő bármely fél jogos érdekét veszélyezteti, (h) olyan információk, amelyek közzététele sérti a kiskorúak védelmét. Az Infotv.-ben foglalt kögens szabályozás alapján az előzőek szerinti adatok védelmét szolgáló intézkedések megtételéért az adatokat kezelő hatóságok, valamint közintézmények felelősek. Az Infotv. a sajtó vonatkozásában azt a korlátozó szabályt tartalmazza, hogy a hatóságok megtagadhatják az akkreditáció megadását, vagy visszavonhatják az újságíró akkreditációját olyan cselekmények miatt, amelyek megakadályozzák a közigazgatás normális működését.⁴² A román szabályozáshoz hasonlóan a magyar szabályozásban is egy törvényi, valamint rendeleti szintű jogszabály szabályozza a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog gyakorlását.⁴³

A román Alkotmánybíróság az 565/2018. számú határozatában a köztulajdonról szóló 1998. évi 213. számú törvényt módosító törvény alkotmányellenességéről döntött. A jogeset tárgya a Bacău megyében fekvő ingatlanok megyei közvagyonba való átruházása volt, ezzel kapcsolatosan a román Alkotmánybíróság úgy határozott, hogy elfogadja a Románia elnöke által benyújtott alkotmányellenességi kifogást, és megállapította, hogy a köztulajdonról szóló törvény 1998. évi 213. számú módosításáról és az ingatlan állami közvagyonból és kezeléséből Bacău megye közvagyonába való átruházásáról szóló törvény alkotmányellenes.⁴⁴ Az Alkotmánybíróság a 901/2020. számú határozatával az ingatlanoknak az állam közvagyonából és az Állami Vagyongépnökség kezeléséből a Vrancea megyei Odobești város közvagyonába történő átadásról szóló törvény alkotmányellenessége miatti – és Románia elnöke által bejelentett – kifogást elfogadta és a kérdéses jogszabály alkotmányellenességét megállapította.⁴⁵ A román Alkotmánybíróság a 2020. október 6-i ülésen a román vízügyi hatóság által a konstancai tengerparti vízgyűjtő terület vonatkozásában meghozott határozat tekintetében kimondta, hogy az állam köztulajdonában lévő egyes javak helyi közigazgatási hatósági igazgatásáról szóló 2010. évi 42. számú törvény (a továbbiakban: 2010. évi 42. számú törvény) teljes egészében alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság ezen döntésének egyik indoka az volt, hogy a 2010. évi 42. számú törvényt – ld. az előző

⁴² Infotv. 12. cikk, valamint 18. cikk.

⁴³ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény. <https://njt.hu/jogszabaly/2011-112-00-00>; A közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségterítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet. <https://njt.hu/jogszabaly/2016-301-20-22>

⁴⁴ <https://lege5.ro/Gratuit/gy4dkmjw/document?dp=heydcnjqheza>

⁴⁵ Uo.

alfejezetben írtakat –, mint organikus törvényt kellett volna elfogadnia a Parlamentnek az Alkotmány⁴⁶ szerint és nem egyszerű törvényként, tekintettel arra, hogy a törvény szabályozási tárgyköre az állami és helyi közigazgatási hatóság közvagyonának tulajdonjogi viszonyait érinti, s mint ilyen szabályozási tárgykört csak organikus törvénnyel lehetett volna szabályozni. A másik indok az volt, hogy a törvény rendelkezései tulajdonjog átruházását szabályozták az állami közvagyonból a helyi közigazgatási hatóság közvagyonába és nem egyszerű igazgatási vagy kezelési jog átadásáról volt szó, ahogyan azt a törvény címe meghatározta.⁴⁷ Az előzőekben leírtak alapján a román alkotmánybíróági gyakorlat eléggé konzekvensnek nevezhető.

A közérdekű adatokkal kapcsolatosan a bírósági releváns és fellelhető ítélezési gyakorlatra jó példa Cislău település peres ügye. Ennek során a település polgármestere és az önkormányzat a Fellebbviteli Bírósághoz kérelmet nyújtottak be, kérve, hogy utasítsa el a felperes által benyújtott kérelmet és hagyja helyben a megtámadott ítéletet.⁴⁸ Azt állították a felperes 2106/03.07.2009. számú kérelmével szemben, hogy a közérdekű adat biztosítása kötelezettségének eleget tettek a fénymásolat biztosítása útján, amelyhez járult még a postázás iránti felperesi kérelem, amely azonban – a szálítással együtt – olyan többletköltséget eredményezett volna, amelyre vonatkozóan a jogszabályok nem rónak kötelezettséget a hatóságokra. Az előzőek alapján a másodfokú bíróság nem állapíthatta meg Cislău település polgármesterének a felelősségét az eredeti kérelem teljesítésének módjával kapcsolatban, éppen ellenkezőleg, a törvény előírja a közérdekű adat kérelem alapján való nyilvánosságra hozatalának kötelezettségét, de a törvény felhatalmazása alapján csak az eljárás ellenértékének megfizetése esetében, nevezetesen az Infotv. 9. cikkének rendelkezései, valamint a 18. cikk (2) és (3) bekezdése alapján.

4. A közvagyon államháztartási vonatkozásai a román szabályozásban

Az államháztartásról szóló 2002. évi 500. számú törvény (a továbbiakban: Áhtv.)⁴⁹ meghatározza a közpénzek igazgatási szabályait és felhasználásának elveit, általános keretszabályait és az azokkal kapcsolatos eljárási szabályokat, valamint a költségvetési folyamatokban részt vevő közintézmények felelősségét, viszont a közpénzek vonatkozásában nem ad pontos definíciót a jogszabály. A jogszabály előírása alapján a költségvetési bevételeket és kiadásokat egyetlen dokumentumban kell rögzíteni a költségvetésen kívül felhasználásra kerülő közpénzek hatékony felhasználásának és nyomon követésének biztosítása érdekében.⁵⁰ Az Áhtv. a Pénzügyminisztérium hatáskörébe utalja a közpénzek kezelésének összefogását és koordinációját, e minisztérium megteszi a szükséges intézkedéseket a fiskális-költségvetési politika végrehajtásának érdekében, továbbá e feladatkört a szabályozás kiegészíti a Pénzügyminisztérium ellenőr-

⁴⁶ Alkotmány 73. cikk (3) bekezdés m) pontja.

⁴⁷ <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/232833>

⁴⁸ <https://tinyurl.hu/XiCV/>

⁴⁹ Áhtv. 1. cikk.

⁵⁰ Áhtv. 10. cikk.

zési jogosultságával, amit az tesz még teljesebbé, hogy e központi közigazgatási szerv a főtisztviselőket jelentéstételre kötelezheti.⁵¹ Az Áhtv. értelmében a közpénzekre vonatkozó költségvetés végrehajtása minden év december 31-éig esedékes, további előírás, hogy a külső vissza nem térítendő alapokból és az Európai Közösség pénzügyi hozzájárulásának társfinanszírozására szánt közpénzekből származó előirányzatokat, amelyek a költségvetési év végén a végrehajtó szervek (szervezetek) számláin maradnak, át kell vinni a következő évre.

A román szabályozásban a közvagyonnal kapcsolatos további említésre méltó törvényi szintű szabályozás jellemzően a nyersanyagok kitermelésének szabályozására vonatkozik, így meghatározó jogszabályok a következők: (a) 2003. évi 85. számú bányatörvény⁵² és (b) a 2004. évi 238. számú olajtörvény.⁵³ Hasonlóan az előzőekhez törvényi szintű szabályozás vonatkozik az állami ingatlanvagyonra, e jogszabály az előző fejezetben már részletesen tárgyalta 1998. évi 213. törvény.⁵⁴

Annak ellenére, hogy némi átfedés a magyar szabályozásban tapasztalható (ld. fentebb esett szó róla), a magyar államháztartási szabályozásban is a törvényi, valamint az annak végrehajtását szolgáló rendeleti szabályozás a meghatározó, utóbbi többletelemet képez a román szabályozáshoz képest.⁵⁵

5. Román sajátosság: a közvagyonnal kapcsolatos sürgősségi rendeleti, valamint egyéb szabályozás

Jelen alfejezet célja a köztulajdonnal kapcsolatos fentebb már bemutatott román szabályozáshoz kapcsolódó egyéb szabályozás és a releváns bírósági gyakorlat vázlatos bemutatása.

Ahogy arról már szó esett az 1. alfejezetben a román szabályozás Alkotmány a gazdaságról és a közpénzügyekről szóló IV. címe részletezi a közvagyon,⁵⁶ amely szerint a tulajdon lehet magántulajdon vagy köztulajdon. Utóbbival kapcsolatosan az Alkotmány leszögezi, hogy a köztulajdont törvény garantálja és oltalmazza, továbbá a közvagyon az államhoz vagy a területi közigazgatási egységekhez tartozik. E megoldással tulajdonképpen az Alkotmány törvényi szintre delegálja a szabályozást.

A nemzetközi gyakorlatban az állami tulajdonban lévő társaságokra vonatkozóan a soft law-t, azaz 'puha' jogot gyakran használják az egyetemes (globális) szabályok és szabványok meghatározásához, mert a puha jogszabályok nagy valószínűséggel megalapozzák a nemzetközi kapcsolatokban a konszenzust a kötelező szabályozási formákhoz viszonyítva, amely utóbbiakat sokkal nehezebb elfogadtatni. Az OECD irányelvek

⁵¹ Áhtv. 19. cikk.

⁵² <https://lege5.ro/gratuit/gq3danjx/legea-minelor-nr-85-2003>

⁵³ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/52681>

⁵⁴ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/16209>

⁵⁵ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény. <https://njt.hu/jogszabaly/2011-195-00-00>
Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet.
<https://njt.hu/jogszabaly/2011-368-20-22>

⁵⁶ Alkotmány 136. cikk.

alapján a megfelelő harmonizációs eszköz valamilyen nemzeti szintű soft law vagy nemzeti ajánlás elfogadása lehet, amely esetleg a nemzeti sajátosságokat, az egyes államok szintjén fellépő problémákat is jelzi, az irányelveket tartalmuk és céljaik megváltoztatása nélkül a helyi realitásokhoz igazítja, azonban Románia más utat választott: 2011-ben létrehozta az állami vállalatok vállalati irányításáról szóló hard law-t, azaz a 2011. évi 109. sürgősségi kormányrendeletet (a továbbiakban: 2011. évi 109. sürgősségi kormányrendelet), amely az állami vállalati irányításról szóló kógens jogot teremtette meg.⁵⁷ A 2011. évi 109. sürgősségi kormányrendelet a román jogforrási rendszerben különálló jogforrás, törvényerejű jogszabály, amelyet a Kormány különleges, sürgős szabályozást igénylő helyzetekben fogadhat el, és amelyet a Parlament kötelező módon megvitat, azaz post factum jóváhagy, módosít vagy elutasít. Az Alkotmánybíróság is visszaigazolta, hogy a sürgősségre vonatkozó alkotmányos előfeltételek fennálltak, következésképpen a kormányrendelet nem ellentétes az Alkotmánnyal.⁵⁸ Így kijelenthető, hogy a román jogban a közvagyon jogi szabályozásában az alkotmányos és a törvényi szint mellett – többszintű jelleggel – megjelenik a törvényerejű sürgősségi kormányrendeleti szint is, ezzel tulajdonképpen ‘színesítve’ a szabályozási tárgykört.

A 2011. évi 109. sürgősségi kormányrendelet személyi hatálya „a román jogi személyiséggel rendelkező állami vállalatokra” terjed ki. A ‘vállalat’ fogalma a forma meghatározására nem alkalmas, mert a (jelenlegi) román jogi szaknyelv vállalat alatt nem jogi formát ért, hanem sokkal inkább szervezett gazdasági tevékenységet. A rendszerváltás során Romániában a szovjet típusú állami vállalatokat, amelyeket a kormány privatizálni szeretett volna, kereskedelmi társaságokká alakították, valamint a francia *régie autonome* mintájára önálló gazdálkodó szervezeteket hoztak létre. A rendszerváltás során az állami vállalatok vonatkozásában létrehozták a nemzeti társaságokat és a nemzeti vállalatokat, amelyek formája mindkét esetben a társasági törvény által szabályozott részvénytársaság volt. Egyik elnevezés sem takart olyan különös szabályokat, amelyeket kifejezetten e társaságok vonatkozásában, az általános társasági jogi előírásoktól eltérően kellett volna alkalmazni. A többször módosított kormányrendelet a következőképpen határozza meg az állami vállalatokat: (a) az állam vagy a területi-közigazgatási egységek által alapított önálló gazdálkodó szervezetek (*regii autonome*); (b) nemzeti társaságok, nemzeti vállalatok és más vállalatok, amelyeknek az állam vagy valamely területi-közigazgatási egység az egyedüli, többségi vagy ellenőrzést gyakorló részvényese; (c) olyan társaságok, amelyekben egy vagy több, a fentebb meghatározott állami vállalat többségi vagy ellenőrző részesedéssel rendelkezik.⁵⁹ A kormányrendelet egyik célja az úgynevezett felügyeleti jogot gyakorló hatóság és az állami vállalatok közötti kapcsolat szabályozása, viszont nem érinti azt a kérdést, hogy mely állami hatóságok lehetnek azok, amelyek ezt a sajátos jogkört gyakorolják. Az Állami Aktívumokat Kezelő Hatóság (*Autoritatea pentru Administrarea Activelor Statului*) mellett

⁵⁷ Vö. Radu N. CATANĂ: Shortcomings of the recent reform of stateowned enterprises’ corporate governance in Romania. *Curentul Juridic*, 2012/4. 119.

⁵⁸ VERESS Emőd: Az állam mint részvényes Romániában. In: SZIKORA Veronika (szerk.): Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban. Budapest, 2019. 415.

⁵⁹ VERESS i. m. 416–419.

számos más állami szerv játszik felügyeleti szerepet állami vállalatok felett, elsősorban a minisztériumok vagy más központi közigazgatási szervek.⁶⁰

Érdemes felhívni arra a speciális román szabályra a figyelmet, hogy a társaságokról szóló 1990. évi 31. törvény előírásai szerint a részvénytársaságon belül három könyvvizsgáló működik, ha az alapszabály nem rendelkezik nagyobb létszámról, és a könyvvizsgálók létszámának páratlannak kell lennie. A könyvvizsgálókat három évre a közgyűlés választja meg és újraválaszthatók, ehhez képest pedig a többségi állami tőkével működő részvénytársaságok esetében az egyik könyvvizsgálónak a Pénzügyminisztérium képviselőjének kell lennie.⁶¹ A társasági törvény rendelkezése szerint a teljes vagy többségi állami tőkével rendelkező társaságok tetszőleges számú társult vállalkozással működhetnek.⁶²

A már említett magyar szabályozásban – a román szabályozástól eltérően – egy jogszabály szabályozza törvényi szinten a gazdálkodó szervezetek szabályozási tárgykörét.⁶³ Az állami tulajdonú gazdálkodó szervezetekre vonatkozó speciális szabályokat hazánkban kormányrendelet állapítja meg, azonban nem speciális törvényi szintű, mint keleti szomszédunknál.⁶⁴

6. Összegzés

A kutatás eredményeként megállapítható, hogy a román szabályozás többszörösen is párhuzamos és egyrészt cizellált, másrészt viszont bizonyos mértékben túlszabályozott a közvagyon szabályozási tárgyköre. Ennek a megállapításnak az indokaként azt a tény – és semmiképpen sem kritikát – lehet megjelölni, hogy bár az Alkotmány törvényi szintre delegálja a közvagyon szabályozását, az azonban számos jogszabályban (törvényekben és törvényerejű sürgősségi kormányrendeletekben) manifesztálódik. Kiemelendő a megalkotott kormányrendeleti szabályozás, ami az állami vállalati irányításról szóló kógens jogot teremtette meg. Megjegyzendő, hogy a sürgősségi kormányrendelet a román jogforrási rendszerben törvényerejű jogszabály. Ennek tükrében pedig kijelenthető, hogy a román jogban a közvagyon jogi szabályozásában az alkotmányos és a törvényi szint mellett – kiegészítő jelleggel – megjelenik a törvényerejű sürgősségi kormányrendeleti ‘szint’ is, ezzel tulajdonképpen ‘színesítve’ a közvagyon szabályozási tárgykörét. Az előzőeket figyelembe véve tehát a kutatás eredményeként az is kijelenthető, hogy a többszörösen párhuzamos szabályozás, illetve túlszabályozás mintapéldáját szolgáltatja a román szabályozás.

A román és a magyar szabályozás szerkezete közötti főbb eltérések bemutatását szolgálja a következő táblázat.

⁶⁰ VERESS i. m. 421.

⁶¹ A társaságokról szóló 1990. évi 31. törvény 159 cikk.

⁶² A társaságokról szóló 1990. évi 31. törvény 283 cikk.

⁶³ A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 3. §, 7/A–8. §§, 10. §, 12. §, 16. §, 18. §.
<https://njt.hu/jogszabaly/2011-196-00-00>

⁶⁴ Az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet 6. §.
<https://njt.hu/jogszabaly/2007-254-20-22>

1. táblázat A közvagyonnal kapcsolatos román és magyar szabályozás szerkezetének összevetése
(Forrás: szerző szerkesztése.)

	Román szabályozás	Magyar szabályozás
Alkotmányos szintű szabályozás	Alkotmány	Alaptörvény
Törvényi szintű szabályozás	(a) 2009. évi Polgári Törvénykönyv, (b) a köztulajdonról és annak jogi szabályozásáról szóló 1998. évi 213. számú törvény, (c) a földhasználatról szóló 1991. évi 18. számú törvény (d) a közigazgatási határozatok átlátható döntéshozataláról szóló 2003. évi 52. törvény, (e) 2011. évi 109. sürgősségi kormányrendelet (törvényerejű jogszabály), (f) az államháztartásról szóló 2002. évi 500. számú törvény, (g) a közigazgatási határozatok átlátható döntéshozataláról szóló 2003. évi 52. törvény, (h) a közérdekű információkhoz való szabad hozzáféréssel szóló 2001. évi 544. számú törvény, (i) a Közigazgatási törvénykönyvről szóló 2019. évi 57. számú sürgősségi kormányrendelet.	(a) a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, (b) az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, (c) az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény.
Rendeleti szintű szabályozás	(Itt csak két jogszabályt lehetne feltüntetni, a fenti két sürgősségi kormányrendeletet, azonban törvényerővel bír, így a törvényi szintű szabályozáshoz kapcsolható.)	(a) az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet, (b) az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet, (c) az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet, (d) a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségterítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet.

A kutatás eredményeként az alkotmányos szintű szabályozással kapcsolatosan megállapítható volt, hogy a román szabályozáshoz hasonlóan a magyar Alaptörvény is rendelkezik a közpénzekről, amely szerint az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról. Ezzel kapcsolatosan fontos előírás, hogy az erről a szabályozási tárgykörrel szóló törvényjavaslatoknak azonos szerkezetben, átlátható módon és észszerű részletettséggel kell tartalmazniuk az állami kiadásokat és bevételeket. A magyar Alaptörvényben egy esetben – a helyi önkormányzatok tulajdona vonatkozásában – a köztulajdon sze-

repeltetésre kerül, a magyar alkotmányos szabályozás egyéb esetekben csak a tulajdon jogintézményével kapcsolatosan tartalmaz rendelkezéseket.

A közvagyon törvényi szintű szabályozása vonatkozásában a román jogalkotó számos érdemi speciális szabályt – törvényerejű – sürgősségi rendelet formájában szabályoz. Ahogy említettem korábban, ehhez képest a magyar szabályozás egy egységes törvényben szabályozza e tárgykört. Szintén hasonló abban a tekintetben a magyar szabályozás, hogy végrehajtással kapcsolatos – nem törvényerejű – kormányrendeleti szabályozás is kapcsolódik a törvényi szintű szabályozáshoz, amely a részletszabályokat hivatott megállapítani.

A közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog gyakorlása tárgykörének román szabályozásához hasonlóan a magyar szabályozásban is egy törvényi, valamint rendeleti szintű jogszabály útján szabályoz a jogalkotó.

A közvagyon államháztartási vonatkozásai tekintetében annak ellenére, hogy némi átfedés a magyar szabályozásban tapasztalható, a magyar államháztartási szabályozásban is a törvényi, valamint az annak végrehajtását szolgáló rendeleti szabályozás a meghatározó, utóbbi többletelemet képez a román szabályozáshoz képest.

A gazdálkodó szervezeteket érintő magyar szabályozásban – a román szabályozástól eltérően – egy jogszabály szabályozza törvényi szinten a gazdálkodó szervezetek szabályozási tárgykörét. Az állami tulajdonú gazdálkodó szervezetekre vonatkozó speciális szabályokat hazánkban kormányrendelet állapítja meg, azonban nem speciális törvényi szintű, mint keleti szomszédunknál.

Mindamellet, hogy megállapítható a két vizsgált állam alkotmányos szabályozásának hasonlósága, fentiekből az is levezethető, hogy Romániában a törvényi szintű szabályozás sokkal diverzifikáltabb és ezáltal fragmentáltabb. Annak ellenére, hogy a romániai szabályozásban sürgősségi rendeleti szinten szabályozzák a Közigazgatási törvénykönyvet, mégis fontos arra rámutatni, hogy a magyar szabályozásban a rendeletek jogforrási szintjen hangsúlyosabb a románnál.

További említésre érdemes – példaértékű – szabályozás, hogy Romániában a többségi állami tőkével működő részvénytársaságok esetében az egyik könyvvizsgálónak a Pénzügyminisztérium képviselőjének kell lennie, ezzel biztosítva a nagyobb állami kontrollt a közvagyon vonatkozásában és egyúttal növelve is az állam befolyását.

A kutatás eredményeként megállapítható volt továbbá a specifikus román szabályozás tekintetében, hogy a sajtó vonatkozásában azt a korlátozó szabályt tartalmazza, amely szerint a hatóságok megtagadhatják az akkreditáció megadását, vagy visszavonhatják az újságíró akkreditációját olyan cselekmények miatt, amelyek megakadályozzák a közigazgatás normális működését. E szabályozással kapcsolatban csak egy értelemszerű kérdés merül(het) fel, hogy mit tekintenek a közigazgatás normális működését megakadályozó cselekménynek...?

Fontos azt is kiemelni a kutatás vonatkozásában, hogy a román Alkotmánybíróság a közvagyonnal kapcsolatos jogszabályok kapcsán több döntésében – konzekvensen – egyes jogszabályok alkotmányellenességét is kimondta az utóbbi években.