

Állami erőforrások

Szervezet és személyi állomány
a végrehajtó hatalom körében



ÁRVA ZSUZSANNA
BALÁZS ISTVÁN
BARTA ATTILA
VESZPRÉMI BERNADETT

Dialóg Campus

ÁLLAMI ERŐFORRÁSOK
SZERVEZET ÉS SZEMÉLYI ÁLLOMÁNY
A VÉGREHAJTÓ HATALOM KÖRÉBEN

Árva Zsuzsanna – Balázs István –
Barta Attila – Veszprémi Bernadett

ÁLLAMI ERŐFORRÁSOK

SZERVEZET ÉS SZEMÉLYI ÁLLOMÁNY
A VÉGREHAJTÓ HATALOM KÖRÉBEN

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Debreceni Egyetemen működő DE ÁJK Állami Erőforrások Államtudományi Kutatóműhely együttműködésével készült.

A projektirány elhelyezésére lásd: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (2016): Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról. In Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó szerk.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus, 25–37.

Szerzők

Árva Zsuzsanna (*IV. Fejezet*)

Balázs István (*I. Fejezet*)

Barta Attila (*II. Fejezet*)

Veszprémi Bernadett (*III. Fejezet*)

A Bevezető, kutatási hipotézisek, valamint az V. Fejezet a szerzők közös munkája.

Szakmai lektor

Temesi István

A kézirat lezárva

2019. március 24.

© A szerzők, 2020

© A kiadó, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

BEVEZETŐ, KUTATÁSI HIPOTÉZISEK	9
I. FEJEZET A KORMÁNY ÉS A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁS ÉRTELMEZÉSE, VALAMINT ANNAK VÁLTOZÁSAI A MAGYAR ALKOTMÁNYOS KÖRNYEZETBEN	11
1. Fogalom, a magyar fejlődés meghatározó szakaszai és azok jellemzői	13
1.1. A központi közigazgatási szervek fogalma	13
1.2. A központi közigazgatás változásainak tendenciái a rendszerváltástól a 2010-es kormányváltásig	17
1.3. A közigazgatás radikális átalakítása a 2010-es kormányváltást követően	21
2. A központi közigazgatás fejlődését meghatározó nemzetközi hatások	29
2.1. A közigazgatás fejlődését meghatározó tendenciák a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválságig	29
2.2. Napjaink közigazgatási változásainak új irányai és prioritásai	32
3. A Kormány közigazgatási funkciói	35
3.1. A Kormány működésének alkotmányos környezete	35
3.2. A Kormány döntéshozatali eljárása	37
3.3. A Kormány működését segítő szervezeti mechanizmus	47
4. Különös hatáskörű szervek a központi közigazgatásban	55
4.1. A miniszter és a minisztérium	55
4.2. A központi közigazgatás nem minisztériumi formában működő különös hatáskörű szervei	63
4.3. A Miniszterelnöki Kormányiroda	70
5. A közvetett közigazgatás érvényesülése a központi közigazgatásban	72
5.1. A közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek és személyek, a közvetett közigazgatás fogalma	72
5.2. Közvetett közigazgatás a magyar közigazgatásban	73
6. A magyar központi közigazgatás és az Európai Közigazgatási Térség, avagy a globalizációs hatások érvényesülése	77
6.1. A magyar és az európai közigazgatás viszonyának alapkérdései	77
6.2. Az Európai Közigazgatási Tér napjainkban	80
6.3. Az európai közigazgatás fogalmi dinamikája	81

7. A magyar közigazgatás szervezeti erőforrásainak aktuális helyzete	85
7.1. A közigazgatás átalakításának eredményei	85
7.2. A helyi önkormányzati rendszer változásai	89
7.3. A közigazgatás működése	93
7.4. A magyar közigazgatás átalakításának tudományos környezete	94
8. A közigazgatás fejlődésében 2010 óta bekövetkezett változások jellemzői	97
8.1. Centralizáció, koncentráció és integráció a magyar közigazgatásban a 2010-es kormányváltást követően	97
8.2. A közigazgatás működése	98
8.3. A koncentráció és integráció hatása a közigazgatási hatósági eljárásra	99
8.4. Közigazgatási eljárás, hatósági eljárás?	103
8.5. A közigazgatási döntések bíróság általi felülvizsgálatának főbb rendszerei	104
8.6. A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálati rendszereinek alapkérdései	106
8.7. Szervezeti problémák hazai szakigazgatási rendszerünkben	107
8.8. A szakigazgatás személyzeti kihívásai	108
8.9. Konklúziók	109
Ábralista	110
Felhasznált irodalom	110
Hivatkozott dokumentumok	112
 II. FEJEZET A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS	 113
1. Bevezetés. Az államigazgatás területi szerveinek alapvető jellemzői, valamint a fejlődésüket meghatározó főbb folyamatok	115
1.1. A szervcsoport főbb jellemzői	115
1.2. A dekoncentrált államigazgatás fejlesztését meghatározó folyamatok	116
2. A mai magyar dekoncentrált államigazgatás előzményei	118
2.1. A magyar területi államigazgatás alakulásának főbb mérföldkövei a polgári korszakban és a tanácsrendszer idején	118
2.2. Újratervezés? Az államigazgatás területi szintje a demokratikus átalakulást követő két évtizedben	127
3. A fővárosi, megyei kormányhivatalok fejlődéstörténete	138
3.1. A 2010–2014 közötti időszak eseményeinek ismertetése	138
3.2. A területi kormányhivatalok átalakítása 2015 áprilisában	144
3.3. Államigazgatási feladatok vertikális mozgatása a minisztériumok, területi kormányhivatalok és járások között	147
4. Járások egykor és most	152
4.1. Magyarország történeti járásai. A legfontosabb jellemzők	152
4.2. A járások újrászerveződésének indokai és fejlesztésének mérföldkövei	155
5. Ügyfélszolgálati feladatok a megújult területi államigazgatásban. A kormányablakoktól az e-ügyintézésig	165
5.1. Kormányablakok. Fontosabb előzmények, rendeltetés, jelenlegi helyzet	165

5.2. A kormányablakok működését támogató további megoldások	174
5.3. Az elektronikus ügyintézés fejlesztése a területi államigazgatás szemszögéből	176
6. A területi államigazgatás különös hatáskörű szervei a fővárosi, megyei kormányhivatalok létrejöttét követően	181
6.1. 2011: integráció és dezintegráció a különös hatáskörű területi államigazgatásban	181
6.2. A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek számának változása 2012 és 2015 között	191
6.3. Pillanatkép a különös hatáskörű területi államigazgatásról 2016-tól a kutatás végével bezárólag	195
6.4. A középszintű közigazgatás területi államigazgatás melletti további szereplőiről dióhéjban	200
7. Gondolatok az Európai Unió néhány tagállamának területi államigazgatási szerveiről	202
7.1. A területi államigazgatás fejlődését befolyásoló főbb nemzetközi folyamatok	203
7.2. „Területi kormányhivatalok” Európa más államaiban	206
7.3. Különös hatáskörű területi államigazgatási szervek néhány európai országban	209
8. Következtetések a realitások és tendenciák alapján	211
Ábralista	215
Táblázatlista	215
Felhasznált irodalom	215
Hivatkozott dokumentumok	220
 III. FEJEZET SZEMÉLYZETI POLITIKA A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSBAN	 221
1. A közszolgálati jogviszony létesítésével kapcsolatos változások	223
1.1. A közszolgálat szűkebb, tágabb értelemben	223
1.2. A közszolgálati jogviszonyhoz kapcsolódó alapfogalmak	227
1.3. A közszolgálati jog helye	228
1.4. Az egységes közszolgálati szabályozás ötlete	233
1.5. A jelenlegi szabályozáshoz és az átjárhatóság megteremtéséhez vezető út	238
2. A közszolgálati jogviszony tartalmához kapcsolódó változások az életpályamodell és a közszolgálati etika terén	241
2.1. A közszolgálati életpálya	241
2.2. Az etikai felelősség	244
3. A jogviszony lezárásához kapcsolódó változások	252
Felhasznált irodalom	257

IV. FEJEZET A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKAT ÉRINTŐ FOLYAMATOK, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETÉRE	261
1. A törvényességi felügyelet és ellenőrzés összevetése	263
1.1. Bevezetés	263
1.2. A felügyelet és az ellenőrzés fogalmának hazai története	264
1.3. A felügyelet eszköztára	268
1.4. Az ellenőrzés eszköztára	269
2. A helyi önkormányzatok feletti kontroll Európában	272
2.1. A törvényességi ellenőrzés nemzetközi környezete – A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája	272
2.2. Nemzetközi megoldások	273
3. A felügyelet és az ellenőrzés fogalmi elhatárolása, a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok kapcsolatának rendszerváltás utáni alakulása	278
3.1. A helyi önkormányzatok alkotmányjogi helyzete	278
3.2. A helyi közügyek összetevői	279
3.3. A törvényességi kontroll hazai története	284
4. A törvényességi felügyelet eszközeinek hazai megvalósulása	291
4.1. A törvényességi felügyelet eszközei, terjedelme	291
4.2. A törvényességi felügyeleti eljárás	292
4.3. Az egyes eszközök	293
5. A tapasztalatok és de lege ferenda javaslatok	304
5.1. A rendeletek felülvizsgálatának tapasztalatai	304
5.2. Jellemző tárgykörök	305
5.3. A törvényességi felügyelet kormányhivatali tapasztalatai	308
5.4. Konklúziók, de lege ferenda javaslatok megfogalmazása	312
Felhasznált irodalom	317
Hivatkozott dokumentumok	319
V. FEJEZET KONKLÚZIÓK	321
1. A Kormány és a közigazgatás dinamikus változásai	323
2. A területi államigazgatás átalakítása	325
3. A helyi önkormányzatokat érintő egyes változások, a törvényességi felügyelet	327

Bevezető, kutatási hipotézisek

A magyar közigazgatás szervezeti rendszerének fejlődése a rendszerváltástól napjainkig kettős, esetenként ellentétes impulzusokat keltő hatásmechanizmus alatt állt. Egyfelől az Európai Közigazgatási Térség országainak hagyományos közigazgatási alrendszerének kiépítése és megerősítése folyt, másfelől pedig a világgazdasági globalizáció által támogatott *Új Közmenedzsment* jegyében alternatív szervezeti és működési modell adaptációs kísérleteinek lehettünk a tanúi. E kettősség érvényesülése komoly értékválságot hozott és nem segítette a közigazgatás erőforrásainak eredményességét és hatékonyságát sem.

A pénzügyi-gazdasági világválság következményeinek állami kezelése ismét felértékelte a közigazgatás hagyományos elemeit, és főként közhatalmi eszközeit, a napjainkban világszerte érvényesülő neoweberi vagy poszt-NPM-irányvonalnak megfelelően. E folyamatban a magyar közigazgatás közel egy évtizede tartó radikális átalakítása kiemelkedő jelentőségű az általa alkalmazott szervezeti integrációval és működési centralizációval, amely sok tekintetben hungarikumnak számító új intézményeket eredményezett, olyanokat, amelyekben együtt figyelhető meg a hagyományos közigazgatás elemeinek erősödése és egyes NPM-elemek továbbélése. Ezek hazai és nemzetközi összehasonlító elemzése nem csupán kritikai eredményeket hozhat, hanem javaslatokat is az esetleges korrekciókra.

Ehhez azonban előbb el kell végezni a Kormány és a központi közigazgatás értelmezését, valamint át kell tekinteni annak változásait a magyar alkotmányos környezetben. Ez alapvetően a 2010-es kormányváltást követő időszakot veszi alapul, azonban ahol szükséges, ott kitér a rendszerváltás után kialakult helyzetre is. Ezt követően a központi közigazgatás fejlődését meghatározó nemzetközi hatások elemzése következik egyebek közt azért, hogy a Kormány működésének mechanizmusát és magát a központi közigazgatás kialakult struktúráját el lehessen helyezni ebben a dimenzióban is. Külön kell vizsgálni a magyar közigazgatást az európai közigazgatási térben, mivel ennek nem csupán a nemzetközi összehasonlításból adódó elméleti következtetései lehetnek, hanem – az értelmezés függvényében – konkrét jogi következményei is.

Mindezeket követően tekinthető át a magyar közigazgatás aktuális helyzete, majd tárhatók fel azon problémák, amelyek a változások következtében kialakultak, vagy azok veszélye fennáll. Ezek függvényében lehet a kutatási hipotéziseket értékelve, javaslatokat megfogalmazni a további fejlesztési irányokra. Mindezt, elsősorban a központi közigazgatás és a közszolgálat vonatkozásában, nehezíti az a tény, hogy a 2018 májusában alakult új Kormány már tevékenységének kezdetén jelentősen átalakította a kormánystruktúrát és -működést.¹ Ez kétségtelenül egy hosszabb folyamat első lépéseként fogható fel, azonban

¹ Lásd: *Magyar Közlöny*, 70. sz. Elérhető: www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK18070.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 30.).

átfogó és megalapozott értékelését az anyag – kellő tapasztalatok hiányában – nyilvánvalóan még nem tartalmazhatja, annak csak tendenciáit jelezheti.

Ebben a folyamatban viszont fontos állomás a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, amely a kézirat lezárását követően került elfogadásra és lépett hatályba. Legfontosabb rendelkezéseit a kiadott változat mint korrekciót tartalmazza, azonban terjedelmi okok miatt mélyebb elemzésekre nem kerülhetett sor.

I. Fejezet

A Kormány és a központi közigazgatás értelmezése, valamint annak változásai a magyar alkotmányos környezetben

*Balázs István**

* Balázs István tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék; tudományos főmunkatárs, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet.



Vákát oldal

1. Fogalom, a magyar fejlődés meghatározó szakaszai és azok jellemzői

1.1. A központi közigazgatási szervek fogalma

A Kormány és a központi közigazgatási szerveket érintő vizsgálatok és kutatások egyik alapkérdése, hogy mit értünk a Kormány és központi közigazgatási szervek alatt.

A hazai közigazgatás-tudományban és oktatásban elismert azon tételből indulunk ki, hogy a szűk értelemben vett közigazgatási intézményrendszer részei csak azok a szervek, amelyeket a jogalkotó mint közigazgatási szerveket a közigazgatási feladatok ellátására hozott létre. Közigazgatási szempontból a Kormány is idetartozik azzal, hogy a Kormány funkciói meghaladják a közigazgatásit annyiban, amennyiben az rendszerint a végrehajtó hatalmi ág csúcsszerve is. A végrehajtó hatalmi ág azonban nem azonos a közigazgatással.

Visszatérve a közigazgatásra, a modern közigazgatási intézményrendszer a polgári államfejlődés során történelmileg alakult ki, amelynek eredményeként belülről is differenciálódott, és mára olyan alrendszerek képezik, amelyeken belül a feladatellátáshoz igazodva, egymástól eltérő elvek alapján szervezett és működő szervek tartoznak. Ebben szokásos megkülönböztetni a civil közigazgatási és a rendészeti közigazgatási szervezeti rendszereket. A civil közigazgatás alrendszerei az államigazgatás, az autonóm államigazgatási szervek alrendszere és a helyi önkormányzatok.

A Magyarországon is alkalmazott fogalmi rendszerben¹ a központi közigazgatási szervek a szűk értelemben vett közigazgatási intézményrendszerbe tartoznak. A központi megnevezés esetükben azt jelenti, hogy az e körbe tartozó szervek működési-illetékességi területe az egész országra kiterjed. Az ide sorolható közigazgatási szervek azonban több alrendszerben is jelen vannak, így idetartoznak a civil közigazgatás államigazgatási alrendszerének központi szervei és az autonóm államigazgatási szervek, továbbá azoknak Magyarországon egy sajátos csoportját képező, az Alaptörvény által intézményesített önálló szabályozó szervek, valamint a rendészeti közigazgatás köréből a rendvédelmi szervek országos parancsnokságai.

A kategorizálás tekintetében azonban nemzetközi összehasonlításban ennél lényegesen összetettebb a helyzet. A közigazgatás, mint az állami szuverenitás egyik megvalósítója, nem tartozik semmilyen nemzetközi szabályozás körébe, és így minden ország közigazgatására vonatkozó jogi szabályozás és így maga a közigazgatás is eltér egymástól. Ezért a közigazgatással foglalkozó nagy nemzetközi szervezetek, mint az OECD vagy az EU is

¹ Meg kell jegyezni azonban azt is, hogy ez nem azt jelenti, hogy az a felsőoktatásban általánosan elfogadott, mivel több olyan tananyag is van, ahol ettől eltérő osztályozást alkalmaznak. Így például FAZEKAS szerk. 2014, 362., továbbá LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS 2017, 322.

csak a közigazgatás funkcióira alkalmaznak egységes statisztikai célú nomenklatúrát,² de a közigazgatási szervekre nem. A hazánkban alkalmazott felfogás és az ezt tükröző jogi szabályozás a közigazgatási szervek körébe, így a központi közigazgatási szervek közé is, csak olyanokat sorol, amelyek közhatalmi vagy azokhoz közvetlenül kapcsolódó feladatokat látnak el. Ezzel szemben a funkcionális alapú statisztikai nomenklatúra ennél szélesebb szervezeti kört, így a közszolgáltatásokat nyújtó szerveket (például közoktatási, közegészségügyi stb.) is ide sorolja.

Ehhez persze rögzíteni szükséges azt is, hogy a közigazgatási szervnek általános jogi fogalma Magyarországon sincs, csak az egyes nagy alrendszerekre létezik átfogó szabályozás, amelyből deduktív módon nyerhető ki egyfajta szervei hatály a közigazgatásban.

Nem véletlen az, hogy a közigazgatás fogalmának meghatározására is csak komplex fogalmak szolgálhatnak, amelyeknek része ugyan a szervezeti aspektus, de nem kizárólagosan.³

Célszerű megemlíteni továbbá azt, hogy a különböző közigazgatási szerveket egymástól eltérő szempontrendszer alapján lehet elméletileg is osztályozni.

Így a *területi munkamegosztásban* elfoglalt helyük (illetékességük) szerint különböztettünk meg *központi és helyi* (területi, valamint települési) szintű szerveket. Az egyes közigazgatási szervek által ellátott *feladat és hatáskör szerint* megkülönböztethetünk *általános és különös hatáskörű* szerveket.

A funkcionális feladatmegosztás szerint különbséget tehetünk *irányítási, felügyeleti* feladatokat, valamint *végrehajtó jellegű* feladatokat ellátó szervek között. *Döntési jogkörük* szerint pedig a közigazgatási szervek lehetnek *önálló döntési* joggal rendelkező, illetve ennek hiányában *konzultatív* jogkörrel rendelkező szervek.

Az adott közigazgatási szerv *szervezeti formája* szerint differenciálhatunk *testületi és egyszemélyi* vezetésű, *hivatali* formában működő szervek között. Ezek a legáltalánosabban alkalmazott osztályozási szempontok segítséget nyújthatnak az egyes közigazgatási szervtípusoknak a közigazgatás bonyolult és igen összetett rendszerében történő elhelyezéséhez, ezért itt is ezeket alkalmazzuk.

Ebből az aspektusból vizsgálva a Kormány a központi közigazgatás testületi formában működő, általános hatáskörű szerve, amely irányító funkciót lát el és széles körű döntési jogkörökkel rendelkezik.

A szervezeti erőforrások kutatásánál a Kormány fogalmának azért van kiemelt jelentősége az egész központi közigazgatás vonatkozásában, mert miközben maga is központi közigazgatási szerv, de – az alkalmazott kormányformának megfelelően – az egész közigazgatás felé differenciált funkciókat lát el, így általában irányító feladatokat lát el az államigazgatás felé, viszont törvényességi felügyeletit vagy ellenőrzését a közigazgatás más alrendszerei, de főként a helyi önkormányzatok felé is. Amint azt a fentiekben már jeleztük, a Kormány tehát Magyarországon is úgy jellemezhető, hogy a központi közigazgatás testületi formában működő, általános hatáskörű irányító szerve, amelynek illetékessége kiterjed az ország egész területére. Testületi formában működik, mivel a Kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll. Általános hatáskörű szervként a Kormány hatásköre kiterjed mindarra, amit

² Így például a COFOG az EU-ban. Elérhető: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_\(COFOG\)](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG)) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 16.).

³ Lásd: BALÁZS 2017, 53–78.

az Alaptörvény vagy jogszabály nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Irányító szerv, mert a közigazgatás legfőbb szerve, amelynek keretében irányítja az alárendelt szerveket, a helyi önkormányzatokkal kapcsolatban pedig ellátja azok törvényességi felügyeletét.

A Kormány az államigazgatási alrendszer élén mint testület áll, hatásköre pedig néhány – az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek által ellátottak kivételével – az államigazgatási feladat és hatáskörök egészét átfogja, funkciója azonban elsősorban az irányítás és a koordináció, bár kivételesen operatív jellegű egyedi ügyekben is dönt.

Magyarországon a Kormány irányítja a rendvédelmi szerveket is, a már említett törvényességi felügyeletet pedig saját területi szervei: a fővárosi és a megyei kormányhivatalok útján biztosítja a helyi önkormányzatok felé.⁴

A közigazgatás szervezeti erőforrásai szempontjából nyomatékosítani szükséges azt, hogy a Kormány állami és politikai funkciói az említett közigazgatási funkcióknál minden rendszerben szélesebbek, de azokkal összefüggők, a konkrét működés során nehezen elválaszthatók.

Az államhatalmi funkciók tekintetében a különböző kormányformáknak (a végrehajtó hatalmi ág irányítási mechanizmusának) megfelelően a Kormány általában a végrehajtó hatalmi ág csúcsszerve. A Kormány által ellátott tevékenység tehát komplex jellegű, mert ezen belül ellát politikai funkciókat, kormányzati funkciókat és egyben a közigazgatás legfőbb szerve is.

A Kormány által végzett kormányzás funkciójának meghatározására azonban az idők során több megközelítés eredményeként differenciált nézetrendszer alakult ki. Ezek sorában a tárgyi értelemben vett kormányzás⁵ az állami szervek összességének a társadalom érdekében végzett irányító tevékenységét jelenti, amelynek gyakorlásában az állami szerveken kívül a politikai intézményrendszer más elemei, különösen a politikai pártok is részt vesznek, tehát a kormányzás nem a Kormány monopóliuma.

A szűk értelemben vett, az állami tevékenységre redukált kormányzati tevékenység alatt azonban olyat értenek, amelyet csak állami szervek láthatnak el, ezért a kormányzati tevékenység alanyai csak állami szervek lehetnek. A konkrét államokban az alkotmányos szabályozás alapján alkalmazott állam- és kormányforma határozza meg azt, hogy a kormányzásban konkrétan mely állami szervek és hogyan vesznek részt. Ennek megfelelően például a parlamentáris rendszerekben a Kormány lehet a végrehajtó hatalmi ág csúcsszerve, de másokban, így például a félprezidenciális rendszerekben, szerepe csupán a végrehajtó hatalom irányításában való részvétellel korlátozódik, mert ez a jogkör megoszlik az államfő és a Kormány közt; a prezidenciális rendszerekben pedig egészen más mechanizmus működik, mivel ott testületként működő Kormányról nem beszélhetünk.

Témánk szempontjából tehát elég rögzíteni azt, hogy a Kormány által végzett tevékenység a kormányzati tevékenység része, de nem azonos azzal. Fontos további jellemzője a Kormány tevékenységének az, hogy politikailag determinált, ami abból adódik, hogy – legalábbis a plurális polgári demokráciákban – a Kormány a választásokon győztes párt vagy pártok által biztosított parlamenti többség akaratából jön létre, működik és ennek a többségnek a legitim politikai akaratát hajtja végre.

⁴ Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdés.

⁵ Lásd részletesebben: FAZEKAS–FICZERE 2006, 142–143.

Alkotmányos jogállamokban, így Magyarországon is, a Kormánynak jogi fogalma is létezik. Az Alaptörvény szerint „...a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős. A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre. Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot. A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes...”⁶

A Kormány, bár a közigazgatás legfőbb szerve, nem az egyetlen, és működését, valamint a közigazgatással kapcsolatos feladatait más törvények is szabályozzák. Erre vonatkozóan kiemelkedő fontosságú a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.), valamint a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény.

Ez alapján⁷ központi államigazgatási szerv a kormányzati igazgatási szerv,⁸ az önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv, a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat. Kormányzati igazgatási szerv a Kormány, a Miniszterelnöki Kormányiroda, a minisztérium, a kormányzati főhivatal és a központi hivatal.

Ahogy erre már utalás történt, a közigazgatás minden országban más és más a maga konkrét megjelenési formájában, ezért az alkalmazott közjogi berendezkedés függvényében a központi közigazgatási szervek körébe sorolnak – esetenként közjogi jogi személyiséggel rendelkező – más, főként közszolgáltató funkciókat ellátó szerveket is, mint például Franciaországban. Mindez pedig megnehezíti az összehasonlító jellegű vizsgálatokat annak ellenére is, hogy ezek megkönnyítése érdekében alakítottak ki különböző statisztikai-számbavételi rendszereket, így a már hivatkozott OECD által kidolgozott, de az EU által is alkalmazott COFOG-ot.⁹ Ezek a kormányzati-közigazgatási funkciókra alapozott indikátorok gyakorlatiasan hasznosak ugyan, de nem tudományos jellegűek. A tudományos igényű kutatásoknál a közigazgatási szervek jogállásának vizsgálatánál nem nélkülözhetők a pozitív jogi megközelítések, amelyek egy-egy konkrét ország azonos funkciót ellátó közigazgatási szervei jogállásának hatályos jogi szabályozásából indulnak ki. Ez gyakran igen nehéz, összetett feladat, ezért nem véletlen, hogy sem a hazai, sem a nemzetközi szakirodalomban nem sok ilyen összehasonlító elemzéssel találkozhatunk.¹⁰

Ezek előrebocsátásával rögzítjük azt, hogy további vizsgálódásaink során a szűk értelemben vett közigazgatási intézményrendszer elemeit vizsgáljuk úgy, hogy a hatályos hazai szabályozásunk összevethető legyen nemzetközi összehasonlításban is.

⁶ Alaptörvény 15. cikk.

⁷ 2010. évi XLIII. tv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról I. § (2) bek.

⁸ A 2018. évi V. tv. 24. § (2) bek. által létrehozott új szervtípus.

⁹ Lásd: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE11, valamint www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-des-administrations-publiques-2017/classification-des-fonctions-des-administrations-publiques-cfap-cofog_gov_glance-2017-94-fr;jsessionid=qwtgqgxhx6ap.x-oecd-live-03 (A letöltés dátuma: 2018. 01. 25.).

¹⁰ Így például SZAMEL et al. 2011 és GERENCSE 2015, illetve ROSE-ACKERMAN 2010.

1.2. A központi közigazgatás változásainak tendenciái a rendszerváltástól a 2010-es kormányváltásig

A központi közigazgatás vizsgálatánál fontos szempontot jelent az az időszak is, amelyben a vizsgálata történik. Minden kornak megvannak ugyanis a saját jog- és intézménytörténeti előzményei és alapjai, amelyeket figyelembe kell venni, mind hazai, mind nemzetközi viszonylatban. Ezeket egyértelművé kell tenni a kutatások során az eredményesség és a hatékonyság érdekében.

Jelen munkában alapvetően a rendszerváltást követő időszakot dolgozzuk föl, de ebből a közel három évtizedből is a 2010-es kormányváltást követő idő kap kiemelést.

Ez nem csupán a sajátos honi viszonyaink szempontjából releváns, de nemzetközileg is, mert nagyjából erre tehető a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválságig érvényesülő és meghatározó, a közigazgatásban az üzleti módszereket alkalmazni hivatott Új Közmenedzsment (NPM)¹¹ irányvonal érvényesülése, amely nagymértékben hatott a központi közigazgatásra is. Másfelől ettől számítható az ezt felváltó, és összefoglaló elnevezéssel poszt-NPM-irányzatok megjelenése is, köztük a Magyarországon napjainkban is meghatározó neoweberi állam és közigazgatás irányvonala.¹²

Ennek következményeként a magyar közigazgatás szervezeti rendszerének fejlődése is a rendszerváltástól kettős, esetenként ellentétes impulzusokat keltő hatásmechanizmus alatt állt és bizonyos mértékben áll ma is.

Egyfelől az Európai Közigazgatási Térség országainak hagyományos közigazgatási alrendszereinek kiépítése és megerősítése folyt, másfelől pedig a világgazdasági globalizáció által támogatott Új Közmenedzsment jegyében alternatív szervezeti és működési modell adaptációs kísérleteinek lehettünk a tanúi. E kettősség érvényesülése komoly értékvesztést hozott, de összességében kimutatható módon nem segítette a közigazgatás erőforrásainak eredményességét és hatékonyságát sem.

A pénzügyi-gazdasági világválság következményeinek állami kezelése ismét felértékelte a közigazgatás hagyományos elemeit és főként közhatalmi eszközeit a napjainkban világszerte érvényesülő neoweberi vagy poszt-NPM-irányvonalnak megfelelően.

E folyamatban a magyar közigazgatás 2010-től tartó radikális átalakítása kiemelkedő jelentőségű az általa alkalmazott szervezeti integrációval és működési centralizációval, amely sok tekintetben egyedinek számító új intézményeket eredményezett, olyanokat, amelyekben együtt figyelhető meg a hagyományos közigazgatás elemeinek erősödése és egyes NPM-elemek tovább élése. A 2018. évi választásokat követően felállt Kormány működésében ezek folytatódni látszanak, de a jogi szabályozás szintjén az erősebb államot szolgáló neoweberi közigazgatás érvényesítése kerül előtérbe.

Mindez egy folyamat eredményeként jött létre, amelyben először a rendszerváltás alkotmányos alapjait rögzítő 1989. évi XXXI. törvény a közigazgatásnak lényegében csak az államigazgatási alrendszerét érintette, mivel az önkormányzati közigazgatás alkotmányos garanciái csak egy évvel később, az önkormányzati törvény elfogadásával együtt kerültek be az alkotmányba.

¹¹ *New Public Management.*

¹² Lásd erre G. FODOR – STUMPF 2008, 15–18.

Az államigazgatásra vonatkozó alkotmányos szabályozás – ellentétben az önkormányzati közigazgatással – keretjellegű, egyes értékelések szerint elnagyolt és kimunkálatlan, míg mások szerint a keretszabályozás a Kormány államigazgatásért való felelősségének tudatos kötetlenségét és ezzel nagyobb mozgásterét hivatott biztosítani.

Az államigazgatás csúcsszervének a Kormánynak a jogállása is igen érdekesen alakult, mivel, bár testületi szerv maradt, a minisztertanácstól eltérően a miniszterelnök szerepköre megerősödött, ha nem is éri el a kancellári típusú kormányfőét. A miniszterelnök szerepe meghatározó volt a Kormány létrejötténél és a Kormány működésének, megbízatásának megszűnése esetében. A konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye a Kormány stabilitását hivatott biztosítani.

Az államigazgatás működésére utaló szabályokat a korábbi Alkotmány¹³ kormánnyal foglalkozó VII. fejezetében találhattunk (33–40. §). A központi közigazgatás alkotmánybeli szabályozása szervezeti szempontból igen szűk volt, és csupán a következő elemeket tartalmazta:

- a Kormányt [„a Kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll” Alk. 30. § a)–b)],
- a minisztériumokat [„a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolását külön törvény tartalmazza” Alk. 34. §],
- a kormánybiztságokat [Alk. 40. § (1) bekezdés],
- a nem minisztériumi formában szervezett egyéb központi szerveket, illetve ilyenek létrehozásának lehetőségét [„a Kormány jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni és erre külön szerveket létesíthet” Alk. 40. § (3) bekezdés].

Egyéb közvetlen államigazgatási szervezeti rendelkezést az Alkotmány nem tartalmazott, egyszersmind viszonylagos szabadságot hagyva ezzel a Kormánynak arra, hogy az államigazgatás területi és helyi szervezetét meghatározhassa.

Ennek megfelelően az államigazgatási rendszer részelemeit számos különböző szintű jogszabály tartalmazta.

A magyar alkotmányos szabályozásból is levonható volt azonban az a tény és következtetés, hogy:

- az államigazgatás csúcsszerve a miniszterelnök által vezetett, testületként működő Kormány,
- a központi államigazgatás szintjén helyezkednek el a minisztériumok és esetleg a nem minisztériumi formában működő egyéb központi szervek,
- a kormányzati munkát segítő bizottságokat lehet létrehozni,
- a központi közigazgatás eddig felsorolt szervei feladataikat csak kivételesen látják el közvetlenül, következésképpen létezik az államigazgatási feladatok ellátására egy nem központi, hanem területi és/vagy helyi szinten működő differenciált szervezeti struktúra is. Ez utóbbi szervek részletes struktúráját és funkcióját azonban az Alkotmány nem részletezte.

¹³ 1949. évi XX. tv.

Ebből a szűk, keretjellegű szabályozásból is megállapítható azonban az, hogy az államigazgatás központi államigazgatási szervekből, valamint az ezek feladatait észszerűbb, célszerűbb és a végrehajtás alanyaihoz közelebb álló módon megvalósító területi és helyi államigazgatási, más néven dekoncentrált államigazgatási szervekből állt.

A központi államigazgatási szervek funkcióit konkrétan végrehajtó területi és helyi szervek felépítése, működése eredetileg a Kormány közigazgatási döntésének függvénye volt és azt az államigazgatás – törvények keretei között gyakorolt – belső funkcionális munkamegosztási kérdéseként kezelték. Ezért aztán – még ha e szervek feladat- és hatáskörét, szervezetét, működését törvény vagy más jogszabály is rögzítette – végső soron a központi közigazgatás csúcán elhelyezkedő Kormány az államigazgatás döntéseit jogszabálysértés esetén megsemmisíthette vagy megváltoztathatta [Alk. 35. §. (4) bekezdése] és átszervezhette [Alk. 40. §. (3) bekezdése], ami igen erős irányítási jogkört jelentett.

Az 1990. évi XXXIII. törvény rendelkezett a miniszterek és államtitkárok jogállásáról, eredetileg ideiglenes jelleggel. Rendeltetése a miniszteri felelősség jogállami szabályozásán túl az államigazgatáson belül a politikai változó elem (miniszter, politikai államtitkár) és a szakmai állandó elem (a köztisztviselők) elválasztása és ezzel a központi közigazgatás különös hatáskörű és hivatali jellegű szervezeti alaptípusának, a minisztériumnak a polgári demokráciákra jellemző kialakítása. Az ideiglenes szabályozás közel egy évtizedig volt hatályban, végül is – új alkotmány hiányában – az 1997. évi LXXIX. törvény helyezte hatályon kívül és szabályozta újra a miniszterek és államtitkárok jogállását.

Míg a minisztériumra vonatkozó jogi szabályozás, ha vázlatosan is, de a rendszerváltással egy időben kialakult, addig a központi közigazgatás nem minisztériumi formában működő többi különös hatáskörű szervtípusai lényegében egyedi jogállás alapján fejlődtek, illetve nagy számuk miatt (körülbelül 50) inkább elszaporodtak. Rendezésükre már 1992-ben született kormányhatározat [3332/1992. (V. 2.) Korm. hat.], amely alapján e szerveknek a következő rendszere alakult ki a magyar közigazgatás átalakulásának folyamatában.

Az ilyen típusú központi közigazgatási szerveknek három kategóriája volt:

- országos hatáskörű szervek (12),
- központi hivatalok (26),
- minisztériumi hivatalok (12).

A nem minisztériumi formában működő központi államigazgatási szervek jogállásának elveit szabályozó belső határozat szerint „országos hatáskörű szervi jogállást annak a központi szervnek volt indokolt biztosítani, amely:

- államigazgatási feladatot lát el, és ehhez rendelkezik közhatalmi jogosítvánnyal,
- feladat- és hatásköre nem része valamely tárca élén álló miniszter feladat- és hatáskörének”.

Az országos hatáskörű szerveket a Kormány irányította és a Kormány egy kijelölt tagja felügyelte a következők szerint: „A tárca élén álló miniszter felelősségi körén belül tevékenykedő központi államigazgatási szerv, ha

- törvény vagy kormányrendelet által biztosított önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezik, önálló központi hivatalként,
- a miniszter feladat- és hatáskörét gyakorolja, minisztériumi hivatalként működik [...].

Minisztériumi hivatal a minisztérium szervezeti egységeként is létrehozható.”

A központi hivatalokat és a minisztériumi hivatalokat tehát a miniszter irányította.

Az országos hatáskörű szervek a központi közigazgatás különös hatáskörű szervei, azonban élükön nem miniszter állt, hanem a Kormány irányította munkájukat és a felügyeletüket valamely kormánytag, miniszter látta el [1040/1992. (VI. 24.) Korm. hat.]. Országos hatáskörű szerveket nem csak a törvény hozhatott létre – mint azt a minisztériumok esetében láttuk –, így a központi közigazgatás általuk kötetlenebb formában volt képes a gyakorlati kormányzati igényekhez alkalmazkodni, bennük a kormányzati munka szükségyszerű flexibilitása valósult meg. Mivel a Kormány tevékenysége által érintett minden ágazatot és funkciót le kellett, hogy fedjen egy kormánytag felelőssége, az országos hatáskörű szervek felügyeletét mindig valamely miniszter vagy a miniszterelnök látta el.

Az országos hatáskörű szerveket különböző elnevezésű (elnök, főigazgató stb.) vezetők irányították, s itt értelemszerűen nem volt meg az a tagolt struktúra, mint a minisztériumok esetében (nincs politikai és közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár stb.).

Az országos hatáskörű államigazgatási szervet – ha jogszabály másként nem rendelkezett – a Kormány irányította, és kijelölt tagja (a továbbiakban: miniszter) felügyelhetette, amelyet a miniszter tárcafelelősségétől függetlenül gyakorolhatott.

Az országos hatáskörű államigazgatási szerv feladatát és hatáskörét önállóan, a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően gyakorolta, vezetője pedig felelős volt a jogszabályok és a kormánydöntések végrehajtásáért, a feladatkörébe tartozó államigazgatási terület és az alárendelt szervek irányításáért.

Az országos hatáskörű szervektől azonban meg kellett különböztetni a minisztériumok szervezetétől elkülönült, de a miniszter irányítása alatt működő önálló hatáskörű központi hivatalokat. Ez utóbbiak egy-egy speciális, főként hatósági ügycsoportokat nagy tömegben ellátó speciális egységek voltak. A harmadik kategória a minisztériumi hivatalok kategóriája volt, amely minisztériumi szervezetből való kiemelése pusztán munkamegosztási kérdés volt, önálló hatáskörrel azonban e szervek nem rendelkezhetek.

A központi közigazgatás struktúráját és működését a kormányzati munkát segítő konzultatív szervezetek jogállását, valamint a kormányzati döntések előkészítésének rendjét a Kormány ügyrendje szabályozta.

A Kormány ügyrendje a kormányzati döntéshozatali mechanizmusban háttérbe szorította a rendszerváltás előtt meghatározó jelentőségű kormánybizottsági rendszert, amely a Kormány felhatalmazása alapján annak nevében lényegében a Kormány helyett járt el, és így felértékelődött a heti rendszerességgel ülésező kormánynak mint testületnek a szerepe.

Az ügyrendben intézményesítettek egy sajátos és azóta is működő döntés-előkészítő testületet, a tárcák szakmai és jogi tevékenységéért felelős közigazgatási államtitkáraiból álló és a kormányközpont – akkor Miniszterelnöki Hivatal – közigazgatási államtitkára által vezetett közigazgatási államtitkári értekezletet. E testület felállítása mögötti eredeti politikai megfontolás az volt, hogy a rendszerváltáskor a rendszerváltás utáni első szabad választásokon bizalmat kapott új politikusok, akik korábban nem szerezhettek az egypárt-rendszer miatt sem politikai, sem kormányzati gyakorlatot és tapasztalatot, védelmet kapjanak a korábbi államigazgatási apparátusból hivatalban maradt bürokráciával szemben. A tárcák szakmai vezetőiként működő közigazgatási államtitkárok szakmai és politikai lojalitása ugyanis biztosítható és elvárható is volt. Az általuk alkotott testület felelőssé-

gévé lehetett tenni a kormány-előterjesztések előkészítésének szakmai és jogi biztosítását attól a céltól vezérelve, hogy a kormányt mint politikai testületet mentesítse e kérdésekben az esetleges viták terhéől. Az új intézményt létrehozó politikai és szakmai érvek gyakorlati megalapozottságát mutatja, hogy ez az intézmény nem csupán a rendszerváltás okozta sajátos politikai közegben váltotta be a hozzá fűzött reményeket, de a későbbiek során is meghatározó elemévé vált a kormányzati munkának.

1.3. A közigazgatás radikális átalakítása a 2010-es kormányváltást követően

A 2010-es kormányváltás után új szakasz kezdődött a közigazgatás átalakításában. Ennek lényegi eleme abban ragadható meg, hogy szakított a rendszerváltást követően folyamatosan előtérbe kerülő neoliberális államfilozófiát a közigazgatásban érvényesíteni szándékozó Új Közmenedzsment irányvonallal, és az erős államnak megfelelő közigazgatást célzott meg a neoweberi állam jegyében.

A közigazgatásnak ez a radikális átalakítása a közigazgatás minden területére kiterjed és közel egy évtized elteltével sem fejeződött még be. Az átalakítás jellemzői a centralizáció, integráció, az állami szerepkörök visszaerősítése, az etatizáció. A központi közigazgatásban ez mindenekelőtt a Kormány struktúrájának megváltoztatásában nyilvánult meg először 2010-ben. Az új kormánystruktúra nem csupán a minisztériumi feladatkörök megszokott átrendezését jelentette, hanem nagy, integrált minisztériumok kialakítását is. Ugyancsak megváltozott a kormányzati koordináció szerve, mert az addig alkalmazott miniszterelnökségi modellt egy eddig még nem használt minisztériumi (KIM) váltotta fel.

A területi államigazgatást a megelőző kormányok regionális közigazgatást preferáló politikája helyett a megyék területi keretei közt működő és szervezetenként integrált államigazgatás létrehozása kapott prioritást; a fővárosi és megyei kormányhivatalok már ennek jegyében jöttek létre.¹⁴ Ez pedig egyszerre jelentett visszatérést a régi magyar közigazgatás hagyományaihoz, és folyamatosságot az akkor már letűnőben lévő Új Közmenedzsment ideológiájával a nagy, integrált megaszervezetek létrehozásával a közszférában.

Az Alaptörvény közigazgatást érintő részeit vizsgálva látszólag nem láthatók nagy változások a közigazgatás államigazgatást érintő részei tekintetében, azonban mélyebb elemzésekkel a centralizáció irányába ható változások mutathatók ki. Ilyen a Kormány feladat- és hatáskörének meghatározása is, ami a negatív módszert követve mindent oda sorol, amelyet az Alaptörvény vagy más jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Ez a rendelkezés a Kormány mozgásterét igen nagy mértékben növeli és nehezen behatárolhatóvá teszi, miközben korlátozásához nem rendel alkotmányos garanciarendszert.

Az Alaptörvény a Kormányt a közigazgatás legfőbb szerveként definiálja, de, eltérően a korábbi alkotmánybeli szabályozástól, annak tartalmát még nagy vonalakban sem rögzíti. Így az alkotmányos szabályozás nem utal többé az alárendelt szervek irányítása körében törvénysértő döntéseinek megsemmisítésére, megváltoztatására, és nem a Kormányra vonatkozó szabályozásban található a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére vonatkozó rendelkezés sem. Némileg meglepő korlátozás viszont a Kormány korábban szabad

¹⁴ További részletek kapcsán lásd még BARTA 2014.

államigazgatási szervezetalakítási jogának törvény keretei közé helyezése. Az Alaptörvény nyomán a közigazgatás felépítése sem változott a korábbiakhoz képest, így az változatlanul a Kormány által irányított államigazgatásból és a helyi önkormányzatokból áll.

Az autonóm államigazgatási szervekre továbbra sincs utalás, így alkotmányos lábuk hiányzik. Új elemként megjelennek viszont az önálló szabályozó szervek, amelyeket az Alaptörvény a Kormánnyal együtt szabályoz, az általuk ellátott feladatokat pedig a végrehajtó hatalomban helyezi el, amelynek viszont általános szerve a Kormány. Az önálló szabályozó szerv vezetőjét hasonló eljárással nevezik ki, mint a minisztereket, így kormányzati függetlenségük a szakirodalomban és a gyakorlatban egyaránt ismert autonóm közigazgatási struktúrákhoz képest gyengébb. Érdekes és dogmatikailag is nehezen kezelhető változás az is, hogy a civil közigazgatáson kívül eső korábbi fegyveres erők és rendvédelmi szervek helyett most a Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok képezik e kört, mintha megszűnt volna e kategória. Új elemként, a Kormány fejezetében, az Alaptörvény a Kormány általános hatáskörű területi szerveként intézményesíti a fővárosi, megyei kormányhivatalokat és ezekhez kapcsolja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, de nem ebben a részben. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének kormányhatáskörét a helyi önkormányzatoknál nevesítik a fővárosi, megyei kormányhivatalokkal összefüggésben.

A változások körében a 2010-es kormányváltást követő első időkben még problémát jelenthetett az, hogy komplex közigazgatás-fejlesztési program hiányában ezek a közigazgatást érintő határozott de összehangolatlan változtatási törekvések egymással ellentétes folyamatokat is elindíthatnak. Ennek orvoslására született a 2011 júniusában bemutatott Magyar-program első változata, amely egységes keretek közé próbálta helyezni a reformokat, amely ugyan nem fogta át a közigazgatás minden alrendszerét, jellegét tekintve mégis a középtávú és komplex programok közé volt sorolható. A korábbi hasonló dokumentumokhoz képest újdonságnak hatott a program igen ambiciózus önmeghatározása, miszerint az „[...] nem terv, hanem program, mely meghatározza a célokat, a beavatkozási területeket és a soron következő intézkedések sorát”. A programot tanulmányozva valóban megállapítható, hogy az valóban egy jól összeállított, alapvetően technokrata jellegű dokumentum volt, amelyből azonban a legtöbb esetben hiányoztak a konkrétumok, így leginkább kifestőkönyvre emlékeztetett, amelyből a később alkalmazandó színekkel és azok összhatásával igen sokféle eredményre lehet jutni.

Figyelemre méltó volt a program deklarált célja is: a hatékony nemzeti közigazgatás kialakítása. A célrendszer fő elemei az eredményes szervezeti működés, a feladatrendszer megújítása, a belső eljárások megalapozása és racionalizálása, az ügyfélkapcsolatok javítása, a személyzeti igazgatás fejlesztése és a kiszámítható életpálya. Ez a célrendszer határozta meg a beavatkozási területeket is. A program megvalósítására intézkedési tervet tartalmazott, amelynek sajátos függeléke volt az érintett sarkalatos törvények felsorolása egyféle törvényalkotási programként.

A program tartalma mutatott némi folyamatosságot számos már korábban megkezdett fejlesztési iránnyal (például az integrált ügyfélszolgálati rendszerként működő kormányablakrendszer, a kormányhivatali integráció, járási hivatali rendszer kiépítése, stb.), míg más esetekben (például új közszolgálati életpálya, új eljárási szabályozás, stb.) új irányokról volt szó, amelyek azonban az elfogadáskor még kidolgozás alatt álltak.

A program utalt ugyan a közigazgatás-fejlesztés nagy, nemzetközileg kialakult irányaira, de rögtön hozzátette azt is, hogy bármilyen megoldás alkalmazása akár a piacról, akár külföldről, csak kellő kritikával és hatásvizsgálattal történhet. A cél tehát hangsúlyozottan egy új, a nemzeti hagyományainkhoz és körülményeinkhez adaptált fejlesztési irány keresését jelentette a magyar közigazgatásban.

A közigazgatás átalakítását pár évig meghatározó program tartalmilag ugyanakkor elég vegyes képet mutatott, mert abban napjaink közigazgatás-fejlesztési dilemmáinak megfelelően a konkrét elképzelések közt találhattunk például az időközben háttérbe szorult Új Közmenedzsment egyes elemeinek továbbélésére a hatékonyság, teljesítmény, minőség követelményének középpontba állításával. Ugyanakkor az erősebb állami fellépéshez szükséges eszközrendszer kiépítésének szándéka is egyértelmű volt a neoweberi államról és közigazgatásról írt jellemzők¹⁵ jegyében például az államigazgatási hatósági szervezetrendszer, majd az eljárás koncentrációjának erősítésével.

Az első Magyary-programot hamarosan követte a némileg operatívabb második változat, de az inkább csak az új Alaptörvény által hozott intézményi változásokhoz próbálta igazítani a korábban megfogalmazott célkitűzéseket.¹⁶

A kormánystruktúra már jelzett integrációja nem csupán kevesebb és nagyobb területet átfogó miniszteri feladatköröket és minisztériumokat eredményezett, hanem ezen belül az egyes szakigazgatási területek ágazati integrációja is megvalósult. Az integráció mellé a központi közigazgatás irányításának centralizációja is járult a Miniszterelnökség és, 2014-ig főleg, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kormányzati munka összehangolásában a többi tárca felé kapott többletjogosítványain keresztül, amelyek a miniszteri szervezetalakítási szabadságot éppúgy korlátozták, mint a személyzeti jogköröket. Szintén megemlítendő a közigazgatás vonatkozásában az, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete is a KIM-hez került, miközben a helyi önkormányzatokért felelős tárca a BM maradt.

A 2014-ig tartó kormányciklusban tehát megvalósult az államigazgatás koncentrációja és integrációja területi szinten, a helyi önkormányzati rendszer átalakítása a recentralizáció jegyében, megindult az új közszolgálati életpálya kialakítása, és nagy lendületet vett az e-közigazgatás fejlesztése. Ehhez és a hatósági ügyek intézésének meggyorsítása érdekében elkezdődött a közigazgatási hatósági eljárás átalakítása is.

Megvoltak tehát az alapok arra, hogy a 2014-es választásokat követően tovább folytatódjon az államigazgatás és ezen belül a központi államigazgatás szervezeti és működési koncentrációja, majd később integrációja.

Bár erre jó alapul szolgálhattak volna a Magyary-programokban meghatározott irányok, ezeket az új EU-s költségvetési és programozási időszakra már egy új koncepció váltotta fel. A *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* a Magyary-programoknál lényegesen konkrétabb, pragmatikusabb dokumentum, amelyet kormányha-

¹⁵ G. FODOR – STUMPF 2008.

¹⁶ A programokat részletesen értékelte az OECD. Lásd: www.oecd.org/fr/publications/hungary-towards-a-strategic-state-approach-9789264213555-en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 02. 06.)

tározat fogadott el¹⁷ (ilyen a Magyary-programoknál nem volt!), és nagy anyagi eszközöket is rendelt¹⁸ a megvalósításához, igaz, uniós forrásokból (KÖFOP).¹⁹

A Magyary-programokat meghaladó új program bevezetésének indokait az anyag bevezetőjében található, köszöntőnek nevezett, de közpolitikai irányvonal-hirdetésnek is felfogható deklarációja tartalmazza, miszerint:

„A közigazgatási rendszer megújítása érdekében 2010 óta tett lépések elsődleges célja az állammal szemben megrendült állampolgári bizalom helyreállítása volt. Ezt szolgálta a Magyary Zoltán nevével fémjelzett közigazgatás-fejlesztési program kidolgozása és egyes elemeinek végrehajtása, valamint az állam és annak polgárai közötti közvetlen kapcsolatot megteremtő kormányhivatalok és a járáások rendszerének felállítása.

Az új szervezeti formáknak köszönhetően ismét életre kelhetett a közigazgatás több évszázados múltra visszatekintő megyei szintje, amelynek köszönhetően az állampolgárok és a vállalkozói szféra szereplői immár a legtöbb ügyet a lakhelyük közelében képesek intézni. Az új közigazgatás jogi alapjait és szervezeti kereteit tehát már kialakítottuk, a legfontosabb célkitűzés, a szolgáltató állam megteremtése, azonban még nem valósult meg. Ehhez egyrészt szükség van a megkezdett intézkedések folytatására, a változások ütemének felgyorsítására és hatékonyabb végrehajtására az eddigi célok mentén, másfelől viszont az intézményi szempontok helyett immár a rendszer tartalmi elemeire kell koncentrálnunk. A szolgáltató állam megteremtésének egyik legfontosabb előfeltétele az állampolgár központú, nyílt szerepfelfogású közsféra kultúrájának kialakítása, a közszolgálati elv előtérbe állítása. A Kormány szándéka az, hogy az állami szolgáltatások a tág értelemben vett közösségek, vagyis a családok, vállalkozások, önkormányzatok és végeredményben a társadalom egészének megerősödését segítsék elő.”

Forrás: Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 (2015), 4.

A központi közigazgatás tekintetében a program a következő célkitűzéseket fogalmazta meg:

„Az államigazgatás szervezetrendszerének egyszerűsítését és egységesítését a Kormány 2010 májusában saját magán kezdte. Létrehozta azt az úgynevezett csúcsminisztériumi rendszert, amely mind a költségvetési fegyelem fenntartása, mind a nagy átalakítások sikeres végrehajtása terén bizonyította hatékonyságát.

Befejeződött az alapítványok, közalapítványok rendszerének felülvizsgálata és egyszerűsítése. A két ütemben megvalósított konszolidáció során első körben 60 átvizsgált alapítványból 28 került vagy kerül jogutód nélkül megszüntetésre, 12 pedig átalakult vagy gazdasági társaságba olvadt be. Becslés alapján ezzel mintegy 80 milliárd Ft értékű vagyon alapítói szándék szerinti és akadálymentes felhasználása vált lehetővé. A konszolidáció második köre azon hozzávetőleg 170 szervezetet érintette, melyek alapítói joga a megyei intézmények átvételével került a Kormányhoz.

A 1007/2013 (I. 10.) Korm. határozat elfogadásával megkezdődött a kormányhivatalok, központi hivatalok és háttérintézmények rendszerének észszerűsítése, melynek elsődleges célja az erőforrások

¹⁷ 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat.

¹⁸ 1561/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat.

¹⁹ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A16H1004.KOR&txreferer=00000001.txt>

és a feladatok megoszlásában jelentkező anomáliák megszüntetése és az államigazgatási szervek humán erőforrás-felhasználásának javítása volt.

A 1007/2013 (I. 10.) Korm. határozat az államigazgatási szervezetrendszer átalakításával párhuzamosan létszám-konzolidációt is végrehajtott. A kormányhatározat maximalizálta a minisztériumokban és azok háttérintézményeiben a funkcionális – 25 és 15% – valamint a vezetői munkakörök – 15 és 10% – arányát, illetve elrendelte a betöltetlen álláshelyek megszüntetését.

A létszám-konzolidáció azonban egyéb intézményi átalakítások hatásai miatt kevésbé tükröződik a számokban. Általánosságban elmondható, hogy a közférában foglalkoztatottak száma 2007 óta közel állandó. A teljes közférában 2010 és 2011 között ugyan tapasztalható volt némi csökkenés, de 2014-re ez a trend megfordulni látszik.

Ami a konzolidáció által érintett államigazgatási szervezetrendszert illeti, 2011-től kezdődően jelentős létszámnövekedés vette kezdetét, noha a szervek száma csökkenő tendenciát mutat. Ennek oka az állam és az önkormányzatok feladatellátásának jelentős átalakításában, az állami feladatvállalás körének bővülésében, és több olyan szervezet integrálásában rejlik, amelyek munkatársai korábban nem tartoztak a Miniszterelnökségen, a minisztériumokban, az igazgatási és az igazgatás jellegű tevékenységet ellátó központi költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámáról szóló 1166/2010. (VIII. 4.) Korm. határozat hatálya alá. Jelentősen növelte például a minisztériumok létszámát az Európai Unió források felhasználását felügyelő és támogató szervezetek 2014. január 1-vel történő integrálása.

Mindezek mellett egy-egy új feladat felmerülésekor – központi hivatali szinten – az elmúlt négy évben is inkább új központi hivatalok és kormányhivatalok létrehozása volt a megoldás. Területi szinten is van erre példa, miközben ugyanis 2012-ben a megyei önkormányzatoktól átvett intézményeket a megyei intézményfenntartó központok felügyelték, azóta ezek szétbontásra kerültek ágazati (közoktatási, szociális) működés alapján. Az államigazgatási és önkormányzati feladatok átszervezése következtében ugyan az önkormányzati szférában dolgozók száma a 2011 és 2013 között a központi közigazgatásban dolgozók létszámának növekedésével arányosan csökkent, de 2013 és 2014 között ismét növekedésnek indult.

Mindez azt mutatja, hogy a kisebb létszámmal is hatékonyan működő állam kialakítása érdekében további erőfeszítésekre van szükség. Továbbra is fontos kihívás tehát a személyi kapacitások és a működési hatékonyság fejlesztése.”

Forrás: Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 (2015), 13–14.

A vázolt célkitűzések jól reprezentálják azt a fordulatot, amely a neoweberi állam és közigazgatás nemzeti alapokon történő megvalósítását szándékolja megvalósítani.

E célok megvalósításának jegyében és a stratégiában foglaltaknak megfelelően a 2014-es választásokat követően átalakított kormánystruktúra ismét változtatott a korábban kialakított rendszerén, a KIM megszűnt, és a kormányzati koordináció a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladat- és hatáskörébe került,²⁰ de a korábban alkalmazott „miniszterelnöki hivatali” típushoz képest az újonnan létrejött Miniszterelnökség szerepköre teljesen átalakult. A korábbiaktól eltérően, amikor a kormányközpont elsősorban a miniszterelnök munkaszervezete volt és a Kormány tevékenységének politikai koordinációjában játszott szerepet, új feladatköre azzal, hogy ágazati közigazgatási feladatokat is tartalmaz, lényegesen komplexebbé vált. Ezzel a Miniszterelnökség a Kormány tevékenységének

²⁰ 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 4. § (1) bek.

közigazgatási értelemben is központi eleme lett. Ez nem csupán azt jelenti, hogy a korábbi Miniszterelnöki Hivatalhoz hasonlóan ismét egy szervezetbe került a Kormány tevékenységének politikai és közigazgatási koordinációja, hanem azt is, hogy a szakigazgatásban is operatív irányítói és nem csupán koordinációs szerepet kapott, mint volt az a miniszterelnöki hivatali modellben a referatúrák esetében az első Orbán-kormány alatt 1998–2002 közt. Mindezek eredményeként a Miniszterelnökség a 2018-as kormányváltásig ellátta a kormányzati tevékenység összehangolásáért való feladatköröket, továbbá ágazati felelősségkörében az egyes ágazatokhoz kapcsolható szakpolitikai feladat- és hatásköröket is gyakorolt.

Ez a modell azonban túlsúlyossá és ezen belül egyensúlytalanná vált a különböző profilok közt, ezért 2015-ben ismét elválasztották a kormányzati munka politikai koordinációjáért felelős szervezetet a Miniszterelnökségtől, és létrejött a miniszter által vezetett Miniszterelnöki Kabinetiroda, amely „elsősorban általános politikai koordinációt ellátó minisztérium” volt. Ennek megfelelően a Miniszterelnökség gyakorolta – a politikai koordináció kivételével – a kormányzati tevékenység összehangolásáért való feladatköröket, továbbá ágazati felelősségkörében egyes szakpolitikai feladatokat és hatásköröket gyakorolt.

A nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerveket a – már hivatkozott – 2016-ban elkezdődött átfogó reform keretében felülvizsgálták, amely következtében számuk nagymértékben csökkent, és ez a – elsősorban a központi hivatalokat érintő – folyamat még napjainkban is tart.

A központi hivatal létrehozása 2016-ig a kormányhivatalnál egyszerűbb volt, mert az a Kormány hatáskörébe tartozott és kormányrendelettel lehetett szabályozni. A korábban már említett új szabályozás szerint a központi hivatal törvény vagy kormányrendelet által létrehozott, miniszter irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal²¹ átszervezéséhez kötődően a központi hivatalok vezetésére olyan alternatív megoldás született, amely lehetővé teszi, hogy e tevékenységet az irányító minisztérium kijelölt államtitkára, illetve helyettes államtitkára lássa el. Ezek szerint²² a központi hivatal létrehozó törvény erre irányuló rendelkezése alapján a központi hivatal vezetőjének feladat- és hatáskörét a központi hivatal irányító miniszter irányítása alá tartozó, a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt államtitkár gyakorolja. Ebben az esetben a központi hivatal vezetője helyettesének feladat- és hatáskörét a központi hivatal irányító miniszter által vezetett minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott helyettes államtitkár gyakorolja. Az SZMSZ-ben meghatározott, kijelölt államtitkár e tevékenysége tekintetében a központi hivatal irányító miniszter által nem utasítható, nem gyakorolhat olyan, a központi hivatal irányító minisztert megillető hatáskört, amely a központi hivatal irányításával összefüggő döntés meghozatalára irányul, nem helyettesítheti a központi hivatal irányító minisztert, a központi hivatal irányító miniszter által átruházott hatáskörben nem járhat el a miniszter nevében azon központi hivatal érintő irányító hatáskörök gyakorlásával összefüggésben, amely vezetőjének feladat- és hatáskörét gyakorolja. A központi hivatal irányító miniszternek a központi hivatal

²¹ A 2015. évi CXCI. tv. 5. §-a által létrehozott Nemzeti Adó- és Vámhivatal, amely államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó, a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörében kiadott rendeletében kijelölt miniszter (a továbbiakban: kijelölt miniszter) által irányított, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv.

²² 2010. évi XLIII. tv. 73/B. §.

irányításával összefüggő hatáskörét átruházott hatáskörben gyakorló állami vezetőt, szervezeti egység vezetőjét – e tevékenységével összefüggésben – nem irányíthatja.

A jelzett garanciális szabályozási elemek sem változtatnak azon a tényen, hogy ez a megoldás összemosza a szervezetek közti viszonyokat jelentő irányítást a szervezeten belül érvényesülő vezetéssel. Összességében pedig ez a megoldás – bár a szervezeti erőforrásokat tekintve kétségtől ökömenikusnak tűnik – a megkezdett centralizációs és koncentrációs folyamatokhoz illeszkedő atipikus megoldás.

Ebben nincs kizárva az sem, hogy a NAV esetében ma még egyedinek minősíthető megoldás a jövőben a központi közigazgatási szervek felülvizsgálatára irányuló kormányzati elképzelések változásával akár általánossá is válhat. Jelenleg azonban a központi hivatalok két különböző jogállásban működhetnek, saját önálló vezetővel, vagy az irányító minisztérium államtitkára által szervezettel.

A tárgyalt időszakot összefoglalva tehát, a központi hivatalokra vonatkozó jogi szabályozás és ennek következtében azok száma radikálisan megváltozott a 2016-os reform²³ következtében. Az egyik, az előzőekben részletezett lényeges változás tehát az, hogy két típusuk lett: a korábbi alapmodellnek számító kormányrendelettel létrehozhatók mellett megjelent a törvénnyel létrehozhatók köre.²⁴ Ami a központi hivatalok számát illeti, az közel a felére csökkent úgy, hogy feladat- és hatásköreik a korábbi irányításukat ellátó minisztériumokhoz, illetve a fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz, valamint a járási hivatalokhoz kerültek.

Olyan nagy múltra visszatekintő központi hivatalok szűntek meg, mint például az Országos Tisztifőorvosi Hivatal, vagy a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, illetve a Nemzeti Közlekedési Hatóság.

A stratégia keretében végrehajtott szervezeti reformok célja is jó államot és jó közigazgatást létrehozni, amivel kapcsolatos feladatokat az Államreform Bizottság²⁵ fogott össze. Érdekesség az, hogy a jó állammal kapcsolatos tevékenység az OECD által inspirált és erősen poszt-NPM jellegű reformtörekvések hazai adaptációja. Ennek keretében készült el az első úgynevezett *Jó Állam 2015 Jelentés*,²⁶ mintegy bizonyítva a kidolgozott indikátorok hasznosságát a reform eredményeinek nyomon követésében és a további döntések megalapozása érdekében, amelyet követett a 2016-os²⁷ és a 2017-es jelentés is.²⁸

A 2017-es jelentésben külön fejezet van *Hatékony közigazgatás* címmel. Nagyon figyelemre méltó az elején található összefoglaló első mondata, miszerint: „A *Hatékony közigazgatás* hatásterület a Jó Állam fogalmi rendszerében horizontális és kiegészítő jellegű a többi hatásterülethez képest. Értelmezésünkben az állami működést infrastruktúra-szerűen kiszolgáló igazgatási gépezetet (adminisztrációt) írja le.”

²³ 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat.

²⁴ 2010. évi XLIII. tv. 72. §.

²⁵ Lásd: az 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat, valamint www.allamreform.hu/, továbbá <http://hirlevel.egov.hu/tag/allamreform-bizottsag/> (A letöltés dátuma: 2015. 08. 20.).

²⁶ Lásd: http://uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes.original.pdf, amelyet a 2015. augusztus 25-i Kormány Konferencia is megtárgyalt.

²⁷ Lásd: http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes-2016.original.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 05. 15.).

²⁸ Lásd: <https://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentes-2017> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 26.).

Ez a felfogás, amelyben a „további dimenziók meghatározásának kulcsszavai” a hozzáférhetőség, ügyfélteher, erőforrás-hatékonyság, felkészültség, elégedettség, talán túlzottan is leegyszerűsíti a közigazgatás funkcióit, de tökéletes összhangban van a közigazgatás átalakulásának már megvalósult elemeivel, köztük a közigazgatási hatósági eljárás és perrendtartás új szabályozásaival.

Az új típusú állam és közigazgatás kiépítése érdekében Magyarországon 2010 óta egy új közigazgatás-fejlesztési intézményrendszer is kialakult, egy teljesen új közigazgatási kultúra és közszolgálat kialakításának szándékával, amelynek központja az államtudományi és közigazgatási képzésben, valamint a továbbképzési rendszerben²⁹ is egyre inkább monopolhelyzetbe kerülő Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Az előbbieken tárgyalt jó állam jelentések is itt készülnek az Államkutató és Fejlesztési Intézetben, amelynek küldetése, hogy „az oktatás és kutatás eszközeivel segítse a XXI. század kihívásainak megfelelni tudó állam, a jó és hatékony kormányzás, az elkötelezett közszolgálat építését”.³⁰

Az intézményi változások következtében tehát a centralizáció így nem csupán magában a közigazgatásban, hanem az azt segítő kutatási és fejlesztési intézményrendszerben is megvalósult. Ez még akkor is így van, ha az ezt segítő uniós operatív program a KÖFOP végrehajtásába más kutatóhelyeket, így különösen a jogi karokat is bevonták.³¹

További kérdés az, hogy e törekvések hogyan viszonyulnak a nemzetközi tendenciákhoz? Általában a közigazgatás, de ezen belül különösen a központi közigazgatás az Új Közmenedzsment irányvonalának érvényesülése alatt szinte minden fejlett országban meggyengült alapvetően két vonatkozásban. Egyrészt a központi közigazgatás által ellátott feladat- és hatásköröket jelentős részben kiszervezték vagy a deregulációval élve megszüntették, a megmaradó feladatkörök ellátásához pedig erősen korlátozták a közhatalmi eszközöket a megállapodásos mechanizmusok térnyerése érdekében.

A másik ilyen irány a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerveket létrehozó agencifikáció volt. Ennek keretében a központi közigazgatási feladat- és hatásköröket kivonták a Kormány, illetve a kormánytag miniszterek irányítása alól, és azokat a különböző jogállásban működő kormányhivatalokhoz, központi hivatalokhoz, de leginkább az autonóm államigazgatási szervekhez telepítették.³²

Az első tendencia Magyarországi érvényesülése 2010-ig szinte töretlennek volt mondható, azonban az agencifikáció csak uniós nyomásra és más országokhoz képest igen korlátozottan valósult meg.

A központi közigazgatást érintő 2016-ban indult és a mai napig sem lezárt integratív átalakítások pedig az ügynökségi rendszer fejlesztésével ellentétes tendenciákat jelentenek. A 2018-as kormányváltást követően a központi közigazgatás szervtípusai a már hivatkozott Miniszterelnöki Kormányiroda létrehozásával bővültek, de megmaradt a csúcsmisztériumi modell is, igaz jelentős feladatköri és egyben elnevezésbeli változtatásokkal. A nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek struktúrája pedig a 2018. évi CXXV. törvénnyel változott.

²⁹ Lásd: a 2016. évi LII. tv. (a továbbiakban: Áttv.).

³⁰ Lásd: <https://akfi.uni-nke.hu/az-intezetrol/az-intezet-kuldetese> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 06.).

³¹ Aminek keretében jelen munka is született. Lásd: www.palyazat.gov.hu/doc/4383.

³² Lásd: GAJDUSCHEK 2011, 37–57.

2. A központi közigazgatás fejlődését meghatározó nemzetközi hatások

2.1. A közigazgatás fejlődését meghatározó tendenciák a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválságig

Az eddigiek során is többször említettük, hogy az 1980-as évek végétől, egészen a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság kitöréséig, a közigazgatás fejlődését az Új Közmenedzsment irányvonal érvényesülése határozta meg.³³ Ez a 20. század utolsó évtizedeiben kifejlődött, de az ezredfordulót is meghatározó neoliberális államfelfogás az üzleti módszerek közszférában történő alkalmazását célozta, és hatását az ilyenek iránt hagyományosan ellenállóbb kontinentális közigazgatási rendszerekben is kifejtette. Eredetileg ezzel összefüggésben merült fel a *jó kormányzás* (*good governance*) fogalma, amely az állam és a kormányzás neoliberális irányba történő paradigmaváltásának eredménye,³⁴ amelyet az Új Közmenedzsment közvetített az állam cselekvését megvalósító közigazgatásra. Ennek következményeiként megszüntették az állam domináns szerepét, előtérbe került a társadalmi önszabályozás és önszerveződés a jogi szabályozáshoz képest, közeledtek a közügyek és a magánszféra határai, sőt szándékosan össze is mosták azokat, stb. Az így bekövetkezett változások pedig valóban megnyitották az utat a vállalkozói szellem és a közgazdasági szemlélet közigazgatási alkalmazása előtt a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség érdekében, amelyek pedig egyben a közigazgatási reformok fő célkitűzéseivé is váltak.

Bár az e körben indított reformok csak kevés helyen jártak eredménnyel, azért tényként kell kezelni, hogy az állam és a közigazgatás átalakítására reális társadalmi szükséglet mutatkozott egyebek közt azért, mert a jóléti állam második világháború utáni érvényesülése az állam és így a közigazgatás méreteit és a nemzetgazdaságot terhelő súlyát olyannyira megnövelte, hogy az államok az azt finanszírozó közterhek folyamatos növelésére kényszerültek, ami pedig már a gazdaság növekedését, kiegyensúlyozott működését veszélyeztette.³⁵

Mindez együtt járt a multinacionális nagyvállalati szféra azon törekvésével, hogy a világgazdasági globalizáció terjedésének útjából el lehessen takarítani a nemzeti jogszabályokban megjelenő és általuk feleslegesnek vélt állami megkötéseket (dereguláció), de legalább nemzetközileg sztenderdizálni az állami jogi szabályozást ott, ahol az mégis szükséges (szabályozási reform).

³³ Az időbeli lehatárolás viszonylagos értékű, hiszen egyetlen tudományos irányzat érvényesülésének pontos kezdete sem határozható meg, és nem is előzmény nélküli. Az NPM szemléletének igazi áttörését legtöbbször Osborne és Gaebler *Új utak a közigazgatásban (Vállalkozó szellem a közösségi szektorban)* című munkája eredeti, 1992-es megjelenéséhez kötik. Lásd: OSBORNE–GAEBLER 1994.

³⁴ Részleteiben lásd: G. FODOR – STUMPF 2008.

³⁵ Lásd bővebben: BALÁZS 2000, 385–390.

Mindezek alapján pedig nem véletlen az, hogy a *good governance* államfelfogás érvényesítésének élére a világ legfejlettebb gazdasággal rendelkező országait tömörítő OECD állt csakúgy, mint az Új Közmenedzsment közigazgatási alkalmazása esetében is történt.

Az NPM kialakulásának okai tehát reálisak voltak, közülük pedig kiemelhető az az ellentmondás, hogy a közigazgatás minden fejlett országban egyre nagyobb szervezettel, személyzettel és költségvetési támogatással működött, aminek folyamatosan növekvő terheit a versenyszféra nem akarta, de a versenyképessége fenntartása érdekében nem is tudta volna, tovább finanszírozni. Ezért vált fő célkitűzéssé a közigazgatás karcsúsítása, a közigazgatási feladatok megszüntetése vagy kiszervezése, ennek következményeként pedig a közszféra intézményei jelentős részének privatizációja.

Külön is szükséges kiemelni azt, hogy a közigazgatásnál maradt feladatok és hatáskörök gyakorlása tekintetében is az a követelmény fogalmazódott meg, hogy a közigazgatás hasonló hatékonysággal, teljesítménnyel és minőséggel működjön, mint a versenyszféra. Mindezek érdekében pedig a közigazgatás korlátozza tevékenységét a felesleges elemek kiiktatásával a nála maradt feladatok ellátásából, és azokba vonja be a civil szervezeteket, illetve a versenyszférát (például PPP konstrukciók). Az így kialakuló új típusú közigazgatási feladatellátását átláthatóvá kell tenni, hatékonyságát és minőségét emelni és mérni kell, továbbá elszámoltathatóvá tenni a köz érdekében és felé. Persze ezek megvalósításából sem maradhat ki az inspiráló versenyszféra, mivel saját menedzsmenteszközeit és -módszereit közigazgatási alkalmazásra javasolta oly módon, hogy az adaptációt is a versenyszféra végezze állami megrendelésre és költségvetési eszközökből visszafinanszírozva.

A változások nemcsak a központi közigazgatást érintették, de kiterjedtek a teljes közigazgatásra, és egyaránt érintették a közigazgatás szervezetét, működését és személyzetét.

A tárgyalt időszakban a reformok nyomán az lett a jó kormányzás és közigazgatás tehát, ami a neoliberális államfelfogás keretében az államot és a közigazgatást a vázolt irányokba alakította át, amire nagyon sok országban, éppen az e változásokat összefogó, inspiráló OECD ösztönzésére, külön közigazgatás-fejlesztési programokat is készítettek.

Az Új Közmenedzsment alapú reformok gyakorlati eredményeit sokáig sehol nem értékelték konkrét vizsgálatokkal, mert a szlogenszerűen hangoztatott célok és eszközök nagy társadalmi támogatottságot élveztek. A közszféra és a versenyszféra elválasztásának történelmi hagyományai miatt a kontinentális Európában ez a versenyszférára épülő irányvonal nehezebben érvényesült, és komoly fenntartások övezték. Ezért nem meglepő talán, hogy először éppen az EU-tagországok tekintetében vették számba az eredményeket, aminek következményeként már az ezredfordulót követően rögzítették azt, hogy a New Public Management módszerek alkalmazásával elért megtakarítások, hatékonysági és minőségi javulások nem mutathatók ki, ezzel szemben az adaptációra fordított költségvetési források tetemesek.³⁶ A nagy társadalmi támogatás miatt mégsem lehetett egyértelműen sikertelennek minősíteni az ilyen típusú reformokat, azonban az új módszereket az egyes országok sajátosságainak megfelelően, differenciáltan javasolták bevezetni, alkalmazni.³⁷

Az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazása Magyarországon is meghatározta a közigazgatás-fejlesztési programokat. Ez érdekes módon különösen 2002-től erősödött

³⁶ BALÁZS 2002, 577–582.

³⁷ Lásd erre: BALÁZS 2011, 203.

fel, akkor, amikor már az irányzat érvényesülésének első kritikái és korlátai a hazai szakirodalomban is megjelentek.³⁸

Ami az NPM szélesebb körű nemzetközi és tudományos igényű megítélését illeti, arra elég sokáig kellett várni. A közigazgatás-tudomány világszervezete, a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet³⁹ csupán a 2011. évi világkonferenciájának⁴⁰ egyik fő előadása értékelte az NPM-nek a világ közigazgatására gyakorolt hatását, igaz, akkor már eléggé radikálisan.

Az ezt értékelő rapporteur előadás⁴¹ ugyanis abból indult ki, hogy a gazdasági-pénzügyi világválság megnyitotta az utat a változások előtt a kormányzásban és a közigazgatásban egyaránt. A válságra adott elégtelen állami reakciók felszínre hozták azt, hogy megbukott az addig uralkodó kormányzati modell, az üzleti modell, a piaci kormányzás modellje, amely a kormányokra erőltette a magánvállalkozások módszereit, értékrendjét és normáit egyaránt. Ennek elsődleges oka az, hogy abból a tévesnek bizonyult feltevésből indult ki, hogy a Kormány kevésbé hatékony, mint a versenyszféra, mert el van zárva a piac szigorától és túlvédett. Ez az önkényes feltevés offenzívához vezetett a kormányzás felé és sok helyen ez még ma is tart. Ez a támadás a közigazgató állam ellen irányult, ami a második világháborút követő újjáépítéshez és az 1950–1960 közti fejlődéshez és dekolonizációhoz köthető. Az államot gyengítő támadás érdekes módon nem érintette a hadi és biztonsági költségvetést, amelynek fontossága még növekedett is az elmúlt évtizedben. Ugyanakkor az országok egy jelentős részében a válságot a közszolgáltatások jelentős csökkentésével próbálták kezelni. A szociális szolgáltatások csökkentése és a kiszereződések rendszere megváltoztatta a kormányok és az állampolgárok viszonyát. A kiszereződések és a privatizáció megnövelte a szolgáltatások költségeit, és utat nyitott a korrupció és a közpénzek elsikkasztása előtt. Mindezek következtében sok országban csökkent a kormányzásba és a közigazgatásba vetett bizalom, és bekövetkezett a társadalmi tőke és a közszolgáltatások eróziója.

A negatív tendenciák együttes hatása oda vezetett, hogy mély szakadék alakult ki a Kormány és a nép között. A munkanélküliség növekedése, különösen a fiatalok közt, a szociális szolgáltatások visszaesése, a jövedelemkülönbségek gyarapodása a korrupció elterjedésével hozzájárult a társadalom cinizmusához és zavarodottságához egyaránt. Nagy kockázata van annak, ha a polgárok nem bíznak a kormányukban, és nem vesznek részt a kormányzásban, mert ezzel veszélybe kerül a demokrácia. Ha a polgárok elvesztik érdekeltségüket a kormányzásban, akkor az egy szűk elit kezébe kerül, amely kisajátítja

³⁸ Lásd: HORVÁTH M. szerk 2007, 16.

³⁹ A brüsszeli székhelyű Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA) a közigazgatás-tudomány egyetlen világszervezete, amelynek 1930-as alapításában országunk is részt vett, és Magyary Zoltán személyében mindjárt alelnöki funkciót is betöltött az intézet működésének kezdetén. Magyarország az intézet munkájában mindig is aktívan vett részt, 1988-ban először adott otthont a volt szocialista országok közül az éves rendes konferenciának, amely a korabeli magyar közigazgatás-tudomány nagy elismerését jelentette. Klasszikusaink közül a nemrég elhunyt Lőrincz Lajos akadémikus több ciklusban is volt a szervezet alelnöke, csakúgy, mint Verebélyi Imre 2007-ig. Bővebben lásd: www.iias-iisa.org.

⁴⁰ Lausanne, 2011. július 4–8., lásd: www.iias-congress2011.org.

⁴¹ Az előadást, amelynek lényegi mondanivalóját itt összefoglaljuk, Geraldin Fraser-Moleketi asszony tartotta, aki az ENSZ globális kormányzással foglalkozó szervezetének igazgatója. Lásd: www.iias-congress2011.org.

magának az államot. Az elmúlt néhány év válságai jól mutatják a gyenge állam és közgazdaság gyakorlati veszélyeit.

A válság okozta helyzetben a helyreállításhoz arra van szükség, hogy az állam és a közgazdaság intézményrendszere megerősödjön, a közösségi létesítmények visszakerüljenek állami kézbe, és olyan strukturált környezetet hozzanak létre, amelyben a polgárok felelősen részt vehetnek a kormányzás folyamatában.

Az állam meggyengítésével a demokrácia is gyengült, amely az összetartozás érzésére épül és arra, hogy a hatalom nem csupán a polgároké, hanem azok érdekében is alkalmazkodik. A hatalom részesének érzése nélkül sem a kormányzásban részvétel, sem az abba vetett bizalom nem lehetséges. Az üzleti modell a jó kormányzást a szakértőkre hagyta azzal, hogy a végrehajtással megbízott technokraták számára az eredményesség és hatékonyság volt a kizárólagos szempont. Ez a felfogás a polgárokból szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfeleket, fogyasztókat csinált az 1980–1990-es évektől, amelynek hatása a demokráciára lesújtó lett. A neoliberális modell egyetlen mozgatója a racionalitás, amely megerősítette a magánszférát és az egyén jogait. A felfogás érvényesítése következtében meggyengült az állam, különösen a végrehajtó hatalmi ág. Az az elképzelés érvényesült, hogy a legjobb kormányzás az állam méretének csökkentése, mert a kormányzás nem más, mint a magánszféra korlátozása, ami csak a közrend, közbiztonság és az igazságszolgáltatás területén igazolható.

A válság hatásai azonban egészen más képet adnak; azt, hogy a polgárok a kormányuktól várnak megoldást. A válság okozta időzített bombákat csak egy erős és hatékony állam, hozzáértő és demokratikus Kormány tudja hatástalanítani.

Vissza kell adni az embereknek azt a hitet, hogy lehet és kell valamit tenni, és érdekük fűződik az eredményhez. Jóllehet az ismertett karakteres értékelés nem vált általánossá a közigazgatás-tudománnyal foglalkozó kutatók, oktatók és gyakorlati szakemberek körében, többségük már osztja az értékelésben hangoztatott kritikákat, és új irányvonal szükségességét hirdeti. Egyre kevesebben vannak olyanok, akik az NPM érvényesülését továbbra is szükségesnek tartják, és hatását visszafordíthatatlannak minősítik a világ közgazdaságának alakulásában.⁴²

2.2. Napjaink közigazgatási változásainak új irányjai és prioritásai

Az Új Közmenedzsment háttérbe szorulását követően folyamatosan zajlik az új közgazdaság-fejlesztési irányzatok keresése, illetve lényegi célkitűzéseik megfogalmazása. A korábbi irányzat kritikájaként szinte mindenhol megfogalmazódott egy, a neoliberális államfelfogástól eltérő úgynevezett neoweberi állam igénye, amely paradigmáját egyes, de korántsem domináns szakirodalmi források⁴³ a következőkben jelölik meg:

- Az állam szerepének megerősítése és közhatalmi monopóliumának visszaállítása.
- A végrehajtó hatalmi ág és funkciók megerősítése, egységességének biztosítása a különböző közigazgatási szinteken működő képviselői demokrácia sérelme nélkül.

⁴² Lásd: www.iiias-congress2011.org.

⁴³ G. FODOR – STUMPF 2008, 15–18. Valamint POLLITT–BUCKAERT 2004; JENEY 2007, 5–26.

- A jogállami közigazgatás, a jogszerűség fokozottabb érvényesítése, a közigazgatási jog szerepének növelése.
- A szakmai alapokon működő, pártatlan, élethivatal-szerűen gyakorolt közszolgálat hagyományos elveinek ismételt érvényre juttatása.

Fontos azonban hozzátenni, hogy a klasszikus weberi államot és közigazgatást jellemző alapelvek⁴⁴ ismételt, megerősített érvényre juttatása e szerzők szerint is csak a megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai körülményekhez adaptált módon történhet. Ennek során pedig az NPM egyes bevált elemeit is át lehet és kell venni az új elképzelések közé. Az eredményesség, minőség, hatékonyság, ügyfél- és polgárbarát közigazgatás, a szolgáltató jelleg, az elszámoltathatóság, az érintettek bevonása a közigazgatási folyamatokba stb. olyan társadalmi elvárásokká váltak, amelyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni a jövő közigazgatásában sem. Ez nem könnyű feladat, mivel a neoweberi, vagy inkább a szélesebb értelemben vett poszt-NPM-paradigmák következményeiként tételezett⁴⁵ bürokrácia újrafelfedezése, a normativitás helyreállítása, a korrupció visszaszorítása, a szegénység csökkentése, a demokrácia kiszélesítése, a partikularitások iránti empátia, stb. esetenként egymással nehezen összeegyeztethetők. Ennek körében az egyik legnagyobb kihívást éppen a bürokrácia újrafelfedezése és a demokrácia kiszélesítése közti ellentmondás jelenti.

Nem véletlen az, hogy a neoweberi állam és közigazgatás kifejezés nem vált általánossá. Az a feltevés ugyanis, hogy a neoliberális államot követő új állam valóban a neoweberi lesz, a világ közigazgatásának változásaiból nem igazolható egyértelműen.⁴⁶ Az elmúlt évek témát érintő szakirodalmá óvatos e kifejezést illetően: miközben a tartalom vonatkozásában konszenzus mutatkozik, addig az elnevezést csak kevesen és ritkán használják. Másrészt a különböző országoknak a megváltozott körülményekhez adaptált közigazgatásfejlesztési koncepcióiban és programjaiban megjelenő közigazgatási célkitűzések intézményesítésének még nincsenek nagy empirikus tapasztalatai, amelyek alátámaszthatják az új irányvonal megszületését.

A neoweberi, vagy a poszt-NPM jellegű állam- és közigazgatás-felfogásnak tehát csak fokozatos lehet a térnyerése, amelyben a jó kormányzás – *good governance* – paradigmáitól („le kell értékelni az államot”) el lehet mozdulni a jó állam – *good government* – paradigmái felé, miszerint „a jó kormányzás gondolata elképzelhetetlen aktív, intelligens és erős állam nélkül.”⁴⁷ Tekintettel pedig arra, hogy a „közigazgatás az állam adminisztrációja, cselekvése”,⁴⁸ a jó államnak a jó közigazgatás az adekvát cselekvése. Ennek jegyében folynak a jó közigazgatás megteremtésére irányuló erőfeszítések, amelyek során keresik azt is, hogy ezt milyen kritériumok mentén lehet meghatározni.

Az útkeresés talán legjobb példája a magyar közigazgatás rendszerváltást követő fejlődése, amelyben a 2010. évi kormányváltásig az NPM kései, de annál radikálisabb alkalmazása okozott komoly válságot. Ezen akartak változtatni a kormányváltást követően a már

⁴⁴ WEBER 1987

⁴⁵ G. FODOR – STUMPF 2008, 18.

⁴⁶ Az is igaz, hogy erre az egyetlen szisztematikusan készült forrás éppen az NPM-reformokat korábban inspiráló OECD által két évente kiadott *Panorama* jelentések. www.oecd.org/gov/govtaglance.htm (A letöltés dátuma: 2018. 02. 07.).

⁴⁷ www.oecd.org/gov/govtaglance.htm (A letöltés dátuma: 2018. 02. 07.)

⁴⁸ Lásd: MAGYARY 1942, 39–48.

tárgyalt Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programok. E programok névadója – nem véletlenül – a magyar közigazgatás azon, talán nemzetközileg is elismert, legnagyobb tudósa, Magyary Zoltán, akinek iskolája a maga korában az amerikai közigazgatás-tudomány korabeli tudományos üzemszervezési irányzatát próbálta összehangolni az európai kontinens bürokráciaelveire épülő közigazgatásával. Az NPM-et követő neoweberi szándékok lényegében ugyanezt célozzák a bürokrácia újbóli felfedezésével, de napjaink körülményeihez igazítva. Emlékeztetve az egykori, mára már nem hatályos programok önmeghatározására, nyomatékositották, hogy a Magyary Program nem terv, hanem program, amely meghatározza a célokat, a beavatkozási területeket és a soron következő intézkedések sorát.

A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programnak egyik központi eleme volt a jó állam fogalma és a jó állam index amelynek az egyik (+1) hatásterülete a hatékony közigazgatás.⁴⁹ Az ezzel kapcsolatos elképzelések több alternatíva mentén, így az értékalapú modell, integrált modell, valamint az MP-célrendszer modell keretei közt próbáltak érvényesülni azóta is az éves *jó állam* jelentések körében a jó közigazgatás kidolgozásáért. A jó közigazgatás meghatározására és kritériumrendszerének kidolgozására, ennek normatív szabályozására komoly kísérletek folynak nemzetközi szinten és itthon egyaránt. Mindezek pedig kétségtelenül a közjó és közérdek megvalósítását szolgálják, ezért elismerés és tisztelet illeti őket annak ellenére, hogy eredményességük még korántsem meggyőző. Ennek keretében azonban, látván a sokféle lehetséges értelmezési tartományt és külső körülményt – közte főleg az állami szerepvállalás változásait –, ami e fogalmat övezi, ma kétségesnek tűnik, hogy széles körű konszenzus alakulhatna ki tartalmát és kritériumrendszerét illetően. Ezért a *jó állam és közigazgatás* ma még inkább vizsgálandó célrendszer, mint konkrétumokkal kitölthető tartalom.

⁴⁹ Kis Norbert: *A Jó Állam koncepció értékelési-mérési dilemmái és kísérletek egy indikátorrendszerre.* http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/A_Jo_Allam_koncepcio_TNRH.original.pdf. Vö. ÁRVA et al. 2015, 251.

3. A Kormány közigazgatási funkciói

3.1. A Kormány működésének alkotmányos környezete

Kiindulásként rögzíthetjük azt, hogy a jogállami megoldásoknak megfelelően Magyarországon is az Alaptörvény határozza meg a Kormány működésének alkotmányos kereteit. Ezek azonban az egyes országokban az állam- és kormányformák szerint igen eltérők lehetnek egymástól, ezért aztán abban is különböznek, hogy milyen a Kormány összetétele, és hogyan születnek a döntései.

A konkrét megoldások tekintetében változatos megoldások alakultak ki a világon a már jelzett államformák (köztársaság vagy monarchia) és kormányformák (parlamentáris monarchia, valamint prezidenciális, félprezidenciális, parlamentáris köztársaság) alkalmazása szerint. Ezeken belül azonban szintén különböző típusú kormányzásról beszélhetünk.

A *minisztertanácsi* típusú Kormány esetében a szerv testületként működik, tagjai a miniszterek és a minisztertanács elnöke (kormányfő), akinek azonban jogilag nincs kiemelt szerepe, a testület pedig többségi szavazással hozza döntéseit.

A *kabinet* típusú kormányzásban a Kormánynak nem minden miniszter a tagja, hanem csak a kabinetminiszterek, így az a miniszterek szűkebb köréből és az első miniszterből (kormányfő) álló testület.

A *kancellári* típusú kormányzás esetén a kormányfői tisztséget ellátó kancellár szerepe jogilag is kiemelt és meghatározó a Kormány összetételének megformálásában és a döntéshozatalban.

Ezek persze elméleti konstrukciók, és a maguk konkrét formájában, a gyakorlatban ezeknek még változatosabb kombinációi működnek.

A kormányformák eltérőségéből adódik például az, hogy a félprezidenciális kormányformát alkalmazó rendszerekben (például Franciaország, az Orosz Föderáció stb.) a Kormány üléseit az államfő vezeti, de a kormányfői szerepet az első-miniszter (*prime minister, premier ministre*) látja el. A parlamentáris monarchiákban ez a konstrukció ugyan az uralkodó számára a legtöbbször jogilag adott, az effektív kormányzásban – ellentétben a félprezidenciális rendszerekben bevett eljárásokkal – nem vesz részt.

Az előbbiektől eltérően a prezidenciális rendszerekben nincs is hagyományos értelemben vett és testületként működő Kormány: ennél a megoldásnál a miniszterek és az államtitkárok az elnök segítői, de a döntéseket az elnök hozza.

A Kormány és a közigazgatás viszonyát egyébként is sok tényező határozza meg, így különösen a(z):

- politikai rendszer (ideértve az emberi tényezők szerepét),
- történelmi tradíciók,
- alkotmányos környezet,
- kormányformák,
- testület működésének választott modellje,
- kormánystruktúra,

- kormányközpontok választott modellje,
- centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció érvényesülése a közigazgatási rendszerben,
- alkalmazott közszolgálati modell.⁵⁰

Ennek megfelelően Magyarország is többféle megoldást alkalmazott a modern polgári államfejlődés különböző szakaszaiban, így a rendszerváltást megelőzően minisztertanácsi típusú kormányzás volt, míg a jelenlegi jogilag sajátos megoldás a minisztertanácsi és a kancellári kormányzás között elhelyezkedő, „fél-kancellári” megoldás működik. Egyszerre jellemzője az, hogy bár a Kormány testületként működik, mert az a miniszterelnökből és a miniszterekből áll, de annak általános politikáját mégis a miniszterelnök határozza meg. Mivel pedig a Kormányt alkotó miniszterek a testület általános politikájának keretei között irányítják az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágazatokat, és látják el a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat, így ez a viszony egyértelműen a miniszterelnöki szerepkör meghatározó jellegét igazolja.

Szintén a miniszterelnök személyének kiemelt fontosságát támasztja alá a Kormány megalakulásának oly módon történő alkotmányos szabályozása, miszerint a miniszterelnököt az Országgyűlés – a képviselők több mint felének szavazatával – a köztársasági elnök javaslatára választja meg, aki megválasztásával hivatalba is lép. A Kormány többi tagjára viszont csak a miniszterelnök tehet javaslatot a köztársasági elnöknek, bár a Kormány kétségtől a miniszterek kinevezésével alakul meg.

A miniszterelnök szerepének fontosságát növeli továbbá az is, hogy az rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest is kijelölhet. A miniszterek jogállása a kormánytagsághoz kötődő jogok tekintetében bár azonos, tartalmilag eltérők, már csak azért is, mert azok lehetnek törvénnyel létrehozható minisztérium élén álló úgynevezett tárcaminiszterek, de lehetnek ilyen önálló minisztériumi munkaszervezettel nem rendelkező tárca nélküli miniszterek is. Bár a Kormány tagjai tevékenységükért az Országgyűlésnek és a miniszterelnöknek is felelősek, bizalmatlansági indítvány csak a miniszterelnökkel szemben nyújtható be. Ugyanakkor a miniszterelnök bármikor és indoklás nélkül javaslatot tehet a köztársasági elnöknek a miniszterek kinevezésére vagy felmentésére.

A Kormány tagjai jogállásának részletes szabályait nem maga az Alaptörvény, hanem külön törvény⁵¹ határozza meg. Ez viszonylagos szabadságot ad a Kormány működésének rugalmas alakíthatósága érdekében. A testületi kormányzás alkotmányos kereteinek megfelelően a Kormány hatásköreit főszabályként ülésein gyakorolja. Nagyon fontos a Kormány működésének dokumentálása, illetve a meghozott döntések megismerhetősége. A kormányülésekről készült hangfelvételek – a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában – ugyan nem nyilvánosak, de a kormányülésen elhangzottakat összefoglalóan kell rögzíteni. Ez tartalmazza a kormányülés helyét és időpontját, az ülésen részt vevők nevét, a tárgyalta írásbeli anyagok címét és az előterjesztő megjelölését, a napirenden kívül szóba került ügyek tárgyszerinti ismertetését, a hozzászólók nevét, szavazás esetén annak tárgyát és számszerű

⁵⁰ Lásd bővebben: VESZPRÉMI 2012, 13–17.

⁵¹ Ez a jogköre még operatívabbá vált a 2018. évi CXXV. törvénnyel módosított 2010. évi XLIII., a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvényben (Ksztv.).

arányát, a testületi döntés lényegét. Fontosságára tekintettel az összefoglaló eredeti példányát és mellékleteit, valamint az ülésről készült hangfelvételt a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter, azaz 2018 májusáig a Miniszterelnökséget vezető miniszter – őrizte, a hangfelvétel készítésének, valamint belső kormányzati felhasználásának részletes szabályait, feltételeit pedig a Kormány határozza meg az ügyrendben. A 2018-ban felállt új Kormányban ezek a feladatok a Miniszterelnöki Kormányirodához kerültek.

A miniszterelnök meghatározó szerepéből adódik az is, hogy annak operatív érvényesítése érdekében a Kormány irányítása alatt álló, de a kormánytag miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek vezetői számára is feladatokat határozhat meg, továbbá tőlük tájékoztatást kérhet. A Kormány az államigazgatás irányító szerve, de az államigazgatás egyes ágazatait, illetve egyes központi államigazgatási szervek irányítására magát a miniszterelnököt is kijelölheti.

Amint azt már említettük, a Kormány a működését meghatározó részletes szabályok megalkotásában elég nagy szabadsággal rendelkezik és saját ügyrendjében állapítja meg működésének részletes szabályait.⁵²

3.2. A Kormány döntéshozatali eljárása

Már említettük, hogy a 2018. májusi kormányváltást követően jelentősen megváltozott a Kormány döntéshozatali eljárása is. Bár a Kormány ügyrendjének módosítása külön is kiemeli azt, hogy a Kormány a feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével, testületként gyakorolja, mégis a miniszterelnöki szerepkört erősítő nagyon fontos, helyenként akár ezzel ellentétesen ható új elemet is tartalmaz.

A Kormány döntési előkészítési rendjének szabályozása azt a célt szolgálja, hogy a kormánydöntések megalapozottak, szakszerűek és jogszerűek legyenek. A Kormány döntéshozatali eljárása korábban csupán politikai és közigazgatási szakmai-jogi előkészítési fázisokra volt osztható. Az új szabályozás logikája ettől némileg eltér, mert ezeken belül megkülönböztet általános és különös hatáskörű szerveket is. *Ennek jegyében rögzíti azt, hogy a kormányzati döntéshozatal általános hatáskörű szakmai döntés-előkészítő fóruma a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet. A kormányzati döntéshozatal különös hatáskörű szakmai döntés-előkészítő fóruma pedig a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság, valamint a Nemzetbiztonsági Munkacsoport.*

A kormányzati döntéshozatal általános hatáskörű politikai döntéshozó fóruma a Kormány, míg a kormányzati döntéshozatal különös hatáskörű politikai döntéshozó fóruma a Stratégiai és Családügyi Kabinet, a Gazdasági Kabinet, a Nemzetbiztonsági Kabinet, valamint a Nemzetpolitikai Kabinet. A Kormány az új szabályozás szerint is rendszeresen tart ülést, de a heti gyakoriságra való utalás elmaradt. A Kormány törvényalkotási programját és a Kormány féléves időtartamra szóló, havi ütemezésű munkatervét – bár a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján, de – maga a Miniszterelnök készíti el. Ezzel pedig a kormányműködést operatív irányító jogköre erősödik, amin nem változtat az, hogy az a Kormány társadalompolitikai célkitűzéseire illeszkedve – a miniszterek,

⁵² A 1243/2018. (V. 22.) Korm. határozattal módosított 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat.

a kormánybiztosok, a kormánybizottságok, a kormányhivatalok, az autonóm államigazgatási szervek, valamint az önálló szabályozó szervek vezetői javaslatainak figyelembevételével – készül el. A Kormány munkatervét – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárának előterjesztése alapján – a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet áttekinti.

A Kormány ügyrendjének jelzett módosítása nyomán ugyancsak változtak az előterjesztések tartalmi követelményei. A Kormányhoz benyújtott előterjesztés célja változatlanul a testület döntésének kezdeményezése. A korábbiakhoz hasonlóan a nagyobb jelentőségű kormányzati döntések (így például átfogó törvényjavaslatok, fontosabb kormányrendeletek, programok) előkészítése és a döntéshozatal kétszakaszos eljárásban történik, amelyben az első az elvi természetű, főbb tartalmi kérdésekben való döntést szolgálja, míg az ezt követő második szakasz a részleteiben kidolgozott szabályozási és egyéb döntések előkészítésére és meghozatalára irányul.

Ezen belül a törvénytervezetekről, az országgyűlési határozattervezetekről szóló előterjesztések előkészítését, benyújtását úgy kell ütemezni, hogy azok az Országgyűlés házszabályi rendelkezéseinek megfelelő eljárási rendben, a tervezett hatálybalépés időpontjára figyelemmel időben elfogadhatók legyenek. Az európai uniós tagságból fakadó jogalkotási kötelezettségekkel kapcsolatos előterjesztések előkészítését pedig úgy kell ütemezni, hogy azok a kötelezettség teljesítésére meghatározott határidőn belül elfogadhatók legyenek. Fontos tartalmi feltétel az, hogy az előterjesztés vezetői összefoglalójában kell bemutatni – az előterjesztés jelentőségéhez és jellegéhez igazodva – az előterjesztés szerinti ügy és a döntési javaslat lényegét.

Mindezt úgy kell megtenni, hogy a szakmai részletkérdések mellőzésével röviden be legyenek mutatva a megalapozott döntéshez szükséges információk. Így szerepeljen benne a javasolt intézkedésnek a Kormány társadalompolitikai célkitűzéseihez való illeszkedése, indokai, lényege, főbb tartalmi jellemzői. Tartalmazza továbbá a döntés hatásvizsgálatának keretei közt a tervezett döntés költségkihatását, valamint várható gazdasági, költségvetési, társadalmi, igazgatási, államháztartási, nemzetközi és egyéb hatásait – szükség szerint példákkal és számításokkal alátámasztva –, illetve következményeit (erre szolgál a hatásvizsgálati lap). Jogszabály esetében tartalmazza továbbá az alkalmazhatóság feltételeit, a természetes személyek és a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentését, ezek növekedése esetén az azt elkerülhetetlenül szükségessé tevő szempontokat, valamint hatósági eljárás esetén az elektronizálás ütemezését.

Az előterjesztésben javaslatot kell tenni továbbá az előterjesztés szerinti döntés kommunikációjára is, amelynek keretében szükség szerint tájékoztatást kell adni arról, hogy a javasolt szabályozás összeegyeztethető-e az Európai Unió jogával. Az európai uniós jogi aktusok átültetését vagy végrehajtását szolgáló jogszabálytervezet esetén részletesen – táblázat segítségével – be kell mutatni, hogy az uniós jogi aktus egyes rendelkezéseinek a tervezet mely rendelkezései felelnek meg (megfelelési táblázat). Ha az előterjesztés szerinti jogszabálytervezetet az európai uniós jog szerint előzetesen meg kell küldeni véleményezésre az Európai Bizottságnak, az Európai Központi Banknak, illetve az Európai Unió tagállamainak, a megküldési kötelezettség teljesítéséről nyilatkozni kell.

Az előterjesztésben be kell mutatni a tárgyra vonatkozó főbb megállapítások és javaslatok összefoglalását; így meg kell fogalmazni a határozott döntési javaslatot. Indokolt esetben szükséges bemutatni a végrehajtási jogszabály tervezetét is. Fontos tartalmi eleme az előterjesztésnek az, hogy abban ismertetni kell azon vitás kérdéseket, amelyekben nem

alakult ki egyetértés, és azokat – az eltérő vélemények ismertetésével – döntéshozatalra alkalmas módon be kell mutatni. Amennyiben pedig a megalapozott állásfoglalás ezt szükségessé teszi, két vagy több azonos részletességgel kidolgozott változatot kell tartalmaznia.

Sajátos szabály, hogy törvénytervezet vagy országgyűlési határozattervezet elfogadására irányuló javaslat esetében ismertetni kell az előterjesztőnek az országgyűlési tárgyalási módra vonatkozó javaslatát, valamint ennek indokait is. Amennyiben az előterjesztésben foglalt javaslat nem jogszabály megalkotására irányul, meg kell jelölni az adott kérdéssel kapcsolatos döntési hatáskör jogalapját.

Nagyon fontos új feltétel, hogy az előterjesztésnek pontosan megfogalmazott, a többféle értelmezés lehetőségét kizáró és a végrehajtás szempontjából ellenőrizhető határozati javaslatot kell megfogalmazni, szükség esetén rögzítve az ellenőrzés módját és felelőseit is. Végül kiemelés érdemel az is, hogy az előterjesztőnek javaslatot kell tennie a döntés, illetve az előterjesztés egyes részeinek minősített adattá nyilvánítására, közzétételének módjára, valamint más jogszabályoknak és határozatoknak a döntés következtében szükségessé váló módosítására, továbbá a feleslegessé váló korábbi jogszabályok és határozatok hatályon kívül helyezésére is. Szintén új rendelkezés az, hogy a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára kötelezően alkalmazandó előterjesztés-mintát bocsát ki. Sajátos eset az, amikor a miniszteri rendeletet más miniszterrel együttesen vagy vele egyetértésben kell kiadni, és az érintettek között véleményeltérés van. Ebben az esetben a vitatott kérdésről a miniszterelnök előterjesztése alapján – a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet álláspontjának figyelembevételével – a Kormány dönt.

Az ügyrend az alapos előkészítés érdekében szabályozza az előterjesztések egyeztetési/véleményezési rendjét. A korábbiakhoz képest új eleme e szabályozásnak az, hogy bevezeti az úgynevezett előzetes egyeztetés intézményét, amelynek keretében először a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára vizsgálja meg az előterjesztést, hogy az egyáltalában véleményezésre bocsátható-e. A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára ennek keretében vizsgálja, hogy az előterjesztés vagy a miniszteri rendelet tervezete összhangban áll-e a Kormány általános politikájával, továbbá, hogy az előterjesztő jogilag alkalmas megoldást választott-e a szabályozási cél megvalósításához, valamint az előterjesztés vagy a miniszteri rendelet tervezete megfelel-e az alkotmányossági és az európai uniós jogi követelményeknek. Ha az előterjesztés vagy a miniszteri rendelet tervezete költségvetési hatással rendelkezik, akkor a vizsgálat arról szól, hogy az megalapozott-e. A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára a jogi alkalmasság vonatkozásában minden esetben az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára, a költségvetési hatás fennállása esetén a Pénzügyminisztérium közigazgatási államtitkára, a társadalmi egyeztetési kötelezettségre figyelemmel a Miniszterelnöki Kabinetiroda közigazgatási államtitkára állásfoglalását kéri.

Amennyiben a vázolt előzetes eljárás eredménye megfelelő, akkor kezdődhet meg az előterjesztés tulajdonképpeni véleményezési eljárása. Ennek körében az előterjesztés és a miniszteri rendelet tervezetét egyeztetés céljából határidő megjelölésével meg kell küldeni a közigazgatási államtitkároknak, a feladatkörében érintett kormánybiztosnak és kormányhivatal vezetőjének, akik a tervezetre észrevételt tehetnek. A bíróságok és az ügyészségek feladatkörét érintő tervezetet az Országos Bírósági Hivatal elnökével és a legfőbb ügyésszel, az Alkotmánybíróságot, az Állami Számvevőszéket, a Magyar Nemzeti Bankot, az autonóm államigazgatási szerveket, illetve az önálló szabályozó szerveket

érintő tervezetet az adott szerv elnökével is egyeztetni kell. Ha pedig az előterjesztés a helyi vagy nemzetiségi önkormányzatok feladatkörét érinti, a tervezetet véleménynyilvánításra a meghatározó országos önkormányzati érdekképviselői szervezetnek meg kell küldeni.

A fővárosi vagy a megyei önkormányzat hatáskörét érintő kormányzati döntések előkészítésébe a főpolgármestert vagy a megyei közgyűlés elnökét is be kell vonni. A véleményt az előterjesztés megérkezésétől számított tíz munkanapon belül kell az előterjesztővel közölni, de ha az előterjesztés jelentősége vagy más szempont indokolja, a véleményadásra tíz munkanapnál hosszabb időtartamot kell biztosítani. Sajátosan alakul a határidő az átfogó jogszabályalkotásra irányuló előterjesztés, valamint testületi állásfoglalás kérésének esetén: ilyenkor a véleményezési határidő harminc munkanap. Ugyanakkor a Kormány által meghatározott esetben, vagy ha ezt fontos ok feltétlenül szükségessé teszi soronkívüliség is elrendelhető, ilyenkor a határidők öt munkanapnál nem rövidebb tartamban is megállapíthatók. Az előterjesztést ebben az esetben viszont a miniszter vagy a miniszter felhatalmazása alapján közvetlenül az államtitkár, a közigazgatási államtitkár, a kormánybiztos vagy a kormányhivatal vezetője bocsátja ki véleményezésre. Az előterjesztő az észrevételezővel a véleményeltérést egyezteti.

Az egyetértés és az egyet nem értés tényét, valamint azt, hogy a véleményező az észrevételt fenntartotta, az előterjesztésen a szerv megnevezésével és a nyilatkozattétel dátumának megjelölésével fel kell tüntetni. Ha az érintett határidőben nem nyilvánított véleményt, az előterjesztésben ennek tényére utalni kell. Az észrevétel elfogadása vagy a vitás kérdésben való megegyezés esetén az eredetileg észrevételt tevőt egyetértőként kell feltüntetni. A fennmaradó vitás kérdésekben, így különösen a kívánt közpolitikai cél elérését veszélyeztető észrevétel fenntartása esetén a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára a Közigazgatási Államtitkári Értekezletre való benyújtást megelőzően egyeztetést folytat, vagy arról gondoskodik, és javaslatot tesz a vita megoldásának módjára.

Az egyeztetés eredményeként az észrevételekről folytatott közigazgatási egyeztetés keretében minden szakmai, jogi és közigazgatási kérdést lehetőség szerint le kell zárni, és egyetértésre kell jutni. Új elem viszont az az eljárásban, hogy több változat fennmaradása esetén külön változatnak minősül az előterjesztés szükségességével vagy jogszerűségével való egyet nem értés is.

Nagyon fontos a kormányzati munkában annak szabályozása is, hogy a kormánytagokon kívül, akiknek ez a fő dolguk, még kiket illet meg az előterjesztés joga. A Kormányhoz előterjesztést nyújthat be feladatkörében a kormánybiztos, továbbá a Kormány döntése alapján vagy a miniszterelnök előzetes hozzájárulásával más szervek és személyek. Az irányításra és felügyeletre vonatkozó törvényi szabályozás alapján a kormányhivatal által előkészített előterjesztést a kormányhivatal felügyeletét ellátó miniszter nyújtja be és képviseli a Kormány előtt. Némileg ellentmond e szervek önállóságának az, hogy az autonóm államigazgatási szerv és az önálló szabályozó szerv által előkészített előterjesztést a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára vagy az előterjesztés szabályozási tárgyköre alapján feladat- és hatáskör szerint érintett miniszter nyújtja be és képviseli a Kormány előtt.

Az e-közigazgatás jegyében az előterjesztéseket elektronikus úton, a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára részére kell megküldeni, aki megvizsgálja azt, hogy a Közigazgatási Államtitkári Értekezletre benyújtott előterjesztés megfelel-e a Kormány ügyrendjében foglalt követelményeknek, és az annak nem megfelelő előterjesztés

tekintetében dönt a Közigazgatási Államtitkári Értekezletre történő benyújthatóság tárgyában. Szükség esetén javaslatot tesz az előterjesztőnek az előterjesztés kijavítására vagy kiegészítésére.

Az előterjesztőnek – a döntés kommunikációja esetén – legkésőbb a Kormány ülését megelőző munkanapon el kell juttatnia a kormányszóvivői feladatokat ellátó állami vezető részére az előterjesztéssel kapcsolatos sajtóközleményre vonatkozó szövegjavaslatát és a további felmerülő kérdésekkel kapcsolatos felkészítőt.

Előfordul időnként, hogy egy-egy törvényjavaslatot nem a Kormány nyújt be. Ilyenkor a miniszterelnök eltérő döntése hiányában a feladatkörrel rendelkező miniszter a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet ülésére előterjesztést nyújt be a nem a Kormány által benyújtott, tárgysorozatra került törvényjavaslatokkal és országgyűlési határozati javaslatokkal, a törvényjavaslatokhoz és az országgyűlési határozati javaslatokhoz benyújtott – a szabályozás lényeges tartalmát érintő – módosító javaslatokkal kapcsolatos kormányzati álláspontról. Az Országgyűlés Törvényalkotási bizottsága részéről benyújtandó módosító javaslat kormányoldali kezdeményezése esetén az indítvány tárgya szerint illetékes vagy a miniszterelnök által erre kijelölt miniszter előterjesztést készít, amelyet a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet megtárgyal.

A döntésig a feladatkörrel rendelkező miniszter az Országgyűlés bizottságainak ülésein – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárával, valamint a Miniszterelnöki Kabinetiroda közigazgatási államtitkárával történő egyeztetés alapján – képviseli a tárca álláspontját. A törvényjavaslatokhoz és az országgyűlési határozati javaslatokhoz benyújtott részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokkal kapcsolatban az ügynevezett előterjesztői tájékoztatást – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára javaslatára – a miniszterelnök adja meg.

Az Országgyűlés Törvényalkotási bizottságának ülésén a Kormány álláspontját a feladatkörrel rendelkező miniszter képviseli. Amennyiben a Kormány nem dönt, a feladatkörrel rendelkező miniszter – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárával, valamint a Miniszterelnöki Kabinetiroda közigazgatási államtitkárával történő egyeztetés alapján – a tárca álláspontját képviseli. Az egységes javaslattervezetet, valamint az egységes költségvetési javaslatot a feladatkörrel rendelkező miniszter javaslata alapján a miniszterelnök küldi meg a Törvényalkotási bizottság elnökének, illetve a Törvényalkotási bizottság feladatkörében eljáró költségvetési ügyekkel foglalkozó bizottság elnökének.

A zárószavazást előkészítő, valamint a zárószavazás előtti módosító javaslatokkal kapcsolatos kormányzati álláspontot a feladatkörrel rendelkező miniszter – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárával való egyeztetés alapján – képviseli. A zárószavazással összefüggő nyilatkozatot a miniszterelnök – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára javaslatára – teszi meg.

A Kormány döntését nem igénylő jelentésekre eltérő szabályok érvényesülnek, amelyeknek több fajtája is van. A külföldi tárgyalásokról például az előterjesztés benyújtására jogosultak, továbbá a Kormány képviseletére kapott megbízás alapján eljáró más személyek a Kormány képviseletében külföldön történt eljárásukról és külföldiekkel belföldön folytatott hivatalos tárgyalásaikról a befejezést követő egy héten belül a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára részére jelentést nyújtanak be. Ebben szükség szerint kezdeményezhetik a jelentés közigazgatási államtitkári értekezlet általi megtárgyalását.

Más jellegű a Központi Statisztikai Hivatal elnökének a Miniszterelnökséget vezető miniszter útján a Kormánynak jelentésben adott tájékoztatása a statisztikai adatokból következtethető fontosabb társadalmi-gazdasági változásokról. További eset, amikor a Miniszterelnökséget vezető miniszter rendszeresen – általában hetenként – írásbeli jelentést készít az európai uniós tagsággal összefüggő aktuális kül- és európa-politikai kérdésekről, valamint az azokból eredő hazai feladatokról, amelyet a közigazgatási államtitkári értekezlet megtárgyal. Bár a jelentésre az előterjesztésre vonatkozó előírások irányadók, a feladatok végrehajtásáról szóló jelentést nem kell egyeztetni, kivéve, ha a jelentés tartalma alapján a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára eltérően rendelkezik.

Az új szabályozás szerint változott a *Közigazgatási Államtitkári Értekezlet* szerepe is (a továbbiakban: KÁT), mivel az a Stratégiai és Családügyi Kabinet, a Gazdasági Kabinet és a Nemzetpolitikai Kabinet, valamint a Kormány ülésére benyújtott minden előterjesztést és jelentést előzetesen megtárgyal. Ennek megfelelően a KÁT a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testületként a kabinet és a Kormány ülései előkészítésének általános szakmai, szervező, egyeztető, továbbá a Kormány által hozott döntések végrehajtását ellenőrző fórumaként működik. Kivételesen e szabály alkalmazása alól a Kormány vonatkozásában a miniszterelnök, a kabinet vonatkozásában a kabinet elnöke – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára javaslatára – kivételt tehet.

A KÁT feladata tehát a kabinet és a Kormány üléseinek előkészítése. A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet döntés-előkészítő feladata keretében állást foglal az előterjesztések és jelentések döntésre való alkalmasságáról, a kabinet vagy a Kormány ülésének napirendjére vételéről, a kabinet, illetve a Kormány részére javaslatokat tesz. Állást foglal a további egyeztetések, valamint az előterjesztés átdolgozásának, kiegészítésének szükségességéről, további egyeztetések lefolytatása céljából eseti munkacsoport felállításáról rendelkezhet. Amennyiben a KÁT ülésén az előterjesztéssel (jelentéssel) kapcsolatban – előkészítési vagy egyeztetési hiányosságokból adódóan – jelentősebb új elem merülne fel, azokat leveheti a napirendjéről, és újabb egyeztetést írhat elő. Javasolhatja továbbá, hogy az általa megtárgyalt előterjesztésben foglalt kormányrendelet vagy kormányhatározat két ülés között kerüljön kiadásra, a politikai döntéshozó szervek által történő megtárgyalás nélkül.

A KÁT által tárgyalt előterjesztéssel és jelentéssel kapcsolatban kikérheti a Kormány tanácsadó szervének véleményét. Az előterjesztőt felhívhatja arra, hogy a kabinet, illetve a Kormány ülésére az értekezlet állásfoglalásának megfelelő – lehetőség szerint egyeztetett –, kiegészítő vagy alternatív előterjesztést nyújtson be. Ha pedig az előterjesztés átdolgozása szükséges, a KÁT új előterjesztés benyújtását írhatja elő. A KÁT-et a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára hívja össze, szervezi és vezeti, és rendszeresen – általában hetenként – tart ülést. A KÁT napirendjét a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára legkésőbb az ülést megelőző munkanapon állapítja meg.

A KÁT napirendjére kizárólag az előzetesen egyeztetett, az e határozatban foglalt követelmények megtartásával benyújtott előterjesztés és jelentés vehető fel, de ez alól a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára indokolt esetben kivételt tehet. A KÁT résztvevői a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára, a minisztériumok közigazgatási államtitkárai, a Miniszterelnöki Kormányiroda helyettes államtitkára. A Közigazgatási Államtitkári Értekezleten a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnöke, a Központi Statisztikai Hivatal elnöke, a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács elnöke, a tárca nélküli miniszter munkájának segítésére kijelölt valamely államtitkár állandó meghívottként

vesz részt. A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára a Közigazgatási Államtitkári Értekezletre más személyt is meghívhat.

A KÁT-en az érintettek kötelesek személyesen részt venni. Akadályoztatásuk esetén a közigazgatási államtitkárt helyettes államtitkár, a helyettes államtitkárokat, valamint a meghívottakat a jogszabályban vagy szervezeti és működési szabályzatban meghatározott, helyettesítésükre jogosult vezető, a Központi Statisztikai Hivatal és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnökét az általa kijelölt elnökhelyettes helyettesítheti. A KÁT üléséről emlékeztető készül, amelynek összeállításáról a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára legkésőbb az ülést követő második munkanapon gondoskodik. Az előterjesztő – a kabinet, illetve a Kormány ülést megelőzően – személyes egyeztetés útján megkísérli – a KÁT ülést követően – az esetlegesen fennmaradt nézetkülönbségek tisztázását és a viták lezárását. Az eljárásáról a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárát tájékoztatja, illetve a személyes egyeztetésre a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára képviselőjét meghívja.

A KÁT ellátja a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról szóló határozatban foglalt, a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégia érvényesítését, megvalósítását elősegítő, a fenntartható fejlődés ügyét érintő kormányzati döntésekkel kapcsolatos koordinációs feladatokat. A KÁT állandó és eseti munkabizottságokat hozhat létre. Az állandó munkabizottságok közvetlenül javasolhatják az általuk tárgyalta előterjesztés politikai döntéshozó fórumon történő megtárgyalását. Az eseti munkabizottság feladata lehet továbbá az egyeztetési folyamat lezárása, több tárca feladatkörét érintő, vagy nagyobb jelentőségű szabályozási javaslatok előkészítése is.

A kormányzati döntéshozatal különös hatáskörű szakmai döntés-előkészítő fóruma a *Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság* (a továbbiakban: FKB), mint a Kormány fejlesztéspolitikai javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő és koordináló szerve. Az FKB feladata az európai uniós forrásból megvalósuló fejlesztéspolitika végrehajtásának összehangolása, a fejlesztéspolitika területén hozandó kormányzati döntések előkészítése és az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium központi koordinációs tevékenységének elősegítése. Az FKB elnökből és tagokból álló testület. Az FKB elnökét a miniszterelnök jelöli ki és menti fel.

Az FKB tagjai az irányító hatóságot vezető államtitkár vagy helyettes államtitkár, az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által kijelölt személyek, a miniszter által kijelölt államtitkár vagy helyettes államtitkár, ha a miniszter által vezetett minisztériumban irányító hatóság nem működik, vagy a tárca nélküli miniszter által kijelölt államtitkár vagy helyettes államtitkár, a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára, az igazoló hatóság vezetője, a Magyar Turisztikai Ügynökség vezérigazgatója. Az FKB ülésére az elnök a tagon és az állandó meghívotton kívül más személyt is meghívhat.

A kormányzati döntéshozatal különös hatáskörű másik ilyen szakmai döntés-előkészítő fóruma a *Nemzetbiztonsági Munkacsoport* (a továbbiakban: Munkacsoport), amely a Nemzetbiztonsági Kabinet döntés-előkészítő testülete. A Munkacsoport javaslatot tesz a Nemzetbiztonsági Kabinetnek a közbiztonság és a nemzetbiztonság védelme, továbbá az élet- és vagyonvédelem érdekében szükséges feladatokra és intézkedésekre, valamint figyelemmel kíséri azok végrehajtását. Biztosítja az összehangolt, késedelem nélküli és szükséges intézkedések és a végrehajtásért felelős szerv gyors megállapítását lehetővé

tevő információcserét a közbiztonság és a nemzetbiztonság védelmével, valamint a haza védelmével és a szövetségi kötelezettségek teljesítésével összefüggésben az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, az Információs Hivatal, az Országos Rendőr-főkapitányság, a Terrorrelhárítási Központ, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Honvéd Vezérkar, a Miniszterelnökség, valamint az érintett minisztériumok között.

Javaslatot tesz a felsorolt szervek tevékenységével kapcsolatos szakfeladatok ellátására, azok összehangolására, a felelősség rendjére. Biztosítja a felsorolt szervek által feladat- és hatáskörükben szerzett, a közbiztonság és a nemzetbiztonság védelmével, valamint az élet- és vagyónvédelemmel összefüggő műveleti, valamint műveleti, bűnmegelőzési, bűnüldözési, felderítési és elhárítási célból hasznosítható információk közvetlen, koordinált cseréjét és összegzését, az operatív együttműködést. Szükség esetén információs igényt fogalmaz meg a felsorolt szervek felé, valamint együttműködésre kéri fel a Kormány irányítása alá nem tartozó állami szerveket.

Összehangolja a felsorolt szervek felderítő és műveleti, valamint hatósági intézkedéseit, továbbá a műveleti helyzetnek megfelelően javaslatot tesz a szükséges intézkedésekre. A Nemzetbiztonsági Kabinet átruházott hatáskörében dönt az alapvető biztonsági érdeket érintő beszerzések Országgyűlés általi mentesítésének kezdeményezésére vonatkozó feltételekről és eljárásról, valamint az ilyen beszerzések megvalósításakor az ajánlatkérő által érvényesítendő követelményekről szóló Kormány rendelet, valamint a minősített beszerzések Országgyűlés általi mentesítésének kezdeményezésére vonatkozó feltételekről és eljárásról. A Munkacsoport tagjai a belügyminiszter által delegált személy, a honvédelmi miniszter által delegált személy, a külgazdasági és külügyminiszter által delegált személy, a Miniszterelnöki Kormányiroda nemzeti információs államtitkára, a Honvéd Vezérkar főnöke, az Információs Hivatal főigazgatója, az Alkotmányvédelmi Hivatal főigazgatója, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatója, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat főigazgatója, az országos rendőrfőkapitány, a Terrorrelhárítási Központ főigazgatója, a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatója, a Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ főigazgatója, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója, az állami adó- és vámhatóság vezetője, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal főigazgatója. A Munkacsoport vezetője a Belügyminisztérium közbiztonsági főigazgatója.

Főszabályként az előterjesztés vagy jelentés a kormányülés napirendjére – a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság és a Nemzetbiztonsági Munkacsoport által tárgyalt előterjesztések és jelentések kivételével – akkor vehető fel, ha azt a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet megtárgyalta. E szabály alkalmazása alól a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára javaslatára a miniszterelnök kivételt tehet. A Kormányt az előterjesztés lényegéről az előterjesztő, a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet állásfoglalásáról a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára tájékoztatja.

Az ülés napirendjének javaslatát – a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet a kabinet állásfoglalásainak figyelembevételével – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárának javaslatára a miniszterelnök hagyja jóvá, és a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára küldi ki legkésőbb az ülést megelőző második munkanapon az ülés résztvevőinek. A végleges napirendről a Kormány dönt. A miniszterelnök enge-

délyével a halaszthatatlanul sürgős ügyek szakmailag egyeztetett dokumentumai az ülés megkezdése előtt a helyszínen is szétoszthatók a Miniszterelnöki Kormányiroda útján. A Kormány ülésén részt vesznek a Kormány tagjai. A Kormány ülésén a minisztert, akadályoztatása esetén, a miniszterhelyettese, a miniszter és a miniszterhelyettese egyidejű akadályoztatása esetén a miniszter által erre kijelölt államtitkár helyettesíti. A miniszter – eseti jelleggel – más miniszter részére megbízást adhat a Kormány ülésén történő képviselésére. A Kormány ülésén tanácskozási joggal vesz részt az előterjesztő és az állandó meghívott.

A Kormány ülésén állandó meghívott a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára, a kormánysszóvivő. Ha az előterjesztést nem a Kormány tagja, hanem más jogosult nyújtotta be, akadályoztatása esetén az általa kijelölt helyettes hiányában a miniszterelnök által kijelölt személy vesz részt a napirendi pont tárgyalásán. A Kormány ülésén tanácskozási joggal vesznek részt a miniszterelnök által meghívott személyek. A meghívás személyre szólóan történik, az ülésen kizárólag a meghívott vehet részt. A feladatkörét érintő napirendi pont tárgyalásához a Kormány ülésére meg kell hívni azt, aki tekintetében törvény ekként rendelkezik. A Kormány ülését a miniszterelnök akadályoztatása esetén a miniszterelnök általános helyettese vezeti, aki gyakorolja mindazon hatásköröket, amelyeket e határozat a miniszterelnök hatáskörébe utal. A Kormány ülésén jelen lévők az előterjesztésről, illetve az egyéb döntést igénylő kérdésről tanácskozást folytatnak, amelyet követően a miniszterelnök összefoglalja a tanácskozás során elhangzottakat, és kimondja a Kormány döntését. A Kormány ülése a benyújtott előterjesztések, jelentések megtárgyalásából, döntések meghozatalából, szóbeli eszmecsereből, eligazításból, bejelentésekből, valamint – a miniszterelnök egyedi felhívása esetén – a Kormány tagja által adott tájékoztatásból áll. Rendkívüli vagy azonnali intézkedést igénylő esetben a Kormány – ülésen kívül – úgy is hozhat döntést, hogy az adott ügyben tagjai írásban vagy távbeszélő útján közlik állásfoglalásukat. A Kormány ülése megszervezéséről és dokumentálásáról a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára gondoskodik.

A Kormány a feladatkörében rendeletet bocsát ki, határozatot hoz, irányelvet vagy elvi állásfoglalást fogad el. A Kormány döntései szövegének véglegesítéséről az ülés összefoglalója alapján a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára gondoskodik, és felterjesztésében azt a miniszterelnök – akadályoztatása esetén a miniszterelnök helyettese – írja alá. Ha a Kormány az előterjesztett javaslatot érdemben megváltoztatta, a szükséges utóegyeztetéseket a Kormány, ennek hiányában a Miniszterelnöki Kormányiroda által kijelölt állami vezető koordinálja. A Kormánynak az Országgyűlés elé terjesztendő önálló indítványait a miniszterelnök – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára előterjesztése alapján – küldi meg az Országgyűlés elnöke részére, az ehhez szükséges benyújtólevelet a miniszterelnök akadályoztatása esetén pedig a miniszterelnök-helyettes kiadományozza.

A benyújtásra megfelelően előkészített javaslatot papír alapon és elektronikusan a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára részére kell eljuttatni. A benyújtott önálló indítványnak az Országgyűléshez történő, a tárgyaláshoz szükséges példányszámban való eljuttatásáról az előadó miniszter gondoskodik. A Kormány a KAT, illetve a kabinet javaslata alapján az előterjesztés elfogadásáról vita nélkül határozhat, ha vitás kérdés nem maradt fenn. A miniszterelnök a Kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben – feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitüntetések

adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki. Az ilyen eljárásban hozott rendeletekről és határozatokról szóló jelentést utólagos jóváhagyásra a miniszterelnök nyújtja be a Kormányhoz.

A Kormány rendeleteit, határozatait, elvi állásfoglalásait és irányelveit az üléstől számított nyolc munkanapon belül kell kihirdetni (közzétenni), illetve az érdekeltek részére megküldeni, kivéve, ha a miniszterelnök más határidőt állapít meg. A Kormány határozatait a Magyar Közlöny Határozatok Tárában kell közzétenni. A Kormány döntése alapján a Miniszterelnöki Kormányiroda sokszorosított formában az érdekelteknek közvetlenül küldi meg a minősített adatot tartalmazó, a kizárólag a Kormány tagjai, a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára, a kormánybiztosok, a kormányhivatalok és a rendvédelmi szervek vezetői számára feladatot kijelölő és pénzügyi kötelezettségvállalással nem járó határozatokat.

A külön határozatba foglalást vagy intézkedést nem igénylő döntést az összefoglalóban kell rögzíteni. Erről a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára szükség esetén emlékeztetőt ad ki. A kormányülés dokumentumainak kezeléséről és őrzéséről, valamint a Kormány döntéseinek nyilvántartásáról a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára gondoskodik. A Kormány üléséről összefoglaló és a Kormány tagjának kérésére, indokolt esetben és a miniszterelnök engedélyével rögtön, továbbá az ülés végén az összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel készül.

Az összefoglaló elkészítéséről – az ülést követő három munkanapon belül – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára gondoskodik. Az összefoglalót a miniszterelnök írja alá, amelyet összefoglaló mellékleteként a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvényben meghatározottakat kell megőrizni. Az összefoglaló egy-egy példányát a közigazgatási államtitkárok kapják meg. A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára az összefoglaló megküldését másnak is engedélyezheti.

A hangfelvétel a Kormány tagjai és az állandó meghívottak személyes használatára a Miniszterelnöki Kormányirodán rendelkezésre áll. A Kormány tagjainak, a kormányülés állandó meghívottainak megbízottja a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárának engedélyével a felvételt meghallgathatja. Ha folyamatban lévő feladat végrehajtásához szükséges, az érdekeltnak a hangfelvétel alapján készített kivonat adható.

A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára rendszeresen előterjesztést készít a Kormány számára a Kormány határozataiban és munkatervében előírt határidős feladatok végrehajtásáról. A végrehajtásért felelős írásban számot ad a határidő elmulasztásának okairól. A Kormány határozataiban előírt feladatok teljesítési határidejének módosítására vonatkozó javaslatokat is tartalmazó előterjesztést a miniszterelnök – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján – nyújtja be a Kormányhoz.

A miniszterelnök felhívhatja a minisztert, a kormánybiztosot és a kormányhivatal vezetőjét a Kormány által elrendelt feladat végrehajtásáról való beszámolásra. A Kormány egyes sajátos feladatainak ellátásáról az ügyrend külön is rendelkezik. Így az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételtől és az ehhez kapcsolódó koordinációs eljárásrendről, valamint az európai uniós tagságból eredő jogharmonizációs feladatok meghatározásának, programozásának és teljesítésük ellenőrzésének rendjéről külön kormányhatározat rendelkezik.

A kormányzati döntéshozatal különös hatáskörű politikai döntéshozó fóruma a Stratégiai és Családügyi Kabinet, a Gazdasági Kabinet, a Nemzetbiztonsági Kabinet, valamint a Nemzetpolitikai Kabinet. A kabinet működésének célja a Kormány döntéseinek előkészítése, valamint döntés a Kormány hatáskörébe tartozó ügyekben.⁵³

3.3. A Kormány működését segítő szervezeti mechanizmus

Az előző pontban tárgyalt kormányzati döntés-előkészítési eljárás célja is a Kormány megfelelő és kiegyensúlyozott működésének biztosítása. Ennek érdekében a Kormányok munkáját minden rendszerben többféle kormányzati segédszerv támogatja, amelyek rendeltetése a döntések politikai és szakmai előkészítése, vagy a meghozott döntések végrehajtásának koordinációja, ellenőrzése. Ezekre láthattunk példákat a magyar kormány ügyrendjében is az eljárási szabályok érvényesítésénél, de e szervek jogállását ott nem tekintették át.

Általánosságban rögzíthető az, hogy a kormányok működését segítő szervezeti mechanizmusok körében található szervek közt vannak hivatali típusú szervek, illetve testületek, továbbá személyhez kötődő tisztségek. Ezeknek a szerveknek a köre, konkrét megjelenési formája és szerepe nagymértékben különbözik egymástól az egyes országokban, és a kormányformán kívül függ a kormánypolitikától is.

Ebben a sokszínűségben is meg lehet azonban különböztetni egymástól a kormányzati döntések előkészítését, koordinációját és végrehajtását alapvetően adminisztratív eszközökkel szolgáló szerveket a politikai segédszervektől.

A kormányok munkáját szakmailag és jogilag támogató és alapvetően adminisztratív eszközöket alkalmazó hivatali típusú szervek közül Magyarországon, a rendszerváltástól a 2010-es kormányváltásig, a kormányzati koordináció és politikai ellenőrzés legfontosabb szerveként a Miniszterelnöki Hivatal működött. Az eredetileg az adminisztráció szerveként létrehozott hivatal azonban egy hosszas fejlődés következtében erősen átpolitizálódott, és méreteiben egyre gyarapodva végül már vízfejként telepedett a kormányzati munkára a modern közpolitika formálása jegyében, ezért változtatni kellett. Az azóta eltelt időben több modell is kipróbálásra került, de a legradikálisabb változtatásokat éppen a 2018 májusában létrehozott kormánystruktúra hozta el.⁵⁴ Ennek működési részét illetően a megelőző pontban már említettük a politikai és szakmai előkészítés funkciójának általános és különös hatáskörű elemekre történő felbontását. A továbbiakban a kormányközponti funkciókat betöltő modellekről és a hatályos megoldás sajátosságairól lesz szó.

3.3.1. A Miniszterelnökség és a Miniszterelnöki Kabinetiroda

A kormányközponti funkciók intézményesítési folyamatában az elsőnek alkalmazott Miniszterelnöki Hivatal az 1990-es kezdetekkor még egy kis létszámú és köztisztviselő

⁵³ A kabinetek részletes feladat- és hatásköréről lásd bővebben a Kormány ügyrendjét: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A10H1144.KOR&mahu=1> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 30.).

⁵⁴ A Kormány összetételére (kormánytagok és miniszterelnök-helyettesek) lásd: www.kormany.hu/hu/miniszterelnok-helyettesek (A letöltés dátuma: 2018. 06. 02.).

(közigazgatási államtitkár) által vezetett hivatal volt, amely a különböző kormányok alatt folyamatosan növekedett, míg 1998-tól a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter személyében politikai vezetést is kapott. Miközben a hivatal szervezete egyre nagyobb lett és bonyolultabbá vált, a kormányzás adminisztratív segítése és koordinációja helyett, az egyre inkább a politikai koordinációval és saját szervezetének belső igazgatásával foglalkozott.

Az így szerzett negatív tapasztalatok alapján a 2010-ben hivatalba lépett Kormány alapvetően változtatott a kormányzati segédszervezetek korábban kialakult szerkezetén, és radikális lépésként meg is szüntette a Miniszterelnöki Hivatalt. A hivatal által ellátott korábbi funkciók közül a politikai funkciókat a Miniszterelnökség, míg a közigazgatási funkciókat a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter, a közigazgatási és igazságügyi miniszter vette át.

Ebben a megoldásban a Miniszterelnökség egyértelműen a miniszterelnök munkaszervévé vált, amelynek tevékenységét a miniszterelnök irányította, de azt a Miniszterelnökséget vezető államtitkár vezette.

Feladatkörében a Miniszterelnökség segítette a miniszterelnök főként politikai jellegű munkáját, tevékenységét, ennek során pedig közreműködött a Kormány általános politikájának meghatározásában (politikai koordinációs szerep). Ezekre az igen összetett és folyamatosan változó feladatokra a Miniszterelnökséget vezető államtitkáron kívül további államtitkár volt kinevezhető, viszont a Miniszterelnökség politikai funkcióiból eredően a Miniszterelnökségen közigazgatási államtitkár nem működött.

A korábbi Miniszterelnöki Hivatal funkciói közül az adminisztratív funkciókat a közigazgatási és igazságügyi miniszter felelősségébe helyezték, és azt mint a kormányzati tevékenység összehangolását határozták meg. Az persze már akkor is látszódott, hogy ez a funkció a gyakorlatban nehezen különíthető el és időnként felesleges párhuzamosságokhoz vezethet, vagy emiatt éppen a koordináló szervek tevékenysége vezet zavarokhoz.

Talán az ilyen irányú tapasztalatok vezettek oda, hogy a 2014-es választásokat követően átalakított kormánystruktúra ismét változtatott ezen a rendszeren, és a kormányzati koordináció a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladat- és hatáskörébe került.⁵⁵

Ezzel azonban alapvetően megváltoztak a Miniszterelnökség funkciói, feladat- és hatáskörei egyaránt. A kormányműködés politikai segítése és koordinációja, valamint a szakmai és jogi segítése, összehangolása ismét egy szervezetbe került, miközben számos – korábban minisztériumokhoz tartozó – ágazati feladattal is bővült.

Némi meglepetésre és különösebb előzmények nélkül, inkább talán személyhez köthető politikai okokból 2015-ben azonban ismét levált a kormányzati munka politikai koordinációjáért felelős szervezete a Miniszterelnökségről, és létrejött a miniszter által vezetett Miniszterelnöki Kabinetiroda, amely elsősorban általános politikai koordinációt ellátó minisztérium. Ennek megfelelően a Miniszterelnökség ellátta – a politikai koordináció kivételével – a kormányzati tevékenység összehangolásáért való feladatköröket, továbbá ágazati felelősségkörében egyes szakpolitikai feladatokat és hatásköröket gyakorolt.⁵⁶

⁵⁵ 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 4. § 1.

⁵⁶ 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 4–19. §.

A *Miniszterelnöki Kabinetirodát* a miniszterelnök kabinetfőnöke vezeti, aki kormánytag miniszter. Erre a szervezetre is igaz a korábbi megállapítás, miszerint nem *sui generis* szervezetként, hanem minisztériumként kezelte a jogi szabályozás.⁵⁷

A miniszterelnök kabinetfőnökének feladat- és hatásköre eredetileg elsősorban politikai jellegű volt, azaz a miniszterelnök kabinetfőnöke a Kormány általános politikai koordinációért felelős tagja. Az eredeti jogi szabályozás szerint tehát a 2018-as kormányváltásig a Miniszterelnökség és a Miniszterelnöki Kabinetiroda közt egy sajátos és differenciált munkamegosztás alakult ki a miniszterelnök és a Kormány tevékenységének segítségével. Azt, hogy ez a szervezeti erőforrások tekintetében mennyire jelentett esetleg felesleges párhuzamosságokat, nehéz megítélni. Mindenesetre figyelemre méltó tény az, hogy az OECD-tagországok közt Magyarország azon kevés országok körébe tartozik, ahol a közszektor és ezen belül a központi közigazgatás létszáma emelkedést mutatott⁵⁸ az elmúlt években.

3.3.2. A Kormányzati Központ és a Miniszterelnöki Kormányiroda új intézményei

Az így kialakult struktúra azonban még tovább differenciálódott a 2018-as választásokat követően létrejött kormánystruktúrában, mivel a Miniszterelnökség és a Miniszterelnöki Kabinetiroda mellé, „kormányzati központ” szerepkörrel, létrejött a már tárgyalt Miniszterelnöki Kormányiroda.⁵⁹ Ismét felosztásra kerültek a kormányközponti funkciók, csak most már nem a jól ismert politikai és szakmai, adminisztrációs funkciók mentén, hanem valami más, szuperkoordinációs logika mentén, amelynek egyetlen vezérelve a miniszterelnöki szerepkör további erősítése operatív eszközökkel is a Kormány munkájában.

Ennek megfelelően a miniszterelnök feladatai végrehajtása érdekében közvetlenül, illetve a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján összehangolja és megszervezi a kormányzati igazgatás – ide nem értve a területi közigazgatás – működését, előkészíti a Kormány munkatervének és törvényalkotási programjának tervezetét, gondoskodik azok végrehajtásáról. Előkészíti továbbá a Kormány tagjainak feladat- és hatáskörét szabályozó kormányrendelet tervezetét, valamint a Kormány ügyrendjének, továbbá azok módosításának tervezetét, egységes szempontrendszerre tesz javaslatot.

A Kormány üléseinek előkészítése céljából gondoskodik a közigazgatási egyeztetések koordinációjáról, ennek során a Kormány döntéseiben meghatározott követelmények érvényesítéséről, valamint ellenőrzi, hogy a javasolt döntés végrehajtásának feltételei teljeskörűen biztosíthatók-e. Szervezi, vezeti és lebonyolítja a közigazgatási államtitkári értekezletet, gondoskodik annak döntései érvényesítéséről, összeállítja a kormányülés napirendjét, előkészíti a Kabinet üléseit, szervezi, összehangolja és ellenőrzi a Kormány döntéseinek végrehajtását. Ellenőrzi a határidős, valamint a folyamatos feladatok végrehajtását, közreműködik a döntések megvalósulásának értékelésében, a végrehajtás alakulásáról az érintett szervektől közvetlenül is tájékoztatást kérhet.

⁵⁷ 2014. évi XX. tv. Magyarország minisztériumainak a felsorolásáról.

⁵⁸ Lásd: www.keeper.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/panorama-des-administrations-publiques-2017_gov_glance-2017-fr#WbADV83YXIU#page1 96–98. (A letöltés dátuma: 2018. 02. 07.).

⁵⁹ Lásd: 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet.

Érvényesíti a kormányzati döntés-előkészítés, az Európai Unió döntéshozatali tevékenysége és a Kormány döntéseinek végrehajtása során az összkormányzati szempontokat. Ennek érdekében szervezi és működteti a döntés-előkészítés és a végrehajtás egységes folyamatát, szükség esetén kezdeményezi a Kormány feladatkörében érintett tagja vagy a Kormány intézkedését. Koordinálja az alkotmányos szervek, az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervek vezetőivel való kapcsolattartást. Ellátja az állami vezetők állami vezetői szolgálati jogviszonyával kapcsolatos személyügyi műveleteket, biztosítja az állami vezetők munkavégzéséhez szükséges tárgyi eszközellátást. A miniszterelnök a Miniszterelnöki Kormányiroda szervezetén belül működő államtitkár útján elemzi, értékeli és – szükség esetén – koordinálja a hírszerzési tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatok végrehajtását, illetve kezdeményezi a Kormány feladatkörében érintett tagja vagy a Kormány intézkedését.

Értékeli és elemzi továbbá a kormányzati döntésekhez kapcsolódó, külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű információk összehangolt, késedelem nélküli áramlását. Közvetíti a hírszerzési tevékenységet érintő eseti döntéseket a miniszterek és a kormányzati szervek felé. Javaslatot, illetve előterjesztést tesz a hírszerzési tevékenységgel összefüggő ügyekben a Kormány részére, szükség esetén pedig kezdeményezi a Kormány feladatkörében érintett tagjai összehangolt tevékenységét és jelentések elkészítését, illetve összkormányzati feladat indítását. Értékeli a hírszerzési tevékenységhez kapcsolódó kormányzati döntések megvalósulását, ennek keretében a végrehajtás alakulásáról a Kormány feladatkörében érintett tagjától információt, illetve az érintett szervektől közvetlenül is tájékoztatást kérhet.

A miniszterelnök a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján részt vesz a Kormánynak az Országgyűléssel való kapcsolattartásában a miniszterelnök kabinetfőnökével egyetértésben. Ennek keretében ellátja az országgyűlési ülésszakok előkészítésével összefüggő kormányzati feladatokat. Így javaslatot tesz a Kormánynak az Országgyűlés rendkívüli ülésszaka, illetve ülése összehívásának kezdeményezésére. Gondoskodik a Kormány által elfogadott törvényalkotási program benyújtásáról, és figyelemmel kíséri annak megvalósulását. Gondoskodik továbbá a Kormány által elfogadott törvény- és országgyűlési határozati javaslatok, beszámolók, politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslatok benyújtásáról, valamint figyelemmel kíséri az ezekkel összefüggő parlamenti eljárásokat, és megteszi az elfogadásukhoz szükséges igazgatási intézkedéseket.

A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára oly módon is segíti a miniszterelnök tevékenységét, hogy a miniszterelnök részére – feladat- és hatáskörében – soron kívül tájékoztatást, felvilágosítást, továbbá kormányzati összeállítások elkészítéséhez szakmai előkészítő anyagot, adatszolgáltatást, illetve szakértői közreműködést kér a Kormány vagy a Kormány tagjainak irányítása vagy felügyelete alá tartozó központi államigazgatási szervektől.

A Miniszterelnöki Kormányiroda feladataihoz képest a miniszterelnök politikai munkaszervezete a miniszterelnök kabinetfőnöke. E feladatkörében felel a Kormány általános politikai koordinációért, kormányzati kommunikációért, a turizmusért, a vendéglátásért, az e-közigazgatási és informatikai fejlesztések egységesítéséért. A miniszterelnök kabinetfőnöke az általános politikai koordinációért való felelőssége keretében biztosítja és megszervezi a miniszterelnöknek az Alaptörvény 18. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladat- és hatásköre gyakorlását, e feladat- és hatáskörében felel a Kormány általános

politikája kialakításának irányításáért, közreműködik a miniszterelnök feladat- és hatásköre gyakorlásában. E feladat- és hatáskörében részt vesz a Kormány általános politikája végrehajtásának ellenőrzésében, felel a miniszterelnök személye körüli feladatok ellátásáért. Érvényesíti a kormányzati döntés-előkészítés és a Kormány döntéseinek végrehajtása során a miniszterelnök döntéseiből és a Kormány általános politikájából következő politikai szempontokat. A miniszterelnök kabinetfőnöke az általános politikai koordinációért való felelőssége keretében ellátja a miniszterelnök személye körüli feladatokat. E tekintetben ellátja a miniszterelnök és a Kormány körüli állami protokollteendőket, felel a miniszterelnök külföldre történő kiutazásaival kapcsolatos feladatok ellátásáért, a nemzetközi állami rendezvények szervezéséért és lebonyolításáért, valamint az általa vezetett minisztérium protokolltevékenységéért, gondoskodik a miniszterelnök kommunikációs felkészítésével kapcsolatos feladatok ellátásáról.

A miniszterelnök kabinetfőnöke a turizmusért való felelőssége keretében előkészíti a turizmusra, az utazásszervező és -közvetítő tevékenységre, az utazási és utazásközvetítői szerződésre, a falusi és agroturizmusra, valamint – a gyógy- és egészségügyi tényezők vonatkozásában az egészségügyért felelős miniszterrel együttműködve – az egészség-turizmusra vonatkozó jogszabályokat. A miniszterelnök kabinetfőnöke a vendéglátásért való felelőssége keretében előkészíti a vendéglátásra, valamint a közösségi és állami bormarketing-tevékenységre vonatkozó jogszabályokat. A miniszterelnök kabinetfőnöke a vendéglátásért való felelőssége keretében meghatározza a vendéglátás irányításának cél-, eszköz- és intézményrendszerét, fejlesztési koncepcióját. A miniszterelnök kabinetfőnöke az e-közigazgatási és informatikai fejlesztések egységesítéséért való felelőssége keretében javaslatot tesz az infokommunikációs infrastruktúra-fejlesztési és -szolgáltatási politika végrehajtásának egyes irányaira. Kidolgozza az állampolgárok és a vállalkozások számára biztosított elektronikus közszolgáltatások kialakításának elvi irányítási kereteit, gondoskodik az állampolgárok és a vállalkozások elektronikus közigazgatási szolgáltatások használatára való ösztönzéséről.

Ahogy látható a felsorolásból, a tisztán politikai koordinációs feladatokon túl a miniszterelnök kabinetfőnöke ágazati feladatokért is felel, e tekintetben pedig az általa vezetett Miniszterelnöki Kabinetiroda minisztériumnak minősül.

A kormányközponti szerepkörök újraosztásának nagy vesztese a megelőző pontban ismertetett Miniszterelnökség lett.

Az új szerepköréből ugyanis nem csupán a politikai koordináció, de a kormányzati munka összehangolása is hiányzik. Feladatai olyan ágazati közigazgatási jellegűek, amelyek egyébként a szaktárcaik közt is feloszthatók lettek volna. Hogy ez mégsem történt meg, annak oka mindenekelőtt a miniszterelnöki szorosabb irányítás igényét tükrözheti, már csak a Miniszterelnökség elnevezése és jogállása miatt is. Lássuk erre a státútumból a legfontosabbakat a következők szerint.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter a Kormány

- anyakönyvi ügyekért,
- állampolgársági ügyekért,
- Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért,
- európai uniós ügyek koordinációjáért,
- építésügyi szabályozásért és építéshatósági ügyekért,
- helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért,

- kormánybiztosok tevékenységének összehangolásáért,
 - kormányzati társadalmi kapcsolatok összehangolásáért,
 - kormányzati stratégiák kidolgozásának támogatásáért,
 - közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért,
 - közigazgatás-fejlesztésért,
 - közigazgatás-szervezésért,
 - közbeszerzésekért,
 - kulturális örökség védelméért,
 - településfejlesztésért és településrendezésért,
 - területrendezésért,
 - társadalompolitika összehangolásáért,
 - társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért
- felelős tagja.

A miniszter vezeti a Stratégiai és Családügyi Kabinet üléseit. A miniszter a miniszterelnök részére – feladat- és hatáskörében – soron kívül tájékoztatást, felvilágosítást, továbbá kormányzati összeállítások elkészítéséhez szakmai előkészítő anyagot, adatszolgáltatást, illetve szakértői közreműködést kérhet a kormányzati szervektől, közvetíti a miniszterelnök eseti döntéseit a miniszterek és a kormányzati szervek számára.

Ahogy látszik a főbb munkamegosztásból, az igazi kormányközponti szerepkör a Miniszterelnöki Kormányirodához került, míg a Miniszterelnökség a szaktárcák közt fel nem osztott kiemelt fontosságú ágazati ügyekért felel. Az új kormányközponti munkamegosztás tehát inkább a tárcák és magának a Kormánynak a működését relativizálhatja a tovább erősödő miniszterelnöki szerepkörökkel szemben.

A vázolt új rendszer értékelése azonban még korai, hiszen működési tapasztalatok nem állnak rendelkezésre hozzá, de az már most világos, hogy nemzetközi összehasonlításban csakúgy, mint a korábbi magyar közigazgatás hagyományaihoz képest is, egyedi megoldásról van szó.

3.3.3. A Kormány munkáját segítő egyéb szervek

A kormányközponti feladatokat ellátó szerveken kívül minden kormányzati rendszerben vannak más típusú szervei is a Kormány munkáját segítő szerveknek. Ez nálunk is így van. A Miniszterelnökségen és a Miniszterelnöki Kabinetirodán, valamint az újonnan létrehozott Miniszterelnöki Kormányirodán kívül jogilag lehetnek,⁶⁰ és a gyakorlatban vannak is más, a kormány munkáját segítő szervek. Idetartoznak a megelőző pontokban a Kormány működésénél részletezett kabinetek, amelyeket a Kormány kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben a Kormány ülései előtti állásfoglalásra hozhat létre. A *kabinet* tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek. A kabinet ülésére állandó jelleggel meghívott személyek körét, a kabinettag miniszterek helyettesítésére jogosult állami vezetőket,

⁶⁰ Lásd 2010. évi XLIII. tv., valamint a 2018. évi CXXV. tv.

valamint a további kabinettagok és az állandó meghívottak helyettesítésére jogosult személyeket a kabinetet létrehozó normatív kormányhatározat jelöli ki.⁶¹

Másik ilyen szervtípus, amikor a Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására *kormánybizottságot* hozhat létre. Ilyen a már szintén említett Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság. A kormánybizottság tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek. A kormánybizottság ülésére állandó jelleggel meghívott személyek körét, valamint a bizottsági tagok helyettesítésére jogosult állami vezetőket és az állandó meghívottak helyettesítésére jogosult személyeket szintén a kormánybizottságot létrehozó normatív kormányhatározat jelöli ki.

A következő típus igen összetett, a valamikori tárcaközi bizottságok helyett most csupán úgy fogalmaz a hatályos jogi szabályozás, hogy a Kormány egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületet hozhat létre. A testület tagjai tevékenységükért tiszteletdíjban részesülhetnek. A legismertebb közülük az elmúlt években talán az Európai Integrációs Tárcaközi Bizottság volt, de ide sorolhatók voltak az Informatikai Tárcaközi Bizottság, az Országos Foglalkoztatásügyi Tanács, a Nemzetpolitikai Tárcaközi Bizottság, a Közösségi Foglalkoztatás Tárcaközi Bizottság stb.).

E testületek léte és alkalmazása a mindenkori kormánypolitika függvényében gyorsan változik, kevésbé stabil. Az ennek keretében létrejövő testületek tagjait, valamint az azok ülésére állandó jelleggel meghívott személyek körét a testületet létrehozó normatív kormányhatározat (közjogi szervezetszabályozó eszköz) jelöli ki. Egyes testületek esetében mód van arra is, hogy ha a kabinetet, kormánybizottságot létrehozó normatív kormányhatározat ekként rendelkezik, tagja lehessen maga a miniszterelnök is.

A Kormány működését segítő testületként működő szervek mellett vannak más, a Kormányhoz vagy a kormánytagok személyéhez és feladatköréhez kapcsolódó megoldások is. Így a Kormány – normatív határozatával – miniszter vagy kormányhivatal feladatkörébe nem tartozó vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására kormánybiztost nevezhet ki.

A *kormánybiztos* személyére az új szabályok szerint maga a miniszterelnök tesz javaslatot, és kormánybiztossá – igen rugalmas megoldásként – miniszter, államtitkár, közigazgatási államtitkár vagy helyettes államtitkár, továbbá más személy a Kormány feladatkörébe tartozó feladat ellátására nevezhető ki. Kormányrendelet a Kormány irányítása alá tartozó szervek vezetői, a szervek szervezeti egységei vezetőinek tevékenysége, valamint egyes helyettes államtitkárok tevékenysége tekintetében a kormánybiztost irányítási jogkörrel ruházhatja fel. A kormánybiztos tevékenységét a miniszterelnök, illetve a Kormány által határozatban kijelölt miniszter irányítja. Az irányító személye a kormánybiztos által ellátandó egyes feladatok tekintetében eltérő lehet. A kormánybiztos megbízatása meghatározott időre, de legfeljebb két évre szól. A kormánybiztos e megbízatása a miniszteri, államtitkári, közigazgatási államtitkári vagy helyettes államtitkári megbízatásának megszűnésével megszűnik. A kormánybiztos e megbízatása megszűnik a miniszterelnök megbízatása megszűnésével is.

A kormánybiztost tevékenységének ellátásában a Kormány normatív határozatában meghatározottak szerint kijelölt minisztériumban vagy a Miniszterelnöki Kormányirodán működő titkárság segíti, amelyre az államtitkár titkárságának szabályai az irányadók. Ilyen kormánybiztosokat neveztek ki korábban például a nemzeti filmipar megújítására, a budai

⁶¹ Így például maga a Kormány ügyrendje a kabinetek vagy a Nemzetbiztonsági Munkacsoport tekintetében.

Várnegyed és a fertődi Esterházy-kastély megújítására, vagy az egyes kiemelt jelentőségű budapesti beruházások irányításával kapcsolatos feladatok ellátására.

Az eddig tárgyaltaakhoz képest is rugalmasabb megoldás az, hogy a miniszterelnök – normatív utasításával – a feladatkörébe tartozó feladat ellátására *miniszterelnöki biztost* nevezhet ki. A miniszterelnöki biztos megbízatása is meghatározott időre, de legfeljebb a miniszterelnök megbízatása megszűnéséig szól.

A miniszterelnöki biztos tevékenységét a miniszterelnök irányítja. A miniszterelnök rendeletben irányítási jogkörrel ruházhatja fel a miniszterelnöki biztost. A miniszterelnöki biztost tevékenységének ellátásában – a miniszterelnök normatív utasításában foglaltak szerint – a miniszterelnök által kijelölt minisztériumban vagy a Miniszterelnöki Kormányirodán működő titkárság segíti. A miniszterelnöki biztost tevékenységének ellátásában segítő titkárságra az államtitkár titkárságának szabályai az irányadók.

A miniszterelnök diplomáciai, személyes tanácsadói vagy egyéb eseti jellegű feladat *miniszterelnöki megbízottként* történő ellátására is megbízást adhat. A miniszterelnök a miniszterelnöki megbízottat feljogosíthatja a miniszterelnöki főtanácsadói megnevezés használatára. Ilyenek voltak például az általános kulturális ügyekért, a magyar kulturális értékek megőrzésével és fejlesztésével összefüggő feladatok ellátásáért, a nyugati magyarsággal való kapcsolattartásért, valamint a társadalmi felzárkóztatásért, stb. felelős miniszterelnöki megbízottak. Ezek is gyorsan, az ellátandó feladatok függvényében változó megbízatások, funkciók.⁶²

A kormányzati segédszervek főszabály szerint – legalábbis a Kormányhoz viszonyítva – önálló döntési jogkörrel nem rendelkeznek, azaz szerepük konzultatív jellegű, de nem korlátozza annak jogköreit.

⁶² A 2018. május 18-tól működők listáját lásd: www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/miniszterelnoki-megbizottak (A letöltés dátuma: 2018. 06. 02.).

4. Különös hatáskörű szervek a központi közigazgatásban

Az idetartozó szervek a kormányzati munkamegosztásban valamely közigazgatási ágazatért vagy funkcióért felelnek, de a Kormányhoz képest hatáskörük soha nem foghatja át az államigazgatás teljes körét. E szervek feladata ennek megfelelően a szakigazgatás, és ezért szervezeti formájuk is bürokratikus, azaz hivatali. Tekintettel a Kormány kettős jellegére, a politikai és a szakmai elemeket ebben a körben is érvényesíteni kell ott, ahol ez a Kormány működésével közvetlenül összefügg. Tekintettel tehát arra, hogy a Kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll, mindkettő munkaszervezeténél jelen van, de egyben el is választandó a politikai változó és a szakmai állandó elem.

A központi közigazgatás szakigazgatási feladatai azonban nagyon sokrétűek, amelyeket különböző módon célszerű megszervezni, ezért minden országban differenciált az ide sorolható szervek köre. Az alaptípus a politikai változó-elemmel rendelkező és a miniszter által vezetett minisztérium, míg további típust képeznek a politikai változó elemmel nem rendelkező, tehát nem a miniszter által vezetett szervek, a központi közigazgatás nem minisztériumi formában működő szervei. A központi közigazgatás különös hatáskörű szerveinek tárgyalása és vizsgálata ezek szerint történik.

4.1. A miniszter és a minisztérium

4.1.1. A miniszter jogállása

Amint azt már korábban jeleztük, a miniszter a Kormány tagja, akinek a tevékenységét segítő munkaszervezete a minisztérium mint a központi közigazgatás törvénnyel létrehozott, miniszter által vezetett hivatali formában működő különös hatáskörű irányító szerve. A végrehajtó hatalmi ág korlátjaként minősíthető az, hogy minisztériumot a legtöbb parlamentáris rendszerben csak törvénnyel lehet létrehozni. Így van ez nálunk is, mert az Alaptörvény szerint a minisztériumok felsorolását törvény tartalmazza.⁶³ Ennél részletesebb szabályozást azonban maga az Alaptörvény a minisztérium szervezetéről és működéséről nem ad, hanem azt külön törvény, a 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (röviden Ksztv.) tartalmazza, továbbá a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény szabályozza.

E szabályozások szerint:

- a miniszter a Kormány tagja,
- a minisztert a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki,
- a Kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg,

⁶³ Jelenleg a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2018. évi V. tv.

- a Kormány általános politikája keretei közt önállóan irányítja az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágait és az alárendelt szerveket,
- ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat,
- törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva rendeletet alkothat,
- tevékenységéért az Országgyűlésnek, valamint a miniszterelnöknek felelős,
- jogállásának részletes szabályait törvény határozza meg.

A Ksztv. a miniszter jogállását és feladatait a már vázolt elméleti alapokon úgy határozza meg, hogy „a minisztérium a miniszter munkaszerveként a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű államigazgatási szerv. A miniszter vezeti a minisztériumot, e feladatkörében irányítja az államtitkár és a közigazgatási államtitkár tevékenységét. Az általános politikai koordinációt ellátó Miniszterelnöki Kabinetirodát a miniszterelnök kabinetfőnöke mint miniszter vezeti.”⁶⁴

A miniszter részletes feladat- és hatásköreit azonban nem a törvény, hanem a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében⁶⁵ állapítja meg. A tárcát vezető miniszterekétől eltérő a tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköre, akinek feladatköréként az egyetlen miniszter feladatkörébe sem tartozó feladatok ellátása határozható meg.

Egyebekben a tárca nélküli miniszter részletes feladat- és hatáskörét is a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletben állapítja meg, amely csak tartalmilag különbözik a tárcaminiszterekétől. A tárca nélküli miniszter tevékenységét a Miniszterelnöki Kormányiroda vagy a Kormány által rendeletben meghatározott más minisztérium segíti.

Akadályoztatása esetén a minisztert – az általa vezetett minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint – az államtitkár, a tárca nélküli minisztert – a munkáját segítő minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint – e minisztérium államtitkára helyettesíti. Vannak azonban speciális esetek (így például a köztársasági elnök intézkedését igénylő döntések kezdeményezése), amikor a helyettesítésre kormányrendeletben kijelölt miniszter jogosult csupán.

A miniszter normatív utasítással kiemelt fontosságú feladat ellátására *miniszteri biztost* nevezhet ki. A miniszteri biztos a miniszter feladatkörébe tartozó feladat ellátására nevezhető ki. A miniszteri biztos kinevezését megelőzően a javasolt személyről a miniszter tájékoztatja a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkárát, aki a javaslattal szemben, a tájékoztatást követő tizenöt napon belül kifogással élhet. A kifogásolt személy nem nevezhető ki miniszteri biztossá. A kifogás tényéről és a kifogásolt személyről a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkára a miniszterelnököt a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján tájékoztatja.

A miniszteri biztos tevékenységét az őt kinevező miniszter irányítja. A miniszteri biztos megbízatása meghatározott időre, de legfeljebb két évre szól. A miniszteri biztos

⁶⁴ Vö. Ksztv. 34. §.

⁶⁵ Ezek közül a legfontosabb a 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről, a „statútum”.

e megbízatása visszavonással vagy az őt kinevező miniszter hatáskörgyakorlása megszűnésével is megszűnik.

A *miniszterek* egyértelműen politikai kritériumok alapján kerülnek kiválasztásra annak ellenére, hogy a szabályozás szerint miniszterré kinevezhető minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy. A miniszteri tisztségre a miniszterelnök által javasolt személyt az Országgyűlésnek a miniszter feladatköre szerint hatáskörrel rendelkező bizottsága a kinevezését megelőzően meghallgatja.

A kinevezett miniszter az Országgyűlés előtt az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló törvény szerinti szöveggel esküt tesz. A miniszter tekintetében törvény eltérő rendelkezése hiányában a munkáltatói jogokat a miniszterelnök gyakorolja. A miniszter a miniszterelnök útján a köztársasági elnökhöz intézett írásbeli nyilatkozatával bármikor lemondhat megbízatásáról. A miniszterelnök bármikor javaslatot tehet a köztársasági elnöknek a miniszter felmentésére.

A miniszter helyettese az *államtitkár* – törvényben meghatározott kivételekkel, a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint – a miniszter teljes jogkörű helyettese. Az államtitkár a miniszter legfőbb politikai segítője, aki ellátja a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerint, az abban meghatározott helyettes államtitkár tevékenységének irányítását. Mivel egy tárcánál több államtitkár is lehet, az államtitkári cím használata során utalni kell az államtitkárnak a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerinti feladatkörére. Az államtitkára is a miniszterre hasonló szabályozás érvényesül, így törvény eltérő rendelkezése hiányában a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja. Államtitkárrá minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy kinevezhető. Az államtitkárt a miniszterelnöknek a miniszter véleménye kikérését követően tett javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A miniszter véleményét a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter útján terjeszti a miniszterelnök elé.

4.1.2. A minisztérium

A minisztérium felépítését és szervezetét a törvényi szabályozás keretei között a minisztérium szervezeti és működési szabályzata határozza meg. A korábban alkalmazott megoldásokkal szemben – az egységes megoldások alkalmazása érdekében – a szervezeti és működési szabályzatot, illetve annak módosítását e törvény keretei között a miniszter – a miniszterelnök és a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter jóváhagyását követően – normatív utasításban adja ki.

A minisztérium létszámkeretét – az egyes állami vezetők és a kabinetfőnökök irányítása alá tartozó szervezeti egységek együttes létszáma szerinti bontásban – a Kormány határozza meg. A minisztérium szervezete alapvetően két jól elkülöníthető részre osztható: a politikai elemeket tartalmazó *politikai változó* struktúrára és a szakmai elemeket tartalmazó *szakmai állandó* struktúrára.⁶⁶ A politikai változó struktúrába tartoznak a kormányzati igazgatási tisztviselők közül a politikai szolgálati jogviszonyban álló miniszter,

⁶⁶ A 2018. évi CXXV. tv. szerint politikai felsővezetők a) a miniszterelnök, b) a miniszter, c) az államtitkár, d) szakmai felsővezetők a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkárok.

az államtitkárok és azok politikai segítői. A minisztérium szakmai állandó struktúrája a hivatali szervezet, amelyet a kormányzati szolgálati jogszonyban álló közigazgatási államtitkár a miniszter irányítása alatt, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezet.

A *közigazgatási államtitkár* a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak szerint *helyettes államtitkár* helyettesíti. A helyettes államtitkár a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően irányítja a miniszter feladat- és hatáskörének a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott része tekintetében a szakmai munkát, valamint dönt a hatáskörébe utalt ügyekben. A Miniszterelnökségen működő helyettes államtitkár a Miniszterelnökség szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint segíti a Miniszterelnökséget vezető miniszter vagy a Miniszterelnökségen működő államtitkár tevékenységét. A helyettes államtitkár tevékenységét a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint az államtitkár, a közigazgatási államtitkár, kormánybiztos, miniszteri biztos vagy miniszterelnöki biztos irányítja. A helyettes államtitkári cím használata során utalni kell a helyettes államtitkárnak a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerinti feladatkörére. A helyettes államtitkárt a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában kijelölt, az irányítása alá tartozó főosztályvezető helyettesíti.

A minisztérium a miniszteri kabinetre, főosztályokra és titkárságokra, a főosztály osztályokra tagozódik, a főosztályvezető vezetése alatt álló titkárság osztályokra tagozódhat. A szervezeti és működési szabályzat rendelkezhet úgy, hogy az államtitkár munkáját kabinet segíti.

Vezetői kinevezés a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott szervezeti egység tekintetében adható. A miniszteri kabinetet főosztályvezetőként a *kabinetfőnök* közvetlenül vezeti, akinek a tevékenységét a miniszter irányítja. Az államtitkári kabinetet a kabinetfőnök főosztályvezetőként közvetlenül vezeti, akinek a tevékenységét az államtitkár irányítja.

A főosztályt *főosztályvezető* vezeti, akinek a tevékenységét a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott helyettes államtitkár irányítja. A szervezeti és működési szabályzat rendelkezhet úgy, hogy a főosztályvezető tevékenységét a miniszter, az államtitkár vagy a közigazgatási államtitkár irányítja. Az osztályokat a főosztályvezető, illetve olyan főosztályvezető-helyettes vagy osztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét a főosztályvezető irányítja.

Az állami vezető tevékenységének ellátását – ha a szervezeti és működési szabályzat így rendelkezik – titkárság segítheti. Az államtitkár titkárságát főosztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét az államtitkár irányítja. Ha az államtitkár munkáját kabinet segíti, az államtitkár titkárságát osztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét az államtitkár kabinetfőnöke irányítja. A közigazgatási államtitkár titkárságát főosztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét a közigazgatási államtitkár irányítja. A helyettes államtitkár titkárságát főosztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét a helyettes államtitkár irányítja.

Amint azt már említettük, a jogi szabályozásnak az a megoldása, hogy a minisztériumi struktúra politikai változó és szakmai állandó részre osztható, nem magyar sajátosság, hanem a demokratikus jogállamok közigazgatásában általánosan alkalmazott elv.

A politikai részbe tartoznak a politikai szerepkört ellátó politikai kinevezettek, így maga a miniszter, politikai államtitkár, politikai tanácsadók, segítők stb., míg a szakmai

részbe a közigazgatási szakfeladatokat ellátó közszolgálati tisztviselők. Ennek megfelelően épül fel a minisztériumi szervezet is, amelyben politikai változó és szakmai állandó részeket szoktak megkülönböztetni, és ez a megkülönböztetés akkor is érvényesül, ha a gyakorlatban a két funkció, és így a struktúra közt, nincsenek merev határok. A konkrét megoldásokban a politikai részben is dolgozhatnak (például kabinet) oda kirendelt tisztviselők, míg a szakmai állandó struktúrát az irányító miniszter a szervezeti és működési szabályozás által átalakíthatja. Az idetartozó állami vezetőket pedig – persze megfelelő garanciális szabályok betartásával – általában minden rendszerben leválthatja a politikai változó elem, de ezzel az aktusával csak az adott minisztériumból, de nem az egész közszolgálatból távolíthatja csupán el. Bár a minisztérium a miniszter munkaszervezete, a minisztérium vezetési és szervezeti struktúráját a miniszter önkényesen nem alakíthatja, mivel – mint láttuk – jogállami keretek közt azt törvény szabályozza, ilyen módon stabilizálva a központi közigazgatás belső struktúráját. Hasonlók mondhatók a minisztériumi személyzetének jogállására is (miniszter, politikai államtitkár stb.), akik nálunk a Ksztv. alapján állami vezetők, de egy részük közszolgálati tisztviselő, ezen belül pedig határozatlan idejű kormánytisztviselői szolgálati jogviszonyban áll.

A polgári demokratikus jogállamokban elterjedt modellnek és leggyakrabban alkalmazott megoldásnak a logikája arra épül, hogy a választásokon győztes és parlamenti többséghez jutó politikai erő(k)nek az akaratát nem önkényesen, hanem csak meghatározott jogi keretek közt, jogilag releváns módon lehet érvényesíteni a közigazgatás felé. A közigazgatásban ez egyebek közt azt jelenti, hogy – bár az irányító testületek, így az államigazgatásban a Kormány összetételét, a helyi önkormányzatok esetében a képviselőtestület – összetételét egyértelműen a választások eredménye határozza meg közvetlenül, vagy közvetett formában, de az összetétel a politikai változások függvényében változhat is, tehát változó. A közigazgatás szakigazgatási funkciói azonban feltételezik az állandóságot és a szakmai hozzáértést, ezért ezektől a változásoktól meg kell óvni az ezt végző struktúra részeit. E két szempont együttes érvényesítését jelenti a politikai változó és a szakmai állandó struktúra vázolt megkülönböztetése és – normális esetben a köz érdekében képződő – politikai akarat csak ezen a mechanizmuson keresztül transzformálódhat legitim módon a közigazgatásra.

A kormányzati igazgatásról szóló törvényt lényegében Magyarországon is ennek az elvnek megfelelően hozták meg az alábbiak szerint.

A kormányzati igazgatás tisztségviselői politikai szolgálati jogviszonyban, biztosi jogviszonyban vagy kormányzati szolgálati jogviszonyban állhatnak.

Politikai szolgálati jogviszonyban áll a politikai felsővezető, a politikai vezető és a politikai tanácsadó, valamint a politikai főtanácsadó és a kabinetfőnök. Politikai felsővezető a miniszterelnök, a miniszter és az államtitkár, politikai vezető pedig a kormány megbízott.

Biztosi jogviszonyban áll a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos és a miniszteri biztos.

Kormányzati szolgálati jogviszonyban áll a szakmai felsővezető, a szakmai vezető, a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei kormánytisztviselője, valamint a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselője. Szakmai felsővezető a Miniszterelnöki Kormányiroda és a minisztérium közigazgatási államtitkára, a Miniszterelnöki Kormányiroda, a minisztérium helyettes államtitkára, a kormányzati főhivatal és a központi hivatal vezetője, valamint vezetőjének helyettese továbbá a kormányhivatal főigazgatója. Szakmai vezető a kormányhivatal igazgatója, a járási hivatal,

valamint a fővárosban a fővárosi kerületi hivatal vezetője és helyettese, a főosztályvezető, és az osztályvezető.

A minisztériumi szervezetben ezért a jelenleg hatályos szabályozás alapján a politikai változó struktúrába tartoznak:

- a miniszter,
- a politikai államtitkár (ok), valamint azok politikai segítői,
- a politikai tanácsadók, főtanácsadók.

Az e körbe tartozók közös jellemzője, hogy politikai döntés alapján nevezik ki őket, feladatuk is politikai, jogállásuk pedig eltér a közszerületi tisztviselőktől. Az idetartozók esetében a politikai változások függvényében cserélődnek a személyek (lásd például a miniszterelnöki megbízás keletkezése és megszűnése, a miniszteri kinevezés létrejöttének mechanizmusa, stb.).

Ezekről jól elkülönítható módon, a szakmai állandó struktúrába tartoznak:

- a közigazgatási államtitkár,
- a helyettes államtitkárok,
- a főosztályvezetők, főosztályvezető-helyettesek, osztályvezetők,
- a nem vezető tisztséget betöltő érdemi feladatokat ellátó kormánytisztviselők.

A két vizsgált kategória közötti leglényegesebb különbség az, hogy a szakmai állandó struktúrába tartozók értelemszerűen szakmai feladatokat látnak el. Megbízásuk feltétele ezért az általános, továbbá a betöltött munkakörtől függő speciális, szakmai képesítési előírások teljesítése, jogviszonyuk pedig – főszabályként határozatlan idejű – kormánytisztviselői kormányzati szerületi jogviszony.

Bár napjainkra már egybeesik az elméleti és a jogi differenciálás, de célszerű rámutatni arra is, hogy ez a megkülönböztetés nem mechanikusan érvényesül, vannak köztes kategóriák. A hatályos magyar szabályozás szerint például a miniszteri biztos mindkét kategóriába tartozhat, de megemlíthető az is, hogy a határozatlan időre kinevezett közigazgatási államtitkárokat és helyettes államtitkárokat – mint állami vezetőket – bármikor indokolás nélkül fel lehet menteni, bár más közszerületi tisztviselői állást kell felajánlani számukra, tehát elvileg egész szakmai pályafutásuk alatt a közszerületben maradhatnak csak más beosztásban. Az egy más kérdés, hogy a gyakorlatban ilyen ma már csak igen kivételesen fordul elő, mivel e tisztségek olyan bizalmi viszonyt feltételeznek a miniszterelnökkel és a miniszterrel, főként itt nálunk Magyarországon, hogy a váltás gyakran éppen ennek megszűnése miatt következik be, de akkor az egész közszerületre vonatkozóan érvényesül.

Az ilyen mechanizmusok érvényesülése a gyakorlatban a jogi környezet mellett, nagymértékben a politikai kultúra és a kialakult szokások függvénye, mint ahogy az is, hogy a szakmai vezetők stabilitása a közigazgatásban miképpen alakul. Magyarországon ez a viszony az elmúlt években és a különböző kormányok alatt is folyamatosan romlott, a politikai ráhatás egyre alacsonyabb vezetői szinteket is elér a kormánytisztviselői kiválasztásban, ami a politika közigazgatási szerepének növekedését is jelenti. Nálunk a politika mozgásteren ezen a téren hagyományosan mindig is nagy volt, de ezt más rendszerekben is csak ott sikerült jelentősen korlátozni (például a skandináv modellben), ahol a központi közigazgatásban a politikai változó struktúrát és a szakmai állandót szervezetileg is különválasztották. Ebben a megoldásban, a minisztériumokban csak politikai kinevezettek vannak, a szakmai elem

pedig az attól szervezetiileg teljesen elválasztott ügynökségekben, vagy a központi hivatalokban jelenik meg. A miniszter ügynökségeket irányító jogköre azonban nem terjed ki sem a vezetők kinevezésére, sem a struktúra megváltoztatására.

Nem véletlen, hogy ez a modell sem terjedt el számottevően a világ nagy közigazgatási rendszereiben, hiszen nagymértékben korlátozza a választásokkal legitimitást szerző politikai változóstruktúra mozgásterét, miközben a felelősség ezen a szinten marad. Ennek ellenére hatása kimutatható a nem minisztériumi formában működő más központi közigazgatási szervek, különösen az autonóm államigazgatási szervek fejlődésére.



1. ábra

A minisztériumi struktúra

Forrás: a szerző szerkesztése ÁRVA et al. 2015, 126. alapján

A fenti ábra értelemszerűen a hatályos hazai megoldásunkat tartalmazza, de elveiben azonos minden más rendszerben is.

4.1.3. A minisztérium feladatai

Optimális esetben a szervezeti struktúra a szervezet által ellátott feladatok függvénye. Amikor a minisztérium feladatairól beszélünk, akkor tulajdonképpen nem másról van szó, mint a szervezet egyszemélyi vezetőjének, a miniszternek a feladat és hatásköréről. A hatályos magyar jogi szabályozás szerint⁶⁷ ugyanis „a minisztérium a miniszter munkaszerveként a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű államigazgatási szerv. A miniszter vezeti a minisztériumot, e feladatkörében irányítja az államtitkár és a közigazgatási

⁶⁷ 2010. évi XLIII. tv. 34. § (1)–(3) bek.

államtitkár tevékenységét. A miniszter részletes feladat- és hatáskörét a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletben állapítja meg.”

Ebből tehát világos az, hogy – ellentétben a közigazgatási gyakorlatban esetenként használt megfogalmazással – feladat- és hatásköre nem a minisztériumnak, hanem az azt vezető miniszternek van. A miniszteri feladatok általános körére nincs közvetlen alaptörvényi vagy törvényi szabályozás, azt a miniszterek feladatkörét tartalmazó és ma már egységes szerkezetbe foglalt kormányrendeleti formában megjelenő statútum⁶⁸ tartalmazza „egyes miniszterek általános feladatai és hatáskörei” címmel. Sokáig ugyanis a minisztériumoknak saját, de szintén kormányrendeletben foglalt statútumuk volt, az egységes szerkezet ott is kötelező volt, végeredményben azonban mindegyik el is tért egy kicsit egymástól, ezért azokat még külön koordinálni kellett.

Az egy kormányrendeletben foglalt minisztériumi statútumok a következő főbb, minden miniszternél egységesen jelen lévő feladatköröket tartalmazzák:

A miniszter – jogszabályban, valamint Kormányhatározatában meghatározott – feladatkörében

- javaslatot készít a Kormány általános politikájára;
- előkészíti a stratégiai dokumentumokat és az ezek végrehajtására vonatkozó programokat, koordinálja azok megvalósítását;
- előkészíti a törvények és a kormányrendeletek tervezeteit, a Kormány, a miniszterelnök és a köztársasági elnök határozatait, valamint törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján miniszteri rendeletet ad ki, különleges jogrend időszakára vonatkozó jogszabálytervezeteket dolgoz ki;
- intézményirányítást és -felügyeletet gyakorol;
- kezdeményezi és előkészíti a feladatkörébe tartozó nemzetközi szerződéseket, megkötöti a nemzetközi szerződésnek nem minősülő tárcamegállapodásokat;
- az Európai Unió intézményeinél, a külkapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben felhatalmazás alapján képviseli a Kormányt;
- gondoskodik az európai integrációból eredő feladatok végrehajtásáról;
- közreműködik az európai uniós források felhasználásában;
- jogszabály vagy szerződés alapján gyakorolja az államot megillető tulajdonosi jogokat az állam tulajdonában álló gazdasági társaság tekintetében, illetve alapítói jogot gyakorol az alapítvány felett;
- gondoskodik – a statisztikáról szóló törvényben meghatározottak szerint – a feladat- és hatáskörével kapcsolatos statisztikai információrendszer kialakításáról, működtetéséről és fejlesztéséről.

Az egységes statútumban csak ezt követően határozzák meg az egyes miniszterek szakpolitikai feladat- és hatásköreit. Ezek a szervezeten kívülre ható feladat- és hatáskörök, de ezek mellett fontos a minisztériumi szervezet vezetése is. A minisztériumi munkaszervezet működési színvonala nagymértékben függ a korszerű vezetési módszerek sikeres alkalmazásától, de a miniszter személyétől is. Ezért a minisztérium szervezeti és működési szabályzatát, illetve annak módosítását a Ksztv. keretei között a miniszter – a miniszter-

⁶⁸ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet.

elnök és a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter jóváhagyását követően – normatív utasításban adja ki.

Fontos megjegyezni azt, hogy a miniszterek részletes feladat- és hatáskörei azonban nem merülnek ki a statútumban foglaltakban. A konkrét hatásköröket – a statútum kereteit, mintegy a kormányzati munkamegosztás irányítóját figyelembe véve – különböző szintű más jogszabályok határozzák meg. Az átláthatóságuk érdekében viszont azok a minisztériumok Szervezeti és Működési Szabályzatai mellékletében szereplő hatásköri jegyzékből ismerhetők meg. A statútum tehát csak az általános miniszteri feladatköröket és a főbb ágazati (szakpolitikai) feladatköröket tartalmazza.

A jelenleg hivatalban lévő Kormány irányítása alá az alábbi minisztériumok tartoznak:⁶⁹

- Agrárminisztérium,
- Belügyminisztérium,
- Emberi Erőforrások Minisztériuma,
- Honvédelmi Minisztérium,
- Igazságügyi Minisztérium,
- Innovációs és Technológiai Minisztérium,
- Külgazdasági és Külügyminisztérium,
- Miniszterelnöki Kabinetiroda, (a miniszterelnök politikai munkaszervezeteként működik, de a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezete a Miniszterelnöki Kormányiroda),
- Miniszterelnökség,
- Pénzügyminisztérium.

Bár a miniszterek és a munkaszervezetükként működő minisztériumok viszonyában már kiemeltük, hogy feladat- és hatásköre a miniszternek van, de ő gyakorolja akkor is, ha jogszabály a minisztériumnak mint központi államigazgatási szervnek címez hatáskört.⁷⁰ Ennél fontosabb azonban az, hogy a jelenlegi kormánystruktúra nagy integrált miniszteri feladatköröket tartalmazva, kevesebb minisztériumból áll, mint a rendszerváltást követően az elődei. Így például a 2010-es kormányváltás 10 fős kormányához képest, a megelőző Bajnai-kormány 18 tagja volt, hasonlóan a második Gyurcsány-kormányéhoz, de az Antall-kormány 20 tagja volt. E különbségeket látván méltán lehetett kormányzati modellváltásról beszélni. Ezen lényegében nem változtatott a 2018-as új kormányzati struktúra sem.

4.2. A központi közigazgatás nem minisztériumi formában működő különös hatáskörű szervei

A minisztériumon mint a központi közigazgatás különös hatáskörű szervén kívül, minden országban vannak a központi közigazgatásnak más formában működő szervei. Ezek gyűjtőelnevezése a „nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek”, ami

⁶⁹ 2018. évi V. tv.

⁷⁰ 2010. évi XLIII. tv. 5. §.

így nem jogi, hanem elméleti gyűjtőfogalom. Ez magában foglal minden más olyan szervet a minisztériumon kívül, amely központi közigazgatási szerv, hivatali formában működik, és különös hatáskörrel rendelkezik. Rögzíthető ezért, hogy a minisztérium nem az egyetlen típusa a központi közigazgatás különös hatáskörű és hivatali formában működő szerveinek. Ugyanakkor az is kiemelendő, hogy a minisztériumon kívüli, összefoglaló elméleti elnevezéssel „nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerveknek” nevezett kategória nem egynemű, és több szervtípust is magában foglal. A jelenlegi hazai szabályozás szerint idetartoznak az *autonóm államigazgatási szervek*, az *önálló szabályozó szervek*, a *kormányzati főhivatalok* és a *központi hivatalok*.

Ez a szakirodalomban az elmúlt évtizedekben kialakult, de korántsem általánosan használt elnevezés⁷¹ az idetartozó szervek legfőbb jellemzőjét és egyben a minisztériumtól megkülönböztető azon sajátosságát veszi alapul, hogy élükön nem kormánytag miniszter áll, és mint ilyenből, hiányzik a politikai változó elem. Vagyis az idetartozó szervek csak szakmai állandó struktúrával rendelkeznek, és élükön szakmai képesítési előírásoknak megfelelő közszolgálati tisztviselő, illetve ezen belül kormánytisztviselő áll.

A központi hivatalok esetében azonban olyan jogszabályi változások következtek be,⁷² hogy egyes, úgynevezett törvénnyel létrehozott központi hivatalok vezetését az irányító minisztérium SZMSZ-ben meghatározott államtitkára is elláthatja. Ebben az esetben a vezető a politikai változó struktúra része, de nem a központi hivatal, hanem az irányító minisztérium szervezetében, így ez sajátos átmeneti kategóriát képez.

Említettük már, hogy a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek szinte minden kormányzati rendszerben működnek, alkalmazásukkal pedig többszintűvé válik a különös hatáskörű központi közigazgatási szervek által végzett ágazati igazgatási és irányítási tevékenység, amelynek kialakulása hosszabb folyamat eredménye, és az idetartozó szervtípusok léte mögött egymástól eltérő politikai vagy közigazgatási megfontolások mutathatók ki az egyes konkrét rendszerekben.

Az egyik legáltalánosabb ok magának a Kormánynak és a miniszternek a jogállása a központi közigazgatásban, valamint az ahhoz kapcsolódó politikai változó és szakmai állandó struktúra viszonya. Ennek kiindulópontja az, hogy plurális, demokratikus jogállamban a választásokon győztes párt vagy pártok a Kormányon és a kormánytag miniszterelnökön és minisztereken keresztül tud(nak) legálisan hatni a közigazgatásra a politikai változó struktúrán keresztül. A minisztérium ágazati irányítási jogkörébe tartozó feladatok egy része viszont pártatlan, csak szakmai és jogi feltételek szerint végezhető tevékenységet jelent, így különösen a hatósági ügyek intézése és más egyedi ügyekben hozott döntések.

A két feladat egy szervezetben történő ellátása a politikai ráhatást közvetlenné teheti, ezért az ilyen feladat- és hatáskörök tekintetében, különösen, ha azok előfordulása gyakori, számuk nagy, az egyedi ügyek intézésére létrehoznak inkább egy, a minisztérium szervezettől független, önálló hatáskörrel rendelkező szervezetet, amelyet nem a miniszter vezet, hanem „csak” irányít és felügyel, tehát nem ő hozza a döntéseket, és azokra utasítást sem adhat. Ebben a megoldásban tehát a miniszter kormányzati felelőssége érvényesítéséhez irányítási és ellenőrzési jog járul, de apolitikus miniszter nem hoz egyedi közigazgatási

⁷¹ Így például ismeretes „a kormánynak alárendelt nem minisztériumi központi államigazgatási szervek” elnevezés is, lásd például: FAZEKAS 2014, 169.

⁷² Lásd a 2015. évi CXCI. tv. 1. §, valamint a 2018. évi CXXV. tv.

döntéseket, mert nem az a feladata. A politika ilyen típusú önkorlátozásához azonban kel-
lenek további érvek is, így ezek közé sorolható a kormányzati munka rugalmasságához
fűződő politikai érdek is.

A minisztériumokat vezető miniszterek ugyanis általában a Kormány tagjai, és annak
összetétele a kormánystruktúra egyik legnehezebb politikai kérdése különösen a koalíciós
kormányok esetében. A minisztériumok létrehozása, átalakítása és megszüntetése csakúgy,
mint a miniszterek megbízása, komoly politikai alkumechanizmust feltételez.

Mindez sokkal egyszerűbb a nem minisztériumi formában működő központi köz-
igazgatási szervek esetében, mert létrehozásukhoz nemcsak miniszteri kinevezésre nincs
szükség, de ahhoz általában nem is kell a törvényhozás közreműködése, így rugalmasabban
határozhatók meg a kormányzati munkamegosztás részletes feladatai, és azok végrehajtá-
sába el lehet helyezni a kormánypártok szakpolitikussait.

Ezért aztán a Kormány és a kormánytag miniszter közvetlen politikai ráhatásának
korlátozása a konkrét közigazgatási szakmai ügyekre, valamint a kormányzati munka ru-
galmasságához fűződő érdek együtt eredményezik e szervek létrejöttét. Meg kell azonban
jegyezni azt is, hogy az említett különböző megfontolások egymástól eltérő jogállású szer-
veket eredményeztek az egyes konkrét kormányzati rendszerekben, így nálunk is.

A magyar központi közigazgatásban történetileg és az egyes kormányokon átívelő
módon érvényesülő nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek
rendszerét 2016-ban átfogó reform keretében felülvizsgálták, aminek következtében számuk
radikálisan csökkent a reform előtti 38-ról mintegy 22-re úgy, hogy feladat- és hatásköreik
a korábbi irányításukat ellátó minisztériumokhoz, illetve a fővárosi és megyei kormány-
hivatalokhoz, valamint a járási hivatalokhoz kerültek. Olyan nagy múltra visszatekintő
központi hivatalok szűntek meg, mint például az Országos Tisztifőorvosi Hivatal, vagy
a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, illetve a Nemzeti Közlekedési Hatóság.

A többszintű központi kormányzás létrejöttéhez kapcsolódik, de egyben élesen el is
különül, az úgynevezett *autonóm közigazgatási struktúrák* létrejötte a központi közigazga-
tásban, mivel kialakulásuk a végrehajtó hatalmi ági funkciókat gyakorló Kormány és a kor-
mánytag miniszter legitim politikai ráhatásának korlátozásához kötődik egyes ágazatokban.

E szervek a végrehajtó hatalmi ág körébe tartozó közigazgatási feladatokat látnak el,
amelynek irányítója rendszeren a Kormány. A különböző kormányzati rendszerekben eltérő
intenzitással és korban, de rendre felmerültek olyan megfontolások, hogy olyan igazgatási
területek (például a gazdasági versenyfelügyelet, a médiaigazgatás, a közbeszerzések fel-
ügyelete stb.), amelyeknek társadalmi fontossága és az idetartozó, zömében hatósági jellegű
ügyek intézésének politikasemlegessége nagyobb közérdeket képvisel, mint a kormányok
által végezhető legitim politikai irányítás gyakorlása, ezért felettük azt ki kell iktatni.

Az ilyen típusú szervek – egy sajátos fejlődési trendet követve, az idők során a kor-
mányoktól való függetlenség jegyében – törvényben egyedileg szabályozott olyan jogállást
kaptak, amely irányításukat, ellenőrzésüket és feladatköreiket megosztja az alapvető hatalmi
ágak közt, ami számukra a többi központi közigazgatási szervtől nagyobb önállóságot, au-
tonómiát biztosít. Az önállóság egyik eszköze lehet a saját jogi szabályozási jogkör, ami
az úgynevezett független szabályozó közhatóságok kialakulásához vezetett a világ fejlett

országában, nálunk pedig az Alaptörvény intézményesített⁷³ hasonló szervtípust *önálló szabályozó szervek* néven.

Ezeket az Országgyűlés hozhatja létre sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására. A végrehajtó hatalmi ághoz való kötődésüket mutatja azonban az, hogy az önálló szabályozó szerv vezetőjét a miniszterelnök vagy – a miniszterelnök javaslatára – a köztársasági elnök nevezi ki a sarkalatos törvényben meghatározott időtartamra. Az önálló szabályozó szerv vezetője kinevezi helyettesét vagy helyetteseit.

A törvényhozáshoz való kapcsolódásukként az önálló szabályozó szerv vezetője a szerv tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. A leglényegesebb különbség és egyben többletjogosítvány a hasonló jogállású autonóm államigazgatási szervekhez képest az, hogy az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.

Az önálló szabályozó szervek jelenleg Magyarországon:

- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság,
- a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.

Az *autonóm államigazgatási szervek* jogállására ilyen részletes és közös szabályok nincsenek, és azokat nem is az Alaptörvény intézményesíti, hanem a létrehozó törvény, valamint a Ksztv.

A kormányhivatal és a központi hivatal, az autonóm struktúrák hazai megjelenési formájaként jellemzett önálló szabályozó szervek és autonóm államigazgatási szervekkel szemben ilyen, a Kormánnyal szemben fennálló önállósággal nem rendelkeznek és irányításuk vagy a Kormány által közvetlenül egy kijelölt miniszter felügyeletével (kormányhivatal), vagy közvetlenül a miniszter által történik (központi hivatal).

Az autonóm államigazgatási szervek jelenleg a következők:

- a Közbeszerzési Hatóság,
- a Gazdasági Versenyhivatal,
- az Egyenlő Bánásmód Hatóság,
- a Nemzeti Választási Iroda,
- a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósága.

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény módosította egyes nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek elnevezését és jogállását.

A *kormányzati főhivatal* törvény által létrehozott, a Kormány irányítása alatt működő különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv, amelynek felügyeletét a Kormány eredeti jogalkotói jogkörében kiadott rendeletében kijelölt miniszter látja el. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a miniszter e jogkörében törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján jogszabályt alkot a kormányzati főhivatal feladatkörébe tartozó kérdésekben, illetve előterjesztést tesz törvény vagy kormányrendelet alkotására, és képviseli a kormányzati főhivatalt a Kormány és az Országgyűlés előtt.

⁷³ Alaptörvény 23. cikk.

A kormányzati főhivatal relatív önállóságát jelenti az, hogy törvényben meghatározott feladatkörében nem utasítható. A Kormány általi irányításának megnyilvánulását jelenti azonban az, hogy a kormányzati főhivatal tevékenységéről beszámol a Kormánynak, valamint tájékoztatja az Országgyűlés feladatkörében érintett bizottságát. A felügyelő miniszter fontos jogköre, hogy bár a kormányzati főhivatal szervezeti és működési szabályzatát a vezetője készíti elő, azt a kormányzati főhivatal felügyelő miniszter adja ki normatív utasításban.

A kormányzati főhivatal szervezetére – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a szakmai felsővezetőkre vonatkozó rendelkezések kivételével a minisztérium szervezetére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. A kormányzati főhivatal által ellátott feladatok indokolhatják azt, hogy területi szervekkel rendelkezzen. Eerre azonban csak akkor van mód, ha a kormányzati főhivatal létrehozó törvény kifejezetten lehetővé teszi. Fontos, hogy a kormányzati főhivatal vezetőjét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a kormányzati főhivatal felügyelő miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel.

Kormányzati főhivatal jelenleg:

- a Központi Statisztikai Hivatal,
- az Országos Atomenergia Hivatal,
- a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala,
- a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal.

A *központi hivatal* törvény vagy kormányrendelet által létrehozott, miniszter irányítása alatt működő, különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv.

Törvény vagy kormányrendelet a központi hivatal irányításáról rendelkezhet úgy, hogy ügyek meghatározott csoportjaival összefüggésben a hatékonysági és a pénzügyi ellenőrzés kivételével, egyes hatásköröket vagy ezek együttesét valamely központi kormányzati igazgatási szerv vezetője vagy kormánybiztos gyakorolja.

A központi hivatalok miniszter általi irányítása azt jelenti, hogy a központi hivatal a miniszter feladatkörébe tartozó ügyekben jár el, de a minisztertől elkülönült önálló feladat- és hatáskörrel, önálló szervezettel és személyzettel rendelkezik.

A központi hivatal szervezetére – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a szakmai felsővezetőkre vonatkozó rendelkezések kivételével a minisztérium szervezetére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

A miniszteri irányítás jegyében a központi hivatal szervezeti és működési szabályzatát a központi hivatal irányító miniszter normatív utasításban adja ki, valamint a központi hivatal vezetőjét – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a központi hivatal irányító miniszter nevezi ki és menti fel.

Külön kategóriát képez e szervtípuson belül a törvénnyel létrehozott központi hivatal, amely akkor hozható létre, ha a központi hivatal rendvédelmi feladatokat lát el. A törvénnyel létrehozott központi hivatal irányítását a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt miniszter látja el. A központi hivatal létrehozó törvény erre irányuló rendelkezése alapján a központi hivatal vezetőjének feladat- és hatáskörét a központi hivatal irányító miniszter irányítása alá tartozó, a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt államtitkár gyakorolja, a központi hivatal vezetője helyettesének feladat- és hatáskörét pedig a központi hivatal irányító miniszter által vezetett minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott helyettes államtitkár gyakorolja.

Az államtitkár e tevékenysége tekintetében a központi hivatalt irányító miniszter által – a központi hivatal irányításával összefüggő hatáskörök gyakorlásán túlmenően – nem utasítható. Nem gyakorolhat olyan, a központi hivatalt irányító minisztert megillető hatáskört, amely a központi hivatal irányításával összefüggő döntés meghozatalára irányul. Nem helyettesítheti a központi hivatalt irányító minisztert, és a központi hivatalt irányító miniszter által átruházott hatáskörben nem járhat el a miniszter nevében azon központi hivatalt érintő irányító hatáskörök gyakorlásával összefüggésben, amely vezetőjének feladat- és hatáskörét gyakorolja. A központi hivatalt irányító miniszternek a központi hivatal irányításával, valamint a központi hivatal által hozott hatósági döntés felettes szervként történő felülvizsgálatával összefüggő hatáskörét átruházott hatáskörben gyakorló személyt, szervezeti egység vezetőjét – e tevékenységével összefüggésben – nem irányíthatja. A helyettes államtitkár tevékenységét a központi hivatal vezető államtitkár irányítja, akinek hatáskörébe a vezetőhelyettesi tevékenységen kívül más minisztériumi szakmai feladat nem utalható.

A központi hivatalt irányító miniszter által – a központi hivatal irányításával összefüggő hatáskörök gyakorlásán túlmenően – nem utasítható, nem gyakorolhat olyan, a központi hivatalt irányító minisztert megillető hatáskört, amely a központi hivatal irányításával összefüggő döntés meghozatalára irányul. A központi hivatalt irányító miniszter által átruházott hatáskörben nem járhat el a miniszter nevében azon központi hivatalt érintő irányítási, valamint a központi hivatal által hozott hatósági döntés felettes szervként történő felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörök gyakorlásával összefüggésben, amely vezetője helyettesének feladat- és hatáskörét gyakorolja. A központi hivatalt irányító miniszternek a központi hivatal irányításával, valamint a központi hivatal által hozott hatósági döntés felettes szervként történő felülvizsgálatával összefüggő hatáskörét átruházott hatáskörben gyakorló szervezeti egység vezetőjét – e tevékenységével összefüggésben – nem irányíthatja.

Újdonság, hogy a törvény a központi hivatal típusait is meghatározza. Így a központi hivatal a tevékenysége alapján a központi hivatalt létrehozó törvényben vagy kormányrendeletben lehet:

- hatósági,
- piacfelügyeleti,
- szolgáltató,
- fenntartói,
- forráskezelő,
- ellenőrző, illetve
- kiszolgáló típusú.

Ezekben belül a központi hivatalt létrehozó törvény vagy kormányrendelet meghatározhatja az elsődlegesen és a kiegészítő jelleggel végzett tevékenységeket.

Ahogy azonban ezt már korábban jeleztük, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal átszervezéséhez kötődően a központi hivatalok vezetésére egy olyan alternatív megoldás született, amely lehetővé tette azt, hogy e tevékenységet az irányító minisztérium kijelölt államtitkára, illetve helyettes államtitkára lássa el. Ezek szerint⁷⁴ a központi hivatalt létrehozó törvény erre irányuló rendelkezése alapján a központi hivatal vezetőjének feladat- és hatáskörét a központi

⁷⁴ 2010. évi XLIII. tv. 73/B. §.

hivatalt irányító miniszter irányítása alá tartozó, a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt államtitkár gyakorolja.

Ebben az esetben a központi hivatal vezetője helyettesének feladat- és hatáskörét a központi hivatalt irányító miniszter által vezetett minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott helyettes államtitkár gyakorolja. A szervezeten belül érvényesülő vezetési viszonyt és a szervezetek közt érvényesülő irányítási és felügyeleti viszonyokat összemosó megoldás finomításaként azonban az SZMSZ-ben meghatározott, kijelölt államtitkár e tevékenysége tekintetében a központi hivatalt irányító miniszter által nem utasítható, nem gyakorolhat olyan, a központi hivatalt irányító minisztert megillető hatáskört, amely a központi hivatal irányításával összefüggő döntés meghozatalára irányul. Nem helyettesítheti a központi hivatalt irányító minisztert és a központi hivatalt irányító miniszter által átruházott hatáskörben nem járhat el a miniszter nevében azon központi hivatalt érintő irányító hatáskörök gyakorlásával összefüggésben, amely vezetőjének feladat- és hatáskörét gyakorolja. A központi hivatalt irányító miniszternek a központi hivatal irányításával összefüggő hatáskörét átruházott hatáskörben gyakorló állami vezetőt, szervezeti egység vezetőjét – e tevékenységével összefüggésben – szintén nem irányíthatja.

Kérdésként vethető fel, hogy vajon a NAV esetében még egyedi megoldásként alkalmazott szabályozás időközben a központi közigazgatási szervek felülvizsgálatára irányuló reform nyomán általánossá válhat-e? Említettük már, hogy a központi hivatalokra vonatkozó jogi szabályozáson túl, azok száma egyaránt változott a 2016-os reform⁷⁵ következtében. Az igazán lényeges változás azonban, hogy két típusuk lett, a korábbi alapmodellnek számító kormányrendelettel létrehozhatók mellett a törvénnyel létrehozhatók köre.⁷⁶ Ez utóbbiak további korlátozását jelenti viszont az, hogy ilyen is csak akkor hozható létre, ha a központi hivatal fegyveres rendvédelmi feladatokat lát el. Mivel ezek száma erősen korlátozott, általános megoldásként való alkalmazása e modellnek kevésbé tűnik reálisnak.

Fontos hangsúlyozni azt, hogy a központi hivatalok is rendelkezhetnek területi szervekkel, ha ezt a központi hivatalt létrehozó kormányrendelet lehetővé teszi. A reformfolyamatok azonban nem ebbe az irányba hatnak; a fő irány a területi szerveknek a fővárosi, megyei kormányhivatali integrációja.

A kormányhivatalok és a központi hivatalok tehát a minisztériumhoz hasonlóan a központi közigazgatás egyszemélyi vezetés alatt álló, hivatali formában működő különös hatáskörű szervei. A kormányhivatalok feladat- és hatásköre főként olyan feladatokat fog át, amelyek nem tartoznak egyetlen kormánytag kizárólagos feladatkörébe sem (például Központi Statisztikai Hivatal, a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala stb.), így munkájukat a Kormány irányítja, és a kijelölt kormánytag csupán felügyeli. Ebből adódóan a kormányhivatalok közigazgatási önállósága a felügyelő miniszterek irányába viszonylag nagy.

A központi hivatalok által ellátott feladatok az irányító miniszter feladatkörébe tartoznak és általában operatív jellegű, hatósági ügyekben járnak el (Nemzeti Adó- és Vámhivatal). Éppen ezek az ügyek indokolják azt, hogy a minisztérium szervezetétől független, önálló szervként működjenek. A miniszter irányítási jogköre e szervek felé erős, de nem terjed ki a hatáskörükbe tartozó konkrét ügyekre. Mindkét szervtípus kormányhoz való

⁷⁵ 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat.

⁷⁶ 2010. évi XLIII. tv. 72. §.

kötődése azonban egyértelmű az autonóm államigazgatási szervekhez és az önálló szabályozó szervekhez képest.

Központi hivatalok a következők:⁷⁷

- Kormányzati Ellenőrzési Hivatal,
- Nemzetstratégiai Kutatóintézet,
- Nemzeti Örökség Intézete,
- Magyar Nyelvstratégiai Intézet,
- Nemzeti Kommunikációs Hivatal,
- Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal
- Emberi Erőforrás Támogatáskezelő,
- Állami Egészségügyi Ellátó Központ,
- Klebelsberg Központ,
- Oktatási Hivatal,
- Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő,
- Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság,
- Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet,
- Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal,
- Nemzeti Park Igazgatóságok,
- Országos Meteorológiai Szolgálat,
- Nemzeti Befektetési Ügynökség,
- Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság,
- Magyar Államkincstár,
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal,
- Magyar Bányászati és Földtani Hivatal.

Amint azt már jeleztük, a központi közigazgatási struktúra reformja még nem lezárt folyamat, így nem kizártak az esetleges további változtatások, különösen a választásokat követően az új Kormány hivatalba lépésével.

4.3. A Miniszterelnöki Kormányiroda⁷⁸

A 2018. májusi kormányváltást követően létrejött új szervtípus a Miniszterelnöki Kormányiroda. Funkcióit a Kormány munkáját segítő szervek közt már áttekintettük, itt a közigazgatási rendszertani besorolásukra történnek kísérletek. A hatályos jogi szabályozás megfogalmazása szerint „a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként működő különös hatáskörű központi államigazgatási szerv”.⁷⁹ A Miniszterelnöki Kormányirodát a miniszterelnök közvetlenül irányítja, és önálló költségvetési fejezettel rendelkező központi költségvetési szerv.

⁷⁷ A központi közigazgatás reformja következtében gyorsan változó állapotot lásd a 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet mellékletében.

⁷⁸ Lásd: 2010. évi XLIII. tv. 33/A.–33/F. §.

⁷⁹ 2010. évi XLIII. tv. 33/A. §.

A Miniszterelnöki Kormányiroda azonban nem tartozik a minisztériumok közé, esetében a minisztériumokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket megfelelő eltérésekkel kell alkalmazni. Így a minisztert a minisztérium és annak személyi állománya tekintetében megillető feladat- és hatáskörökre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket a miniszterelnökre kell alkalmazni. A Miniszterelnöki Kormányirodát közigazgatási államtitkár vezeti, aki a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt áll, tevékenységét pedig a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően végzi. A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára tekintetében a közigazgatási államtitkárokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket is eltérésekkel kell alkalmazni.

Így a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendelete meghatározhatja, hogy a miniszterelnök mely feladat- és hatáskörét gyakorolja a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján, de ennek részleteit a Miniszterelnöki Kormányiroda szervezeti és működési szabályzata állapítja meg. További sajátosság, hogy a Miniszterelnöki Kormányiroda szervezetében államtitkár is működhet, de az államtitkár a miniszterelnököt nem helyettesítheti. A Miniszterelnöki Kormányiroda szervezetében működő helyettes államtitkár a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően irányítja a miniszterelnök feladat- és hatáskörének a Miniszterelnöki Kormányiroda szervezeti és működési szabályzatában meghatározott része tekintetében a szakmai munkát, valamint dönt a hatáskörébe utalt ügyekben. A Miniszterelnöki Kormányiroda szervezeti és működési szabályzatát a miniszterelnök normatív utasításban adja ki.

A vázolt jogi szabályozásból megállapítható, hogy a Miniszterelnöki Kormányiroda az eddig használatos csoportosításba (minisztériumok és nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek) nem illeszthető egyértelműen, hanem sajátos jogállású, *sui generis* intézményről van szó. Nem minisztérium ugyanis, hiszen nem miniszter vezeti, hanem közigazgatási államtitkár, de a kormánytag miniszterelnök szerve, és benne jelen van a politikai változó és a szakmai állandó struktúra egyaránt.

Ez az új típusú szerv nem valamely elméletileg megalapozott, szerves fejlődés eredményeként, hanem politikai célok és megfontolások mentén jött létre, ezért mélyebb elemzést sem igényel. E szerv működési tapasztalatai és főleg eredményessége lesznek majd azok a tényezők, amelyek minősítik hosszabb távon egyebek közt azt, hogy az ilyen típusú szervek mennyire lehetnek alternatívák a jövő kormányzati irányításában.

5. A közvetett közigazgatás érvényesülése a központi közigazgatásban

A központi közigazgatás szervezeti erőforrásainak körébe meg kell vizsgálni azokat az eseteket is, amikor az egyébként idetartozó feladat- és hatásköröket más, nem közigazgatási szervek látnak el. Ilyen megoldások minden korban voltak, de az Új Közmenedzsment már tárgyalta érvényesülése idején különösen preferált volt.

5.1. A közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek és személyek, a közvetett közigazgatás fogalma

A fogalmi tisztázáshoz azokból az esetekből indulhatunk ki, amikor közigazgatási feladatot valamely célszerűségi, hatékonysági vagy szakmai, ritkábban politikai megfontolások alapján nem közigazgatási szervek látnak el. Ezekben az esetekben közvetett közigazgatásról beszélünk, és átfogó jelleggel minden olyan esetet ide sorolunk, amelyben a közigazgatási feladatot nem az erre a célra létrehozott közigazgatási szervek, hanem más szervek, illetve természetes személy látnak el. A nem közigazgatási szervek és személyek bevonása a közigazgatási feladatok ellátásába nem új jelenség a világon, sőt viszonylag nagy múltra vezethető vissza, mert annak szükségszerűsége célszerűségi, szakszerűségi és hatékonysági okokkal igazolható. Széles körű indokoltságán belül, ezen a mechanizmuson keresztül valósul meg a civil szféra és szervezeteinek közvetlen közigazgatási szerepvállalása is, ezáltal pedig bizonyos mértékben a közigazgatás „társadalmasítása”, annak zárt rendszere nyitottabbá tétele és az ellenőrizhetőségének kiterjesztése.

A közvetett közigazgatás érvényesülése azonban nagymértékben függ az adott országban működő politikai berendezkedéstől, az állam és a közigazgatás szerepköreitől, jellegétől is. A rendszerváltást megelőző szocialista államfelfogásban az állami és közigazgatási szerepeket fokozatosan átvették volna a társadalom önzorgatási szervei, megvalósítva ezzel, perspektivikusan, a teljes társadalmi önzorgatást.

A polgári államfelfogás ettől azért mindig távol áll, de a neoliberális államfelfogás és az általa inspirált Új Közmenedzsment közigazgatási irányvonal a közvetett közigazgatásnak meghatározó szerepet szánt, illetve éppen a nemzetközi menekült és migránsválságban láthatók ennek megmaradt szándékai. A közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek működési gyakorlata azonban – számos előny mellett – igazolta azt is, hogy az általuk megvalósított közvetett közigazgatás – főleg a válságok megelőzésében és leküzdésében – nem lehet alternatívája a klasszikus, a közigazgatási szervekre épített közigazgatásnak, annak csak kiegészítő elemeként értelmezhető.

A közvetett közigazgatásra vonatkozó meghatározó szakmai-tudományos álláspontok szerint az állam felelőssége ugyanis nem hárítható el a közvetett közigazgatás mechaniz-

musában, sem a feladatok jogszerű, szakszerű és hatékony végrehajtásában. Végző soron a felügyelet eszközeivel érvényesíteni kell a közérdeket, ha az sérülne, ezekben az esetekben is. Az állami szervek és így a közigazgatási szervek sajátos közjogi jogviszonyokat hoznak ugyanis létre, alakítanak és szüntetnek meg, amelyek többségükben és jellemző módon közhatalmi jellegűek. Ennek keretében pedig mindenkire nézve kötelező döntéseket hozhatnak, és amennyiben szükséges, úgy a döntésekben foglalt kötelezettségeket legitim állami kényszerrel is érvényesíthetik. A közjog által biztosított többletjogok és kötelezettségek alapvetően eltérnek a polgári jogban szabályozott mellérendeltségi kapcsolatoktól, emiatt – ahol ilyen létezik – a közjogi jogi személyiség sem lehet azonos a polgári jog szerinti jogi személyiséggel.

A közigazgatási jogviszony a közigazgatási tevékenység végzése során, annak érdekében jön létre, hogy érvényesítse a közigazgatási jog tartalmát. A jogviszony egyik alanya ilyenkor mindenképpen az ilyen közhatalmi jogkör birtokában lévő közigazgatási szerv vagy a tárgyalt közvetett közigazgatás esetében a közigazgatási jogkörrel felruházott nem közigazgatási szerv (például köztestület, közintézet stb.) lesz. Ahhoz viszont, hogy a közigazgatási szerv közigazgatási jogviszony alanya lehessen, közjogi jogképességgel kell rendelkeznie, aminek feltétele, hogy a közigazgatási szerv az előírt jogrendben kerüljön létrehozásra, jogszabályban meghatározott feladat- és hatásköre legyen, amelyet szintén jogszabályban meghatározott illetékességi területén gyakorol. Ebből adódóan a közigazgatási jogképesség nem azonos fogalom a polgári jog jogi személyiség fogalmával. Az állam, az állami szervek és így a közigazgatási szervek rendelkezhetnek a polgári jog szerinti jogi személyiséggel a hatályos magyar szabályozásban (Ptk. 3:3. §), de közigazgatási jogalanyiségüknek ez nem feltétele.

Ha azonban a közigazgatási szervezetnek polgári jogi jogalanyiséga is van, akkor azok a költségvetési szervek jogi személyiségével rendelkezhetnek. A nemzetközi szakirodalomban⁸⁰ és a magyar jogtudományban⁸¹ is évszázados vita folyik arról, hogy a polgári jogi személyiségen túl van-e külön közjogi jogi személyiség, hiszen a jogi személyiség magánjogi kategória. Ennek analógiájára a kontinentális jogrendszerekben többnyire jogilag is létezik ez a kategória, míg másutt – így nálunk is – a közjogi jogi személyiség jogtudományi fogalom. A hatályos magyar jogi szabályozásban az új Ptk. nem tartalmazza a közjogi jogi személyiséget és annak típusait, de találhattunk példát a közjogi jogi személyiség deklarálására például a felsőoktatásról szóló korábbi törvényben.⁸²

5.2. Közvetett közigazgatás a magyar közigazgatásban

A közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek körébe – különösen a hatósági jogalkalmazásban – jelenleg Magyarországon igen széles szervezeti és személyi kör jöhet számításba, de legjellemzőbb formái mégis a közintézet, köztestület, közcélú alapítvány, közvállalat és a természetes személy.

⁸⁰ MAYER 1908.

⁸¹ MOÓR 1931.

⁸² Lásd: FAZEKAS szerk. 2014.

Ezek közül a közintézet Magyarországon jelenleg nem jogi, hanem közigazgatási jogtudományi fogalom, a többi azonban az, mivel a köztestületet például a hatályos Ptk. szabályozza, csakúgy, mint ahogy a köz(célú) alapítványok is e körbe tartoznak. A közvállalat összefoglaló elnevezés, amely két Ptk.-ban szereplő jogi kategóriát foglal magában: az állami vállalatot és az állami többséggel működő gazdasági társaságokat.

A közintézet olyan szervezet, amely azért különül el a létrehozó közigazgatási anyaszervezettől, mert az „tartósan fennálló közérdeket” megvalósító konkrét közszolgáltatást lát el. A magyar közigazgatás-tudomány, továbbfejlesztve ezt az elméletet, sajátos hármas egységet alakított ki a közjogi jogi személyiségen belül: a közintézményeket, a közintézeteket és a közvállalatokat.

Az állami szervek, köztük a közigazgatási szervek Magyarországon is, sajátos közjogi jogviszonyokat hoznak létre, alakítanak és szüntetnek meg, amelyek többségükben és jellemző módon közhatalmi jellegűek. Ez azt jelenti, hogy mindenkire nézve kötelező döntéseket hozhatnak, és amennyiben szükséges, úgy a döntésekben foglalt kötelezettségeket legitim állami kényszerrel is érvényesíthetik. A közjog által biztosított többletjogok és kötelezettségek alapvetően eltérnek a magánjog által szabályozott polgári jogban biztosítottaktól, a közjogi jogi személyiség egyebek közt ezért sem lehet azonos a polgári jogi jogi személyiséggel.

A közigazgatási jogviszony ugyanis a közigazgatási tevékenység végzése során, annak érdekében jön létre, a jogviszony egyik *alanya* mindenképpen közigazgatási szerv, vagy a tárgyalt közvetett közigazgatás esetében a közigazgatási jogkörrel felruházott nem közigazgatási szerv (például köztestület, közintézet stb.) lesz. Ahhoz, hogy a közigazgatási szerv közigazgatási jogviszony alanya lehessen, *közjogi jogképességgel* kell rendelkeznie. Ennek feltétele, hogy a közigazgatási szervet az előírt jogrendben hozzák létre, jogszabályban meghatározott feladat- és hatásköre legyen, amelyet szintén jogszabályban meghatározott illetékességi területén gyakorol. Fontos ismételten hangsúlyozni, hogy a *jogképesség nem azonos fogalom a jogi személyiséggel*. Ez utóbbi polgári jogi eredetű és alapvetően a szervezetek polgári jogi jogképességének kérdésére ad választ. Az állam, az állami szervek és így a közigazgatási szervek rendelkezhetnek polgári jogi jogi személyiséggel a hatályos magyar szabályozásban.

A közigazgatási szervek a költségvetési szervek jogi személyiségével rendelkezhetnek. A nemzetközi szakirodalomban⁸³ és a magyar jogtudományban⁸⁴ is évszázados vita van arról, hogy a polgári jogi személyiségen túl *van-e külön közjogi jogi személyiség?* A pro és kontra érvek ellenére a kontinentális jogrendszerekben többnyire jogilag is létezik ez a kategória, míg másutt ez inkább jogtudományi fogalom. Ahogy azt már fentebb jeleztük, a hatályos magyar jogi szabályozás nem tartalmazza a közjogi jogi személyiséget és annak típusait (az elméleti viták tisztázatlanságát jól reprezentálva), ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a kategória teljesen ismeretlen, miután az megjelent a közigazgatási jogi oktatásban a közjogi jogi személyiséggel rendelkező közintézetek tárgyköréként.⁸⁵ A közintézetek rendszere meglehetősen kiterjedt, mivel a lakosság széles körét érintő humánszolgáltatásokat nyújtanak.

⁸³ MAYER 1908.

⁸⁴ MOÓR 1931.

⁸⁵ Lásd: FAZEKAS–FICZERE szerk. 2006, 233–236.

A Georg Jellinek és Otto Mayer nevéhez fűződő közjogi jogi személyiség elmélet a polgári jogi jogi személyiség közigazgatási adaptációját jelenti (lásd például JELLINEK 1892). A polgári jogi egyesület mintájára alakítják ki a köztestületeket, az alapítványnak megfelelően a közintézetet mint közjogi jogi személyeket. A köztestületeknek is két fajtáját különböztetik meg, a passzívát, amely a magánszemélyek kénysztársulása (például kötelező tagságú kamarák) és az aktívát, amelyek a decentralizált közigazgatási szervek, a helyi önkormányzatok.

Amint azt már említettük, *a hatályos jogi szabályozás Magyarországon az egységes – polgári jogi – jogi személyiség alapján áll.* Az egységességen belül azonban különböző fajtáit ismeri, így:

- az államot,
- állami vállalatot,
- a trösztöt,
- egyéb állami gazdálkodó szervet,
- a költségvetési szervet,
- a szövetkezetet,
- a jogi személyiségű gazdasági társaságot,
- az egyesületet és a köztestületet,
- az országos szakági sportszövetséget,
- az alapítványt,
- a jogi személyek vállalatait,
- a leányvállalatot,
- az egyesülést.

A közigazgatási szervek a költségvetési szervek közé tartoznak, amelyről külön törvény, az Áht. szól. Eszerint a költségvetési szerv jogszabályban vagy az alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy. Az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerből áll. Az államháztartás központi alrendszerébe tartozik az állam, a központi költségvetési szerv, a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület és a köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv. Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozik a helyi önkormányzat, a helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat, a jogi személyiségű társulás, a többcélú kistérségi társulás, a térségi fejlesztési tanács és a helyi önkormányzati, helyi nemzetiségi önkormányzati, országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerve.

A közigazgatási feladatokat ellátó nem közigazgatási szervek Magyarországon tehát ebből a vázolt körből kerülhetnek ki. *Ennek megfelelően idetartozik minden olyan közigazgatási feladatot jogszabály alapján ellátó jogi személy, amelyet törvény nem minősít közigazgatási szervnek. A természetes személy jogképességgel rendelkezik, de jogszabály természetes személyt is felruházzhat közigazgatási feladattal.* Ezekben az esetekben a természetes személy közigazgatási feladatot nem azért lát el, mert munkaköre erre irányul és ehhez járul sajátos közszolgálati jogviszony, tehát nem közszolgálati tisztviselő.

A közvetett közigazgatás hazai intézményrendszerébe tartozó elemeket vizsgálva, csak egyes meghatározó típusokat emeltünk ki a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek köréből, de nem a tételes jogi lehetőségeket soroltuk föl teljeskörűen.

A közigazgatási feladat- és hatáskörök ellátásának kiszervezése a közigazgatásból főként az Új Közmenedzsment évtizedeiben érvényesült, de napjainkra visszaszorulóban van, még ha teljesen kiiktatni nem lenne célszerű, és nem is lehetne.⁸⁶ Ez még akkor is így van, ha ezen időszak tapasztalatai ismét igazolták azt, hogy a közigazgatási feladatok nem közigazgatási szervekre történő delegálása az állam részéről nem lehet általános jellegű, csak megfelelő indokokkal alátámasztható kiegészítő megoldás.

A hivatásrendi köztisztviselők, így például az ügyvédi vagy orvosi kamarák talán jobban meg tudják ítélni a hivatás gyakorlásához szükséges szakmai kompetenciák meglétét, mint egy közigazgatási szerv közszolgálati tisztviselője, de ebből még nem következik a hagyományos közigazgatás leépítésének szükségessége. Az Új Közmenedzsment jegyében végrehajtott nagyarányú kiszervezés a közigazgatást sem olcsóbbá, sem hatékonyabbá nem tette, viszont a közhatalmi eszközrendszert meggyengítette, és amikor az államnak be kellett volna avatkoznia a különböző válságok miatt a társadalmi életviszonyokba, akkor ezek hiánya megnehezítette a hatékony fellépést. Mindezekre tekintettel a közvetett közigazgatást a megfelelő helyén kell kezelni, de nem lehet abszolutizálni, vagy a közvetlen közigazgatás reális alternatívájaként kezelni.

⁸⁶ BALÁZS 2016.

6. A magyar központi közigazgatás és az Európai Közigazgatási Térség, avagy a globalizációs hatások érvényesülése

A szervezeti erőforrások körében vizsgálandó aspektus az, hogy egy olyan integrációban, mint az Európai Unió, hogyan hatnak egymásra a tagországok közigazgatásai, az uniós szervek és intézmények, azok mennyire jelentenek egymásnak kiegészítő erőforrásokat? Egy újabb dimenziót jelent továbbá mindennek a globalizáció kapcsán történő tovább- és visszahatása. A kettő szorosan összefügg egymással még akkor is, ha e viszonypárban nem sok a jogilag kötelező elem, de annál inkább a közvetett, főként gazdasági kényszer.

Külön célszerű tehát vizsgálni a jogi kereteket és az azok mentén, vagy éppen ellenére, érvényesülő tendenciákat. Ezekből is ki lehet emelni az úgynevezett Európai Közigazgatási Tér fogalmát és jelentéstartalmát, mivel talán éppen itt található az egymástól leginkább eltérő felfogások köre arról, hogy milyen realitásai vannak az egy irányba ható közigazgatási jog- és intézményfejlődésnek.

6.1. A magyar és az európai közigazgatás viszonyának alapkérdései

6.1.1. Az Európai Közigazgatási Tér fogalma és értelmezési lehetőségei

Ahogy arra már utalás történt a bevezetőben, az Európai Unió és a tagországok közigazgatásának viszonya folyamatosan vitatott annak ellenére, hogy jogilag tisztának mutatkozik az alaphelyzet, miszerint az EU Alapító szerződése is az intézményi önállóság elvét követték, azaz a tagországok állami berendezkedése, így a közigazgatás sem tartoznak az Unió szabályozási jogkörébe.

Ugyanakkor, a föderális EU kialakításának eszméjétől áthatva, mindig is voltak olyan Brüsszelből jövő törekvések, amelyek ezt a jogi helyzetet felülírni, de legalább felülértelmezni törekedtek. Ezek pedig nem nélkülözték a valós szükségleteket sem, főként az Unió oldaláról, mert például a keleti bővítés folyamatában nagy számban és egészen eltérő közigazgatási tradíciókkal, valamint kapacitással rendelkező nemzeti közigazgatások integrációjáról volt szó.

Ezért aztán nem véletlen az, hogy eredetileg a közös európai közigazgatási értékeket közvetítő Európai Közigazgatási Tér fogalmának és intézményének megjelenése az Unió keleti bővítéséhez kapcsolódott, rendeltetése pedig a majdani uniós tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt.

Az addig fel sem vetődött egységes európai közigazgatás megteremtése szempontjából fontos elméleti fogalom megjelenése a bővítés közigazgatási közpolitikájának keretét adó követelményrendszert fogalmazott meg. Ez tartalmilag a tagországok közigazgatási

kultúrájára ható azon alapelvek összességét foglalta magában, amelyek alkalmazása bár nem lehetett kötelező, mert a tagállamok közigazgatása nem tartozott az Unió szabályozási körébe, de tárgyalási szemponttá vált. A tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás kiépítését és számbavételét célzó kritériumrendszer fejlődése során pedig olyan közös nevezővé vált, amely magába próbálta foglalni a tagországok közigazgatásának közös értékeit, és orientálni kívánta azok továbbfejlesztését.

Az Európai Közigazgatási Tér fogalmának megjelenése, majd tartalmi átalakulása sok vitát váltott ki a közigazgatás-tudományban és a gyakorlatban egyaránt,⁸⁷ amely alapvetően a fogalmat kidolgozó és a csatlakozási folyamatban adaptáló OECD/SIGMA-program által adott önmeghatározás volt.

Tényként kezelte ugyanis azt, hogy az Európai Közigazgatási Tér már létrejött olyan intézmény, amely a tagállami közigazgatások fejlődését, konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt. A konvergenciát pedig – a kort meghatározó neoliberális államfelfogást a közigazgatásban megvalósítani hivatott Új Közmenedzsment irányvonalnak megfelelően – olyan adottságokra alapozták, mint az egyéni és társas vállalkozások részéről megnyilvánuló és a hatékonyabb, olcsóbb, e szektort jobban kiszolgáló közigazgatást célzó gazdasági nyomás, a tagállamok köztisztviselői közti rendszeres és folyamatos munkakapcsolatok és különösen az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló joggyakorlat.⁸⁸

Ebben az értelmezésben pedig az ezredfordulóra kialakult az úgynevezett „informális közigazgatási *acquis communautaire*-ek” (közösségi vívmányok) rendszere, amely magában foglalt minden olyan uniós rendelkezést, amely horizontálisan vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra, a szervezetre, személyzetre, valamint a joggyakorlatra az Európai Unión belül. Ennek számbavétele, nyomon követése és erősítése pedig azért volt fontos a keleti bővítés folyamatában, mert az informális közigazgatási közösségi vívmányok integráltságának fokát vették alapul egy adott tagjelölt ország részéről annak meghatározásához, hogy a formális közösségi vívmányok alkalmazásához közigazgatása milyen kapacitással rendelkezik. Ez a felfogás a keleti bővítést követően általánossá vált, és az europanizáció, valamint a konvergencia így kapcsolódott össze az Európai Közigazgatási Tér fogalmában.

Ez a megoldás pedig nagyon ötletesen hidalta át az intézményi önállóság elvének tiszteletben tartását, illetve az uniós hatáskörök hiányát a közigazgatás szabályozására. Nem azt mondta ugyanis meg, hogy milyen legyen egy tagország közigazgatásának struktúrája, eljárása vagy a személyzete, hanem az általa kibocsátott teljesítményt és eredményt helyezte a középpontba.

Ezzel kapcsolatban azonban több probléma is felmerült, különösen a tagországok és az uniós igazgatás konvergenciáját illetően, amely meglétének és konkrét mértékének értékelése akár a tudományos vitákban vagy a konkrét döntések meghozatalánál eleve vitatott volt, főként azért, mert máig nem alakultak ki rá megbízható és mindenki által elfogadott módszerek.

⁸⁷ SIEDENTOPF–SPEER 2007, 300–317.

⁸⁸ European Principles for Public Administration. SIGMA Papers Nr.27. CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, Paris, 1999.

Mindezek miatt az Európai Közigazgatási Tér azon teoretikus fogalmát, hogy az az egyes ágazatokon belül egységes európai elvek és szabályozás mentén működő és igazgatott közigazgatást jelent,⁸⁹ már a megjelenésekor sokan kétségbe vonták; sőt, egyes szerzők⁹⁰ ennek az OECD/SIGMA által adott fogalomnak az egészét megkérdőjelezték azért, mert e fogalomban már a kezdetektől keveredett az Unió és a tagállamok együttműködése a közösségi vívmányok végrehajtásában és a tagországok közigazgatása valós konvergenciájának folyamata.

Márpedig azzal az alapkérdéssel kapcsolatban, hogy beszélhetünk-e egyáltalán európai közigazgatásról, nem mindegy, hogy a tagországok közigazgatásának fejlődése a valóságban is közeledést mutat és az egységesülés irányába megy, vagy marad a tagországok közigazgatási sokszínűsége, magát a folyamatot pedig inkább az eurokompatibilitás és az ekvivalencia jellemzi – bár ezek értelmezése sem egyszerű feladat.

Nem kevésbé problematikus az Európai Közigazgatási Tér OECD/SIGMA által kidolgozott fogalmának az a kitétele sem, miszerint az „magába foglal minden olyan uniós rendelkezést, mely horizontálisan, vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra”. Ez azonban szorosan összefügg egy másik aktuális témával, nevezetesen az európai közigazgatás és közigazgatási jog létével és fogalmával, ezért nem is lehet e két fogalmat külön tárgyalni

Kétségek kívül tény az, hogy az 1999-ben publikált és a fentiekben idézett OECD/SIGMA Európai Közigazgatási Tér fogalmával kapcsolatos legfőbb kritika az lehetett, hogy a jogállamiságra épülő Európai Unió befolyását nem terjesztheti ki olyan területekre, amelyek kívül állnak hatáskörén, így jogilag az informális közösségi vívmányok léte is értelmezhetetlen a közigazgatásra. Ez akkor annak ellenére igaz volt, hogy az Unióba igyekvő tagjelölt országok ezt nagyon nem merték feszegetni, de lehetett volna, mert az Alapító szerződések a közigazgatást kizárólag a tagországok hatáskörében hagyták.

Az azóta eltelt közel két évtizedben az EUSZ 4. és 5. cikkeiben szabályozott alaphelyzet nem változott ugyan, de a jogi szabályozás árnyaltabbá vált két új jogintézmény megjelenésével. Ezek az 5. cikk (3) bekezdésben, valamint a 6. cikk g) pontban szabályozott szubszidiaritási mechanizmus, továbbá azt az igazgatási együttműködésre konkretizáló EUMSZ 197. cikke. Mindkettő legalizálhatja az EU tagországi közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit, de egyben korlátozza is azokat alapvetően az intézményi önállóság irányába, azonban meglehetősen ellentmondásos módon.⁹¹

⁸⁹ https://jak.ppke.hu/uploads/articles/761810/file/KET_2015_kotet_0611_vegl.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 14.).

⁹⁰ BOSSAERT 2001.

⁹¹ EUMSZ 197. cikk (1) „Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.

(2) Az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásuk javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.

(3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.”

Az uniós jog végrehajtási kötelezettségére hivatkozva pedig a gyakorlatban szinte folyamatos a tagországi közigazgatási anyagi és eljárási jogot érintő uniós jogalkotás. Az EU e lopakodó közigazgatási szabályozásának hatására az Európai Közigazgatási Tér fogalmának napjainkban már egészen más a jogi és intézményi környezete, mint volt, és ez alapozza meg az európai közigazgatási jog és közigazgatás széles értelmezési lehetőségét.

6.2. Az Európai Közigazgatási Tér napjainkban

Az előző pontban láthattuk, hogy az Európai Közigazgatási Tér fogalma az Európai Unió keleti bővítési folyamatában a tagországi közigazgatási kapacitás kialakításához és méréséhez az OECD/SIGMA-program által kidolgozott dokumentumban jelent meg.

Ezen – jogi kötőerő hiányában – csupán közpolitikáinak minősíthető irány szerint – bár a közigazgatás szabályozása nem tartozott az EU hatáskörébe – de a keleti bővítésig már létrehozott egy úgynevezett „informális közigazgatási »*acquis communautaire*«-t”, amely magában foglalt minden olyan uniós rendelkezést, amely horizontálisan vagy ágazatilag érinti a közigazgatási eljárási szabályokat, a szervezetet egyaránt, és egységes joggyakorlatot vezetett be az Európai Unión belül. A csatlakozási folyamatban pedig ennek az „informális közigazgatási »*acquis communautaire*«-nek” az alkalmazási szintje határozta meg egy tagjelölt ország vonatkozásában azt, hogy a formális közösségi vívmányok alkalmazásához nemzeti közigazgatása milyen kapacitással rendelkezik; továbbá az europanizáció és a konvergencia is ennek alapján vált értelmezhetővé az Európai Közigazgatási Térség fogalmán belül.

E felfogásnak és közpolitikai szándéknak azonban mindig is támadható oldala volt a jogállami felfogás érvényesüléséhez szükséges valós jogi alapok hiánya – így mindennek előtt az, hogy miként lehet jogilag értelmezni egy „*informális acquis*”-t?

Ezen alapult az, hogy sokan már a kezdetektől fogva megkérdőjelezték az OECD/SIGMA által adott fogalom egészét. Említettük azonban azt is, hogy az azóta eltelt időben ezen álláspontokat már erősen árnyalják az Alapjogi Karta alapján a közigazgatásra kialakult általános alapelvek, de összességükben mégsem rontják le a következők miatt.

A közigazgatásra kialakult általános alapelvek központi eleme a „megfelelő ügyintézéshez való jog” elve az Európai Unió Alapjogi Kartájában⁹² jelent meg jogilag releváns módon (41. §) és a „Jó közigazgatás Európai Kódexében”⁹³ bontották ki részletesen. Az elvek elemzése alapján azonban megállapítható, hogy a Karta idézett rendelkezései nem igazán közigazgatás specifikusak, azok minden uniós intézmény és szerv igazgatására kiterjednek, de az sem állapítható meg egyértelműen, hogy mely uniós intézmények minősíthetők közigazgatási jellegűnek, ahol azokat alkalmazni kell.

Ehhez képest másodlagos probléma az, hogy a Kódex kötelező jogi erővel nem is bíró ajánlásai túl általánosak és többnyire már a tagországi szabályozásokban egyébként is megtalálhatók. Az alapelvek és a joggyakorlat persze egyaránt fontos a már hivatkozott közös európai közigazgatási kultúra örökségének rögzítése szempontjából is, de önmagukban

⁹² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (A letöltés dátuma: 2015. 07. 08.).

⁹³ www.cpvo.europa.eu/documents/lex/Ombudsman_European_Code_of_Good_Administrative_Behaviour.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 07. 08.).

nem alkalmasak egy új, egységes és integrált európai közigazgatás létrehozását célzó jogfejlesztésre.

El kell ismerni azonban azt, hogy a Karta és az uniós joggyakorlat kétségkívül az Európai Közigazgatási Térség fogalmának dinamikus változását is eredményezte abban az értelemben, hogy az eredetileg az EU keleti bővítéséhez kapcsolódó dokumentum jellege megváltozott. Míg eredeti rendeltetése a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt, napjainkra már megváltozott.

A valamikori közvetlen jogi alapokat nélkülöző közpolitikai dokumentumból mára a tagországi közigazgatások és az EU igazgatási szerveinek olyan közös értékrendje kezd kialakulni, amely, mint láttuk, jogilag is alátámasztható, és különösen az EUB ítélkezési gyakorlatán keresztül érvényesülhet és fejlődhet tovább.

Ez önmagában még nem képes biztosítani azt, hogy a tagországok közigazgatásának fejlődése az egységesülés irányába haladjon, de kétségkívül elmozdulást jelent a szolidabb jogi alapok felé. Kulcskérdés azonban az, hogy a közigazgatásra vonatkozó jogi szabályozás az Alapító szerződésekben mit tesz lehetővé, meddig lehet elmenni ebben az irányban, mert jelen állapotban ez csak igen szűk mozgásteret enged. Ha csak ezek maradnak, akkor belátható időn belül bizonyára marad a sokszínűség a tagországi közigazgatásokban, és legfeljebb a kompatibilitás megteremtése lehet reális elvárás.

A közigazgatás uniós szabályozására azonban létezik már egy, e szűk kereteket bővebben értelmező és az integrációt elmélyítő, aktívabb felfogás is. Eszerint napjainkra kialakult az európai közigazgatás, és annak joga az európai közigazgatási jog, amely a tagországok közigazgatásába beszívárogyva megfelelő jogi alapokra helyezheti az egységesülő európai közigazgatás kifejlődését.⁹⁴ Kérdés ezek után az lehet, hogy mit értünk európai közigazgatás és közigazgatási jog alatt, illetve hogyan változott ezek fogalma?

6.3. Az európai közigazgatás fogalmi dinamikája

Az európai közigazgatás mibenlétének meghatározását segíti, hogy a szakirodalomban már régebben ismertté vált egy sajátos tipológia,⁹⁵ amely alapján megkülönböztethető az úgynevezett közvetlen igazgatás, a közvetett igazgatás és az együttes igazgatás.

A *közvetlen közigazgatás* alatt az Unió szervei által végzett közigazgatásnak minősíthető tevékenységet kell érteni. Az idesorolható szervek alapvetően uniós jogi eszközei közül a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, uniós költségvetésből működnek és uniós köztisztviselőkkel működnek, aktusaik pedig az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman ellenőrzése alatt állnak.

A *közvetett közigazgatás* az Unió szempontjából a tagállami közigazgatás és az általa végzett olyan tevékenység, amely elsősorban a nemzeti közigazgatási jog alkalmazásából áll, de az uniós rendeletek és határozatok mellett az irányelveket mint az azokkal érintett, címzett országok hatóságai, szintén alkalmazzák.

Az *együttes igazgatás* a közvetlen és közvetett igazgatás által osztottan végzett tevékenység, amely olyan területekre jellemző, mint például a versenyjog vagy a közös agrár-

⁹⁴ BALÁZS 2015.

⁹⁵ ZILLER 2007, 327–334.

politika végrehajtása, vagy a kohéziós politika. Ez a közös vagy együttes igazgatás azonban nem mindenki⁹⁶ szerint képez önálló kategóriát, hanem inkább gyűjtőfogalom, amely magában foglalja a közvetlen és a közvetett közigazgatás különböző típusú együttműködését. Csakhogy ez éppen ezért nagyon vitatható fogalom, mivel az együttműködés során mindkét kategóriába sorolható szervek megtartják sajátosságait, különösen az alkalmazott jog és az aktusok ellenőrzése tekintetében.

Az Európai Unió közvetlen közigazgatásának kialakítása eredetileg nem tartozott – mert jogilag nem is tartozhatott – az Európai Közösségek célkitűzései közé. Ez azonban változott, mert a sokáig csak elvi kategorizálás napjainkra az EUMSZ 291. cikke⁹⁷ alapján és ennek végrehajtásaként hozott más szabályokra hivatkozva⁹⁸ az Unió saját közigazgatása létrehozása szempontjából jogilag is igazolhatóvá vált. Ez ugyanis leegyszerűsítve azt jelenti, hogy az Unió kötelező hatályú jogi aktsaival, azok végrehajtása érdekében saját szerveket hozhat létre, vagy az egységes végrehajtás érdekében a tagállami közigazgatásra is érvényes rendelkezéseket hozhat, igaz, külön felhatalmazással és kivételes jelleggel. Ez nagyon fontos az európai közigazgatási jog kiterjesztő, vagy tág értelmezési lehetőségei szempontjából is.

Külön nyomatékosítandó az, hogy az európai közvetlen közigazgatás mára jogilag is létező kategóriává vált. Ez egyben azt is jelenti, hogy az EU fejlődése közigazgatási szempontból a párhuzamos (közvetlen-közvetett) és plurális rendszerek irányába terjeszkedik, míg az együttes igazgatás kiterjesztésével pedig a vertikális munkamegosztás mellett egyre nagyobb szerepe lesz a funkcionális közigazgatási munkamegosztásnak is. Mindez azonban nagyban függ attól, hogy a jogalkalmazási joggyakorlat ezek alapján mennyire terjeszti ki az európai közigazgatási jog értelmezését.

E kiterjesztés ellenében hat az, hogy a jogállamiság elve alapján működő EU intézmények esetében a közigazgatásról sem lehet az arra vonatkozó európai közigazgatási jog szilárd jogi alapjai nélkül beszélni. Ezen bizonytalanságok miatt alakulhatott ki az elmúlt évtizedekben az európai közigazgatási jognak a szűk, illetve egy tágabb fogalma. Ebben azonban nagyon sok a bizonytalansági tényező, így mindenekelőtt abban, hogy az EU intézményrendszerében mennyire azonosíthatók be a közigazgatási szervek, illetve a rájuk vonatkozó jogi szabályozás?

⁹⁶ ZILLER 2007, 327–334.

⁹⁷ „A tagállamok nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket. (2) Ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve különleges és kellően indokolt esetekben, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 24. és 26. cikkében előírt esetekben a Tanácsra. (3) A (2) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit. (4) A végrehajtási aktusok címében fel kell tüntetni a »végrehajtás« kifejezést [...]»

⁹⁸ Az unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom rendelet 58. és 59. cikkei által intézményesített fogalom.

Ez azért fontos kérdés, mert az európai közigazgatási jog szűk fogalma szerint „az európai (köz)igazgatási jog”⁹⁹ az Európai Unió intézményeinek (köz)igazgatási¹⁰⁰ cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magában, így különösen a (köz)igazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a (köz)igazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó (köz)igazgatás sztenđerdejeit meghatározókat is. Az európai (köz)igazgatási jog forrásai az írott jog, a szokásjog és az általános jogelvek, továbbá a bíró alkotta jog is.”¹⁰¹

Az írott jog elsődleges forrásai maguk az Alapító szerződések, a kötelező hatályú jogi aktusok, valamint az azokból eredeztethető kinyerhető általános jogelvek, amire az Európai Bíróság joggyakorlata is épül, illetve fejleszti tovább.

Az így meghatározott európai közigazgatási jog általános részének (szervezetet, eljárást és személyzetet szabályozó) uniós kodifikációját nem segíti az a jogi alaphelyzet, hogy a közvetett, tehát tagállami közigazgatásnak ez a fajta szabályozása főszabályként változatlanul tagállami kompetencia maradt, bár éppen a korábban tárgyalt kivételes lehetőségek eredményeként felértékelődik az Európai Bíróság joggyakorlatában a bíró alkotta jog érvényesülése. A tagországi közigazgatásra vonatkozó kötelező hatályú uniós jogi aktus kiadásának kivételes lehetősége azonban nagyobb hatást gyakorolhat az írott jog fejlődése az ágazati (különös részi) jogalkotásban, bár ezt némileg árnyalják, az úgynevezett „európai (köz)igazgatási eljárásjog” szabályozására irányuló kísérletek,¹⁰² amelyekről később esik szó részleteiben.

Az ágazati (szakigazgatási) szabályozásra viszont jó példa az uniós versenyjogi szabályozás és az azt végrehajtó saját intézményrendszer kialakítása. Már többször utalás történt ugyanakkor arra, hogy az eddigi fogalmi fejtegetésekkel kapcsolatban bőven vannak tartósan jelen lévő és alapvető értelmezési problémák is. Elég csak utalni arra a meghatározásra, hogy „az európai (köz)igazgatási jog az Európai Unió intézményeinek közigazgatási cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magába”, mivel rögtön azzal a problémával találjuk magunkat szembe, miképpen határozhatjuk meg azt, hogy melyek az Európai Unió közigazgatási szervei, mert a szabályozásból idézett összes felsorolt intézmény közül biztosan nem lehet mindegyik közigazgatási szerv. Ezért megkerülhetetlen alapkérdés mindjárt az, hogy az uniós intézmények közül mely szervek minősíthetők és milyen kritériumok alapján közigazgatási szervnek? Az erre adható válaszok határozzák meg azt, hogy valóban beszélhetünk-e napjainkban az európai (köz)igazgatási) eljárási jog kialakulásáról és esetleges hatásairól a tagállami (köz)igazgatási (hatósági) eljárási jogokra?

Mindezek alapján az úgynevezett európai közigazgatási jog kapcsán jelzett alapvető értelmezési problémák legkonkrétabban és talán legélesebben napjainkban éppen az európai (köz)igazgatási eljárási modellszabályozásról szóló EP-határozat esetében nyilvánulnak meg.

Ez az úgynevezett modellszabályozás létrehozásáról szóló határozat kimondja például azt, hogy a rendelet céljául azt kell kitűzni, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot

⁹⁹ A „köz” szó zárójelbe tétele az előzőekben felmerült bizonytalanságra utal.

¹⁰⁰ Az eredeti szövegből a *droit administratif* fordításában azért szerepel a (köz)igazgatás zárójeliesen, mert ugyan önmagában a kifejezés valóban ezt jelenti, az adott szövegkörnyezetben ez vitatható tartalmilag, így ez ennek a szövegben kifejtetteknek a jelzésére szolgál.

¹⁰¹ SCHWARZE 1994, 183.

¹⁰² VARGA Zs. 2014, 545–555.

az európai (köz)igazgatási eljárásjogon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálják. A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia. A rendeletnek a megfelelő ügyintézés alapelveit kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követendő eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél természetes vagy jogi személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással.

Ahogy ezt már említettük, az idézett és a hatályra vonatkozó „uniós intézmények, szervek és hivatalok” mindegyikét még a sajátos uniós viszonyok figyelembevételével sem lehet közigazgatási szervnek nyilvánítani (például az Európai Unió Bírósága, az Európai Ombudsman stb.), így maga a szabályozandó eljárás is inkább „igazgatási”, mint köz-igazgatási lehet, ám tartalma így mindenképp bizonytalan.¹⁰³ Ebben ugyanis az igazgatás fogalma – a szabályozási cél ismeretében – keveredik a közigazgatás fogalmával. A köz-igazgatás esetében ugyanis azt kellene tisztázni előbb, hogy mely uniós szervek és azok mely tevékenysége minősíthető közigazgatásinak? E tekintetben pedig joggal merül fel az EU működése szempontjából az egyes intézményeinek államhatalmi ági és funkciók szerinti beazonosíthatósága. Ez az uniós intézményrendszert vizsgálva már önmagában is igen bonyolult feladat, de az is biztos, hogy a tagállami működéstől alapvetően eltérő jellegű mechanizmusról lehet csak szó.¹⁰⁴ Ugyanakkor ennek megválaszolása nélkül, ami napjainkban még nem történt meg, nem oldható fel az egész problematika sem.

Amikor tehát európai közigazgatásról, közigazgatási jogról és eljárási jogról beszélünk, akkor ezeket a problémákat is figyelembe kell venni, főként akkor, ha konvergenciáról vagy a közigazgatás europanizálódásáról beszélünk a magyar közigazgatás viszonylatában is. Mivel hivatalosan napjainkban sincs napirenden egy föderatív EU kialakítása, jelenlegi jogállásukban az európai intézmények perspektivikusan sem lehetnek a tagállamok feletti államalakulat részei. Mindezekre tekintettel az EU szervei és intézményei jelenleg a tagállami szervekhez képest *sui generis* intézmények a maguk sajátos jogállásával, és ez határozza meg az uniós igazgatás és a tagállami közigazgatás viszonyát. Közöttük természetes kölcsönhatás áll fenn, így különösen az EU (köz)igazgatása és annak joga, valamint intézményei, továbbá a tagállamok közt, de többnyire csak az elvek szintjén. Mindezekre tekintettel a valóságban még nem beszélhetünk egységesülő európai közigazgatásról és különösen annak egységes tételes jogi szabályozásáról sem, de erre nincs is mód, mivel az EUSZ 4., 5., 6. és az EUMSZ 197. cikkei erre nem adnak lehetőséget.

Az úgynevezett európai (köz)igazgatási eljárási modellszabályozásról szóló viták azonban jól mutatják azt, hogy – legalább is az EU egyes szervei részéről – erre vannak törekvések.

Ez is igazolja a magyar közigazgatás tekintetében néhai Lőrincz Lajos akadémikus, a hazai közigazgatás-tudomány kiemelkedő képviselője egykori megállapításának máig ható érvényességét, miszerint, „közigazgatásunkat nem brüsszeli mintára – ilyen ugyanis nincs –, hanem az egységesülés útján elindult, de [...] jellegzetességét magán viselő, tagállamok mintájára kell fejleszteni”.¹⁰⁵

¹⁰³ A problémáról bővebb fejtegetés található itt: GERENCSÉR – BERKES – VARGA Zs. 2015, 534–539.

¹⁰⁴ VARGA Zs. 2014.

¹⁰⁵ LŐRINCZ 1998.

7. A magyar közigazgatás szervezeti erőforrásainak aktuális helyzete

7.1. A közigazgatás átalakításának eredményei

Korábban már tárgyaltuk a 2010-es kormányváltást követő közigazgatási reformprogramokat és stratégiákat, illetve az ezek nyomán a központi közigazgatást érintő legfontosabb változásokat. Kérdés ezek után, hogy ezek a változások jobbra, hatékonyabbá, olcsóbbá tették-e a közigazgatást? Ennek megítélése nem egyszerű, mert olyan indikátorrendszer, adatsor és módszertan szükséges hozzá, amely objektív eredményt képes produkálni. Szintén említettük, hogy az egész állam működésére van már ilyen kísérlet a jó állam kutatások és jelentések formájában. Ennek van ugyan közigazgatási része, de az nem terjed ki a közigazgatás egészére és elsősorban a szolgáltató jelleggel kapcsolatos. Ez fontos, de nem elégséges szempont, így szélesebb körű vizsgálatot igényel.

Ebből a szempontból azonban kiemelendő az a körülmény, hogy a Kormány törekedett arra, hogy a programok külső, nemzetközi szakértői segítséget kapjanak, és ennek keretében az eredményeket is megítéljék. Az OECD-vel kötött megállapodása alapján¹⁰⁶ két értékelés is született. Az első a Magyar programok végrehajtását értékelte,¹⁰⁷ míg a másik az azokat felváltó *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* részarányos végrehajtását.¹⁰⁸

„Az OECD–Magyarország Partnerség a Közigazgatási Reform Program [...] célja, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium [...] részére tanácsadást biztosítson a »Magyar Program – Közigazgatás-fejlesztési Keretstratégia, 2011–2014« támogatásához. A program a kulcsfontosságú jó kormányzati politikák tervezéséhez, irányításához és megvalósításához szükséges kapacitásokat, folyamatokat és struktúrákat kezeli a versenyképes gazdaság és összetartó társadalom stratégiai jövőképének támogatásának érdekében. A tanácsadás és elemzés a jó nemzetközi gyakorlatok összehasonlító kontextusába helyezve történik, megerősítve a tudásalapot a jól célzott reformok támogatásához, valamint segítve a Kormányt a reformok igazolásában.”¹⁰⁹

A projekt négy építőelemből áll, így az első építőelem a stratégiai jövőkép, tervezés és megvalósítás, a második építőelem a területi közigazgatás, a harmadik építőelem a közigazgatás minőségének ellenőrzése, míg a negyedik építőelem az integritás-építés támogatása. Az értékelések „értékelése” nem e munka feladata, legfeljebb néhány aspektus kiemelése. Így annak megismétlése mellett, hogy a Kormány részéről addig soha nem látott kezdeményezésről volt szó, sem a programok, sem azok segítése és értékelése nem fogták

¹⁰⁶ 514/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet.

¹⁰⁷ OECD 2015.

¹⁰⁸ OECD 2017.

¹⁰⁹ Az 514/2013. (XII. 30.) Korm. rendelettel kihirdetett megállapodás 1. cikkelye.

át a közigazgatás minden területét. Ennek több oka is lehet, így mindenekelőtt az, hogy maguk a programok (Magyary és a Stratégia) sem fedik le a teljes közigazgatási intézményrendszert. Másfelől az OECD közigazgatásra vonatkozó tevékenysége sem próbálkozik ezzel, hanem az a mi fogalmaink szerinti központi közigazgatást és annak területi szintjeit, a közszolgáltatot, a költségvetési gazdálkodást és egyes közszolgáltatások szervezését és teljesítését fogja át. Ennek kialakult rendszere van, és ez alapján készülnek két évente a tagországok közigazgatását értékelő jelentések, így a legutóbbi éppen 2017-ből.¹¹⁰ Az ebből kinyerhető adatsorok képezik az összehasonlítás és értékelés alapját, ezért korlátozódnak az egyes országokkal kötött megállapodások is ezekre a területekre.

Az első értékelés a Magyary-programok esetében azok operacionalitása hiányát, fragmentált jellegét és a pénzügyi-költségvetési kihatások számításának hiányát emelték ki hiányosságként, amelyek veszélyeztethetik a reformok effektív megvalósítását. A területi államigazgatás reformját illetően egyebek közt a helyi önkormányzatok döntési jogkörének korlátozását emelték ki.

A javaslatok körében éppen ezért olyanok fogalmazódtak meg egyebek közt, mint a reform eredményességének és hatékonyságának mérése, értékelése. A stratégiai célkitűzések és a pénzügyi erőforrások szorosabb összekapcsolása, a közigazgatási szolgáltatások igénybe vevőinek bevonása a stratégiai célkitűzések kidolgozásába és értékelésébe. A központi közigazgatás és a területi közigazgatás reformjában pedig a reformok stabilitását, folyamatosságát, a forrásokkal való összehangolását és a kimeneti eredményeket emelték ki.

A második értékelés a korábbi reformok eredményeinek kiemelésével kezdődik, amelyekből az adminisztratív terhek csökkentését, az e-közigazgatás intézményi rendszerének kiépítését és a humán erőforrás-menedzsment fejlődését emeli ki. A 2014–2020 közti Stratégia célkitűzései közül kiemeli a költség-haszonelemzések szélesebb körű alkalmazását, az ügyfelek és a közigazgatási szolgáltatásokat igénybe vevők bevonását a tervezésbe és az értékelésbe.

A kritikai elemek közt most is megtalálható az, hogy a közigazgatás reformját jobban össze kellene kötni a költségvetési reformmal, valamint, hogy az még mindig bemenet-centrikus, kevésbé az eredményekre koncentráló. A humán erőforrás-fejlesztésben az élet-pálya-(karrier) elemek megerősítését, a szakmai érdemeken alapuló felvételi és előmeneteli rendszer érvényesítését és a főtisztviselői kar külön kezelését emeli ki.

Külön teret szentel a digitális kormányzás fejlesztésének azzal, hogy egyértelművé kell tenni annak hozadékát. Mivel részértékelésről van szó, kevesebb a kritikai és több a javaslati elem, amelyek önmagukban is külön elemzést érdemelnek. Összességében egy világosabb, közérthetőbb, nyomon követhető, folyamatosan értékelt és stabil reformstratégiát javasol az érintettek szélesebb körű bevonásával.

Talán érdekesebb egy kicsit a kép, ha az OECD-nek a 2017-es közigazgatási tükréből a magyar közigazgatásra vonatkozó néhány megállapítására is utalunk, miszerint jóval az OECD-átlag felett van a közszektorban alkalmazottak aránya, továbbá a közkiadások mértéke. Amennyiben pedig ennek részleteit is vizsgáljuk, akkor még inkább kétségbe vonhatók a közigazgatás reformjának ezen irányba ható eredményei. Mindez pedig részben magyarázat azokra a folyamatosan felbukkanó kritikákra, hogy a reformoknak szorosabb

¹¹⁰ OECD 2017a.

kapcsolatban kell állniuk a költségvetési gazdálkodást érintő hatásokkal, illetve hatásvizsgálatoknak kell követni azok megvalósítását.

Igaz persze az is, hogy az ilyen típusú eredmények nem lehetnek egyedüli szempontok a közigazgatás értékelésében, túlhangsúlyozásuk az Új Közmenedzsment továbbéléseként is értelmezhető. Ezen kívül az eredményekhez előbb beruházások kellene, tehát átmene-tileg még többlettel is járhatnak.

A programoknak és értékeléseknek egyaránt közös hiányossága, hogy azok nem terjednek ki a közigazgatás minden alrendszerére, miközben a köztük lévő hatás egyértelmű és szükségszerű. A központi közigazgatás feladatai és a hozzájuk járó erőforrások nagymértékben függenek például attól, hogy miképpen alakul a helyi önkormányzatokkal való viszony. Ha ugyanis olyan recentralizáció történik, mint Magyarországon, akkor ez megtakarítást jelent az egyik alrendszerben, de többletet a befogadóban. A viszony persze ennél is összetettebb, ha annak minden szervezeti, működési és humán erőforrás elemét komplex módon vizsgáljuk. Mindezekre tekintettel témánk szempontjából sem mellőzhető az, hogy ezek a kérdéskörök – beleértve a helyi önkormányzati rendszerünk átalakítását – is kap-janak némi megvilágítást.

Az előzőekben láthattuk azt, hogy a közigazgatás-fejlesztési programokban a konkrét célkitűzések közt találhatunk olyanokat, amelyek az Új Közmenedzsment egyes elemeinek továbbélését jelentik a hatékonyság, teljesítmény, minőség követelményének hangsúlyozásával. Ugyanakkor jelen vannak az erősebb állami fellépéshez szükséges célok is a neo-weberi államról és közigazgatásról szóló jellemzőknek¹¹¹ megfelelően. A fentiekben jelzett szándékok konkrét megvalósítása tapintható ki különösen a következő főbb területeken.

Az *államigazgatás integrációjában*, ahol nem csupán kevesebb és nagyobb területet átfogó miniszteri feladatköröket alakítottak ki, de az egyes szakigazgatási területek ágazati integrációja is megvalósult. Az integráció mellé a központi közigazgatás irányításának centralizációja is járult a kormányzati munka összehangolásáért felelős miniszternek a többi tárca felé kapott többletjogosítványain keresztül. Ezek, mint láttuk, a miniszteri szervezetalakítási szabadságot éppúgy korlátozzák, mint a személyzeti jogköröket. A 2018-as választásokat követően létrejött új kormányzati mechanizmus, különösen a Kormányzati Központ, ezen belül a Miniszterelnöki Kormányiroda szerepkörével, e tendenciákat csak erősíteni látszik. A koncentrációt és integrációt csak fokozta a végrehajtási szintnek, a területi államigazgatás nagyobb részének a fővárosi és megyei kormányhivatalokba történő integrálása, ami megfosztotta a tárcákat saját végrehajtó mechanizmusuktól. A korábbi jegyzői államigazgatási feladatok meghatározó részének a járási hivatali rendszerbe integrálása pedig logikusan illeszkedett a teljes államigazgatási koncentrációhoz. Ezek a csak példaszerűen megemlített elemek önmagukban is jelentősek az erős állam cselekvését megvalósító államigazgatás számára.

A centralizáció irányába érvényesülő hatásokat még inkább erősítette a közszolgálati rendszer radikális átalakítása, valamint különösen a helyi önkormányzati rendszer jellegét alapvetően megváltoztató átalakítása.

A *közszolgálati rendszer* alapvető átalakuláson ment keresztül, amely szinte azonnal követte a kormányváltást. Mint ismeretes, a 2010 májusában hivatalba lépett Kormány előterjesztésére ugyanis az Országgyűlés törvényt (2010. évi LVIII. törvény) fogadott el

¹¹¹ Lásd: G. FODOR – STUMPF 2008.

az államigazgatásban dolgozó köztisztviselőkre kormánytisztviselői kategóriát képezve e körből. Ezek vonatkozásában a Ktv. mögöttes törvénnyé vált. (Ez az akkori 116 000 köztisztviselő nagyobb részét, mintegy 70 000 főt érintett). Az indokolás nélküli felmentés intézményével és a vezetői kinevezéseknek a kormányzati koordinációért felelős tárca közigazgatási államtitkára általi jóváhagyásához kötésével és további hasonló, a korábbi garanciális szabályokat oldó szabályozás miatt, tartalmilag ez további elmozdulást jelentett a nyílt rendszerű közszolgálat felé. A 2010. évi CLXXIV. törvény pedig a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény újabb módosításával e szabályozás tartalmi elemeit a teljes köztisztviselői karra kiterjesztette.

A sok módosítás nyomán inkonzisztenssé és szinte követhetlenné vált szabályozást a 2011 decemberében az Országgyűlés által elfogadott 2011. évi CXCV. törvény próbálta egységes keretek közé szorítani. Ez pedig belülről is differenciált rendszert jelent, mert új fogalmat vezetett be a közszolgálati tisztviselők létrehozásával, látszólag újra egyesítve e jogállásban ezzel a korábbi köztisztviselőket (közszolgálati jogviszony) és kormánytisztviselőket (kormányzati szolgálati jogviszony). Ez a törvény olyan új elvek betartásának kötelezettségét is előírja, mint a köz szolgálatának elsődlegessége, a jó közigazgatásba vetett bizalom fenntartása, valamint további általános magatartási követelményeket is megfogalmaz. Jellemző az új szabályozásra olyan munkajogi elemek adaptálása, mint például az érvénytelenség, a határidők számítási módja, a jognyilatkozatok szabályozása, miközben a Munka Törvénykönyve már nem mögöttes jogszabálya a közszolgálati szabályozásnak. Az új szabályozással átalakult az érdekegyeztetés rendszere, és kötelező tagsággal létrehozta az állami közszolgálat szakmai kamaráját, a Magyar Kormánytisztviselői Kart.

Mindezeknek egyik indoka az egész közszolgálatra érvényes egységes életpálya kialakítása, amelyben a nemzeti érdekek előtérbe helyezése, a pártsemlegesség, a szakmai ismeretek, a nemzettudatra épülő és értékelvű működés és a kiszámítható a kulcsszavak. Vannak persze e célokkal kevésbé összeegyeztethető elemek, így például az, miszerint a közszolgálati tisztviselő jogviszonyát felmentéssel a vezető bizalmának elvesztésére hivatkozással is meg lehet szüntetni, a vezetői kinevezés is bármikor visszavonható, az állami vezetők közül a szakmai vezetők pedig eleve indokolás nélkül felmenthetők.

Az új közszolgálati rendszernek a „munkaköri vagy állás” jellege alapvetően annak el- lenére sem változott a karrier típus felé, hogy a „kormányzati szolgálati jogviszony az állam, valamint az állam nevében foglalkoztatott kormánytisztviselő között” jön létre és kötelező köztisztviselői tagságot eredményez az MKK-nál. A munkakör megszűnése esetén ugyanis más munkakör felajánlási kötelezettsége csak az adott közigazgatási szervet terheli, és ezen nem változtat – csak enyhít – a tartalékállomány rendszere.

A Magyar-program 2012-es változata (MP 12.0) III. fejezetében foglaltak alapján az életpályaalapú zárt rendszer és a nyílt rendszernek nyilvánított munkaköralapú rendszer egyfajta elegye adja az új közszolgálati rendszert. Ez az eddigi nemzetközileg is elfogadott kategóriákat felülírva, egy sajátos magyar közszolgálatot vizionál. Ebben pozitív törekvés volt eredetileg a különböző típusú közszolgálati alkalmazások közti harmonizációra és átjárhatóságra való irányultság, bár az általános közszolgálati tisztviselői státútum szerepét inkább a kormányzati szolgálati jogviszony adta.

Az így kialakult helyzetet tovább árnyalta a területi államigazgatásban dolgozó korábbi kormánytisztviselőknek egy új szabályozás alá helyezése az úgynevezett állami

tisztviselők jogállásában.¹¹² Az említett egységesítésre való törekvés kiterjed arra is, hogy a széles értelemben vett közszolgálat minden területére érvényes, új általános közigazgatási és menedzsment ismereteket dolgoz ki, és azt centralizált képzés és továbbképzés keretében érvényesíti. Mindez pedig a – szintén egyedi megoldásnak számító – Nemzeti Közszolgálati Egyetemre épül, amelynek feladata a közszolgálat humán erőforrásának teljes átalakítása és a generációváltás a megújított közszolgálati pragmatika és tudásanyag mentén.

Újabb fordulatot jelentett a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, amely intézményesítette a kormányzati igazgatási tisztségviselőket, illetve ezen belül létrehozta a politikai és a kormányzati szolgálati jogviszonyt.

7.2. A helyi önkormányzati rendszer változásai

Ahogy arra már utaltunk, a központi közigazgatás változásai és ennek következtében módosuló erőforrásai nem vizsgálhatók önmagukban, de különösen nem a helyi önkormányzati alrendszerrel való viszonya nélkül. Márpedig a helyi önkormányzati rendszerben alapvető változások következtek be, hiszen már az Alaptörvény is jelentős változtatásokat hozott, és a korábbi alkotmányos szabályozástól eltérően szabályozza a helyi önkormányzati rendszert. Mindenekelőtt szakított a korábbi Alkotmányban kialakított és alapvetően még a rendszerváltáshoz kötődő, főként garanciális okokból született részletező szabályozással, amely az autonómia-elemekre helyezte a hangsúlyt.

Az Alaptörvény szabályozási technikájával többnyire csak keretszabályokat állapít meg és sarkalatos törvényre bízta a további szabályozást. Természetesen ennél lényegesebb az, hogy tartalmilag az Alaptörvény a helyi önkormányzás meghatározására is az előzőektől eltérő, erősen célhoz kötött fogalmat használ, amikor rögzíti, hogy „a helyi közügyek intézése és közhatalom gyakorlása érdekében működnek önkormányzatok”.¹¹³ A régi alkotmányos szabályozás szövege még úgy szólt,¹¹⁴ hogy „a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét illeti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”. Ez tehát a vívmány jellegét emelte ki az új szabályozás funkcionális szemléletmódjához képest.

Ennél is fontosabb, bár illeszkedő tény, hogy a korábbi alkotmányos szabályozás a helyi önkormányzáshoz való jogot kollektív alapjogként szabályozta, míg ez hiányzik az Alaptörvényben szereplő normaszövegből. Ez akkor is alapvető változás, ha az Mötv. sarkalatos törvényként szinte szó szerint megismétli a helyi önkormányzáshoz való alapjognak a korábban hatályos Alkotmányi szabályozását, miszerint a helyi önkormányzás joga a települések és a megyék választópolgárainak közösségét illeti meg,¹¹⁵ mivel azonban ez nem az alkotmányban van, így az nem is válhatott alkotmányos alapjoggá.

Ugyancsak a helyi önkormányzáshoz való jog értelmezésének tartalmi változását, sőt új felfogását jelenti az, hogy a törvény a helyi választópolgároknak mint a helyi önkormányzás

¹¹² 2016. évi LII. tv.

¹¹³ Alaptörvény 31. cikk.

¹¹⁴ 1949. évi XX. tv. 42. §.

¹¹⁵ 2011. évi CLXXXIX. tv. 3. § (1).

alanyainak kötelezettségeket is megállapít. Ennek megfelelően „a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül [...] A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”¹¹⁶

Érdekes, de nem teljesen előzmény nélküli az a változás, amellyel nyomatékossítja a törvény azt, hogy „a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként” működnek. E felfogás preambulumban történő érvényesítésének szándéka lehetett lezárni minden olyan, az elmúlt évtizedekben gyakran fellángoló, vitát, amely a helyi önkormányzatok állami szerv jellegét megkérdőjelezte. Persze elegánsabb lett volna egy ilyen fontos tárgykört inkább az Alaptörvényben rendezni, már csak azért is, mert e határozottnak tűnő deklarációt maga az Alaptörvény 34. cikkének szabályozása rontja le akkor, mikor „a helyi önkormányzat és az állam” megfogalmazást alkalmazza. Ebből ugyanis az előbbiekkal akár ellenkező következtetésre is lehet jutni a helyi önkormányzatok hatalommegosztásban elfoglalt helyét illetően. Ehhez képest érthetetlen, de inkább következtelen a szabályozás akkor, amikor a helyi közügyek fogalmát szűkíti azzal, hogy az Alaptörvénytől eltérően kihagyja a közhatalom helyi önkormányzati típusú gyakorlását. Ez azért is problémás, mert az Alaptörvény tartalmazza,¹¹⁷ de a közhatalom körében a helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga csakúgy, mint az önkormányzati hatósági ügyek intézése, tartalmilag meglévő alapvető jogintézmények.

Stabil pontnak tűnhet az, hogy a helyi önkormányzatok feladatellátásának rendszere önmagában, a feladattípusokat illetően alapvetően nem változik az új szabályozásban. A korábbiaknál szigorúbban és részletesebben szabályozza az MÖtv. a saját és az önként felvállalható feladatok ellátásának feltételeit, ezzel pedig a korábbiakhoz képest lényegesen szűkíti a helyi közügyek keretében ellátott és a sarkalatos törvényben szabályozott helyi önkormányzati feladatok körét. Következésként nagyfokú szabadságot ad ezzel a mindenkori törvényalkotónak arra, hogy egyszerű többséggel elfogadott törvényekkel szűkítse a helyi önkormányzás feladattartalmát, ami azóta meg is történt.

Az új rendszerben az önként felvállalható feladatellátást nehezíti az is, hogy feltételei szigorodtak a korábbiakhoz képest, és azokat a törvényességi felügyeleti eljárásban vizsgálják is. Pozitív jellemzője az új szabályozásnak viszont az, hogy a kötelező feladat- és hatáskör telepítése esetén a gazdasági teljesítőképesség, a településnagyság és teljesítőképesség mentén kötelezően differenciálni kell azokat.

Meg kell azonban jegyezni azt is, hogy a kötelező feladatok körében szabályoztak egy olyan új jogintézményt, amely alkalmazásával az Európai Unió, vagy más nemzetközi szervezet felé, fennálló kötelezettség nem teljesítése esetén az azzal összefüggő beruházásról a Kormány is gondoskodhat az érintett helyi önkormányzat tulajdonát illetően is.

Bár a helyi önkormányzatok típusai (települési és területi) nem változtak az Alaptörvényben sem, a járási közigazgatási térszerkezetben való gondolkodás az új törvényi szabályozásban is megjelent a „járásszékhely város” új települési önkormányzati kategóriájában és az általuk ellátott körzeti jellegű közszolgáltatások szabályozásában.

¹¹⁶ 2011. évi CLXXXIX. tv. 2. § (1).

¹¹⁷ Alaptörvény 31. cikk (1).

Visszatérően felmerülő igény, de az Mötv.-ben sem változott, hogy Budapest önkormányzati rendszerében egy területen két típusú települési önkormányzat működik; a fővárosi és a 23 kerületi. Ugyanakkor az eddigieknél egyértelműbben történik a köztük lévő feladatmegosztás irányainak kijelölése. A részletszabályozás külön jogszabályra utalása viszont a korábbiakhoz képest lényegesen nagyobb szabadságot ad a feladat- és hatáskörök egyszerű többséggel elfogadható törvényekkel történő mozgatására az egyes szintek között.

Lényeges változás továbbá, hogy a megyei önkormányzatok mint területi önkormányzatok feladata radikálisan átalakult, és területfejlesztésre és -rendezésre, vidékfejlesztésre, valamint közelebről meg nem határozott koordinációs feladatokra szorítkozik az eddigi közszolgáltató-intézményfenntartás helyett.

A helyi önkormányzatok belső működésére vonatkozó új szabályozás is részletesebb és korlátozóbb jellegű a korábbiaknál, továbbá új elemeket (például méltatlansági eljárást) is tartalmaz. A belső működésben a polgármester pozíciója általában erősödött, de leginkább talán azzal, hogy ő nevezi ki a jegyzőt, mert ezzel egyértelmű vezetési viszonyok jöttek létre a hivatali szervezet működésében.

A hivatal tekintetében ugyanakkor lényegesen korlátozódik a helyi önkormányzatok szabad szervezetalakítási joga, amivel az Mötv. a 2000 fő lakosságszám alatti települések számára kötelezően elrendeli az „önkormányzati közös hivatal” létrehozását.

A helyi önkormányzatok társulásait az Mötv. a korábbiakhoz képest helyenként bár részletesebben, összességében egyszerűbben szabályozza, de az Alaptörvényben megjelenő kötelező társulás részletkérdéseiről semmit sem mond. Ezzel a kötelező társulás intézménye viszonylag szabadon alakíthatóvá válik, mert az azt esetleg előíró külön törvény, amely nem sarkalatos, könnyebben megalkotható.

A területszervezés esetében az önálló községalakítás feltételeinél megszűnik a lakosságszám alapulvétele, igaz a többi feltétel szigorúsága miatt gyakorlatilag igen nehéz lesz új község létrehozása.

A korábbi rendszer kritikájaként a helyi önkormányzatok gazdasági alapjainak szabályozása is alapvetően változott azzal, hogy a központi állami beavatkozás lehetőségeit nagy mértékben kiterjesztették, egyebek közt a fejlett demokratikus jogállamokban már a 20. század utolsó harmadában meghaladott feladatfinanszírozás bevezetésével.

Ezzel és más eszközökkel erősödött viszont a helyi önkormányzatok gazdálkodásának tervszerűsége, a gazdálkodás belső kontrollrendszere, valamint a pénzügyi ellenőrzés tervszerűsége. Ennek keretében viszont jelentős korlátozás alá esik az önkormányzatok hitel-felvétele, amelynek nem csupán maximális mértékét határozták meg, de – a nemzetközileg ismert megoldásokhoz képest szigorúbban – szükséges ahhoz a Kormány hozzájárulása is.

A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatban a legnagyobb változás a Kormány jogkörébe tartozó törvényességi ellenőrzés helyett a felügyelet bevezetésében mutatkozik. A változások egyik lényeges eleme a helyi önkormányzati rendeletek felülvizsgálatában van, amelyek – az alkotmányellenesség vizsgálatának kivételével – az Alkotmánybíróságtól a Kúriához kerültek. Magában a törvényességi felügyelet mechanizmusában jelentősebb azonban azon felügyeleti eszközök új elemként történő megjelenése, amelyek eddig teljesen hiányoztak a rendszerből.

Kiemelendő ezekből az a nemzetközi összehasonlításban is új megoldás, miszerint a helyi önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettsége elmulasztása esetén – igaz a bíróság

döntése nyomán – a rendeletalkotás pótlására a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője jogosult az érintett önkormányzat helyett.

Nem intézményesítették azonban a nemzetközi gyakorlatban széles körben alkalmazott azon megoldást és eszközt, hogy az önkormányzati határozatok törvényességi ellenőrzésének folyamatában lehetőség lenne az önkormányzati határozat végrehajtásának felfüggesztésére, hanem azt továbbra is csak a bíróságtól lehet kérni. A törvényességi felügyeleti eljárás szabályozása részletessé vált, ami akár pozitív is lehet az új felügyeleti eszközök bevezetéséhez kapcsolódó garanciális követelmények miatt.

A helyi önkormányzati rendszer változásának lényege tehát a korábbi széles feladatkörre alapozott liberális szabályozás feladása és egy, az állami szervezeti rendszerbe mélyrehatóbban integrált olyan önkormányzati rendszer létrehozása, amelyben a központi állami szervek helyi önkormányzatokat befolyásoló eszközrendszere erős és operatív jellegű.

Ezt a megváltozott helyi önkormányzati autonómiafelfogást indokolhatják a hatékonyabb és észszerűbb működtetésre vonatkozó törekvések, valamint a fenntartható finanszírozás központi biztosíthatósága.

Ellensúlyozandó talán a centralizációt szolgáló felügyeleti eszközöket, az Mötv. -ben érdekes és újszerű kísérletek találhatók a jogállami értékrend és intézményi rendszer védelmére, így például azzal, hogy a bíróság döntése szükséges egyes felügyeleti eszközök alkalmazhatóságához.

Értékelve a helyi önkormányzatokat érintő új jogi szabályozást, az összkép vegyes, de az új intézmények összességében a korábbi helyi önkormányzati autonómia szűkítését, centralizációt eredményeznek, a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét illetően pedig új államfelfogás érvényesítését jelentik.

A szabályozási technikában a kétharmados tárgykörök csökkentése főként a konkrét feladat- és hatáskörök meghatározásában mutatható ki. Ez önmagában a változó állami feladatokra tekintettel akár pozitív is lehetne, azonban éppen ez – a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog megszüntetése mellett – vált az egyik fő eszközévé a helyi önkormányzatiság kiürítésének is.

Az Alaptörvény keretjellegű szabályozására való tekintettel felértékelődött a helyi önkormányzatokról szóló sarkalatos törvény. A célokat illetően a szabályozási koncepció abból indult ki, hogy „a jelenleg hatályos szabályozás igen komoly vitákat záró politikai kompromisszum eredményeként született az önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta. Abban a történelmi korszakban ez teljesen természetes volt, de ennek köszönhetően a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe.”¹¹⁸

Talán igaz is volt az, hogy a jogi szabályozásban a rendszerváltáskor sikerült Európa egyik legliberálisabb és legszélesebb felelősséggel rendelkező önkormányzati rendszerét megalkotni, ami – ha nem is teljesen problémamentesen de – alapvetően jól működött. A gyakorlati működés ugyanakkor számos megalapozott hiányosságot is feltárt, amelyek feloldására kidolgozott szakmai alternatívák ugyan már hosszabb ideje rendelkezésre álltak, azok nagy része – főként a hiányzó kétharmados parlamenti többség miatt – korábban nem tudott realizálódni.

¹¹⁸ Lásd a T/4864 számú törvényjavaslat általános indokolását!

Az Mötv. szabályozási koncepciójában is ezek köszöntek vissza, így például a törvényességi ellenőrzés felügyeleti típusú eszközökkel való megerősítése, az ellenőrzési rendszer kiteljesítése, a kötelező társulási rendszer kivételes eszközként történő bevezetése, a feladat- és hatáskörök tisztább rendszerének kialakítása, a finanszírozási rendszer reformja, a feladattal együtt mozgó önkormányzati tulajdon vagy használat, a megyék jogállásának rendezése, a fővárosi közigazgatási rendszer felülvizsgálata stb., amelyek rendszerváltást követően az egyes kormányok önkormányzati reformprogramjainak állandó elemei voltak.

A kérdés igazán az volt, hogy ezekből az elemekből miképpen lehet olyan koherens rendszert építeni, ami majd nem jelent visszalépést a helyi demokrácia adott állapotából? Az is követelmény volt azonban, hogy a pénzügyi-gazdasági világválság következményeit felszámolni akaró és a jövő fejlődési útjait kereső államoknak általában is át kell értékelniük az állam és annak cselekvését megvalósító közigazgatás minden elemét. A világ fejlett országaiban mindenütt keresik ennek az új típusú államnak a paradigmáit¹¹⁹ és az azt megvalósító új közigazgatást,¹²⁰ benne a helyi önkormányzati alrendszerrel.

A magyar közigazgatás reformjának a 2010-et követően megvalósult intézkedéseiből azonban arra lehet következtetni, hogy ebben a folyamatban prioritása a Kormány irányítása alatt álló közigazgatási alrendszereknek, elsősorban tehát a központi közigazgatásnak van. Ennek a hatékonyabb és racionálisabb működés irányába történő átalakításnak függvényében alakul a helyi önkormányzati rendszer is, de arra visszaható módon.

7.3. A közigazgatás működése

Korábban utaltunk már arra, hogy a közigazgatás működésében 2010 óta a legnagyobb prioritást az adminisztratív terhek csökkentése jegyében az egyablakos ügyintézés bevezetése, illetve ehhez kapcsolódóan az elektronikus közigazgatás és ügyintézés kiterjesztése, valamint a közigazgatási hatósági eljárás megújítása jelentették. Megkerülhetetlen volt a közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvény, a Ket. A Ket. a 2005-ös hatálybalépését követően sok változáson esett át, mivel nem sikerült egy valóban időtálló rendszert létrehozni. Ennek számos oka volt, amelyek közül az egyik legfontosabb az lehetett, hogy korunk megváltozott körülményei közt miképpen lehet fenntartani, és érdemes-e egyáltalán, az ügynevezett általános hatósági eljárási modellt. Ezen belül is állandóan visszatérő és minden kormányciklusban prioritást élvező kérdés volt az ügyintézési határidők fetisizálása jegyében a határidők radikális csökkentésére való törekvés.

E folyamaton belül előbb az ügyintézési határidők munkanapokról napokra történő visszaállításáról rendelkezett a 2010. évi CXXVI. törvény. Az ügyintézési határidő a korábbi szabályozásban szereplő 22 munkanapról 30 napra, míg a fellebbezési határidő a korábbi szabályozásban szereplő 10 munkanapról 15 napra változott.

Változásként az alapelvek között hangsúlyosan megjelent a gazdasági érdek figyelembevétele, módosították a kisebbségi nyelvhasználatot, a hatásköri átruházás szabályait, a jegyzőkönyv és az egyszerűsített jegyzőkönyv intézményét, a szakhatóság

¹¹⁹ G. FODOR – STUMPF 2008, 18.

¹²⁰ BALÁZS 2011, 59–65.

közreműködését, az idézést, meghatározták a hatósági szerződés kötelező tartalmi elemeit, továbbá a közigazgatási bírság kiszabásának eljárásjogi kereteit.

A 2013-as változtatások hátterében¹²¹ már a kormányablakok rendszerének kiterjesztése és az általuk intézhető ügytípusok bővítése állt, amiért szükségessé vált a kormányablakokra mint integrált ügyfélszolgálatokra vonatkozó előírások bővítése, pontosítása.

A 2015-ös évben már számos olyan kormányzati anyag és fejlesztési dokumentum látott napvilágot, amelyek mindegyike a hatósági eljárásjog radikális átalakítását vetítette előre. Eközben is módosult már magának a közigazgatási hatósági eljárásnak a felépítése, az ügyintézés határideje, a jogorvoslatok és döntés-felülvizsgálati eszközök köre, illetve a Vht.-vel való viszony is. A korrekciók egy része, az állami bürokráciacsökkentés jegyében, már 2016 elején realizálódott, az átfogó, rendszerszintű változtatások azonban csak a 2018-ban hatályba lépett Ákr. szabályozásában jelentek meg.

A közigazgatás működését radikálisan megváltoztató törekvések közt folytak a közigazgatási bíráskodás koncepcionális megváltoztatásával kapcsolatos kodifikációs munkák is. Ezek kihatással voltak ugyanis a közigazgatási hatósági eljárás eddig alkalmazott modelljére. Éppen ezért a közigazgatási bíráskodás rendszerének felülvizsgálata az Államreform¹²² szerves részét képezte, ami az 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozattal elfogadott közigazgatás-fejlesztési stratégiában nyilvánult meg leginkább. A stratégia egyes elemeinek azóta történt megvalósítása ugyanis alapvető változtatásokat hozott a közigazgatási szervezetrendszeren belül, az államigazgatás integrációját érintően, a már hivatkozott közigazgatási hatósági eljárás rendszerében is.

Ezeket azonban, fontosságuk miatt, külön pontban tárgyaljuk, a magyar közigazgatásban 2010 óta bekövetkezett koncentráció és integráció elemzése keretében.

7.4. A magyar közigazgatás átalakításának tudományos környezete

A közigazgatás erőforrásait nagymértékben befolyásoló tényező az, hogy a fejlesztés mögött milyen szakmai-tudományos bázis áll rendelkezésre mint potenciális lehetőség. Utóbbinak fakultatív jellege külön is kiemелendő, mert – legalábbis Magyarországon – azok széles körű szakmai-tudományos megalapozása nem szükségszerűen jár együtt a különböző közigazgatást érintő reformok kidolgozásával. Pedig az adottságok mindig is megvoltak hozzá, mivel a magyar közigazgatás-tudomány hagyományosan erős alapokon nyugvó, belülről differenciált, a különböző irányzatokat legszélesebb mértékben befogadó jellegű.¹²³

Van továbbá a közigazgatás-tudománynak egy olyan, hosszú tradíciókra épülő nemzetközi intézményrendszere,¹²⁴ amelyben a magyar közigazgatás-tudomány jeles képviselői is vezető szerepet töltöttek be, és, remélhetőleg, fognak a jövőben is.

¹²¹ Lásd a T/12939. számú törvényjavaslat Ket.-re vonatkozó rendelkezéseit.

¹²² Lásd: www.allamreform.hu/, valamint hirlevel.egov.hu/tag/allamreform-bizottsag/ (A letöltés dátuma: 2015. 08. 20.).

¹²³ Lásd erre: Koi 2014.

¹²⁴ Bázisa a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet és annak európai szervezete. Lásd: <https://ias-iisa.org/>. Vezetésükben részt vett például Magyar Zoltán, Lőrincz Lajos, Verebélyi Imre, Jeney György.

A rendszerváltást közvetlenül megelőző időszakról számítva a hazai főbb intézmények közt aktivitása nyomán kiemelhetők az MTA Jogtudományi Intézete, az MTA Közigazgatás-tudományi Bizottsága, az egykori Államigazgatási Főiskola (később a Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara), az egyetemek jogi karainak közigazgatási tanszékei és a pár éve megszüntetett Magyar Közigazgatási Intézet (korábban Államigazgatási Szervezési Intézet). Jelenleg pedig egyre erősebb a Nemzeti Közszerológiai Egyetem szerepe már csak azért is, mert az uniós forrásokból támogatható állam- és közigazgatás-tudományi kutatásoknak is központi intézménye lett a KÖFOP-programokon keresztül.

A nemzetközi közigazgatás-tudományi közéletben a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA) és annak európai szervezete, az EGPA munkáján keresztül vehetnek részt kutatóink, akik közül többen vezetői tisztségeket is betöltöttek e szerveknél. Mindezek az adottságok lehetővé tették, hogy a mindenkori kormányok, a közigazgatást érintő reformjaik során a magyar közigazgatás-tudomány jeles képviselőire támaszkodhassanak.

A lehetőséget különböző korokban változó intenzitással vették igénybe a közpolitikai irányítók, de az utóbbi időkben a tendencia egyértelműen az, hogy csökken az intenzitás. Ennek némileg ellentmondani látszik a 2010 óta működő kormányok előző pontokban ismertetett azon dicséretes tevékenysége, amelynek keretében a programok előkészítésébe, végrehajtásába és értékelésébe bevonták az OECD-t.

Az OECD azonban szakértő szerepet, de nem tudományos szerepet töltött be ebben a munkában, amelynek vannak ugyan tudományos – elsősorban alkalmazott kutatási – aspektusai, ám nem ezek a meghatározók. Hazai kutatóink körében is jellemző egyfajta örömdetes generációváltás, már csak azért is, mert a 60 év feletti korosztály és a 30-as éveikben járó kutatók közti korszakban viszonylag kevesen vannak.

Bár a közigazgatás reformjának nagy jelentősége volt a rendszerváltás során is, és azóta – bár különböző megfontolásokból – minden kormány nagy gondot fordított erre, megfelelő politikai akarat vagy alkotmányozó és parlamenti többség hiányában az 1990-ben kialakult rendszert alapvetően megváltoztató intézkedés nem született.

Ez a helyzet érdemben változott meg 2010-ben, mert az akkor hivatalba lépett Kormány mögött széles parlamenti többség állt, amely módot adott a korábban már ismertetett, radikálisabb változtatásokra.

A 2010 óta folyó reformok megalapozásában központi szerepet játszott a Nemzeti Közigazgatási Intézet létrehozása és működése, majd pedig a 2012-től felálló Nemzeti Közszerológiai Egyetem. Bár a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény látszólag alapvetően nem változtatott a közigazgatásunk addig kialakult szerkezetén, de a rá épülő sarkalatos törvények, amint azt láthattuk például a helyi önkormányzati rendszer reformjáról írtaknál, a korábbiakhoz képest új intézményeket és rendszert hoztak létre egészen más hangsúlyokkal.

Jó alapul szolgált erre a már tárgyalt Magyar-programokban meghatározott irányok, amelyek egyfajta egyensúlyt próbáltak teremteni a közigazgatás-tudományban érvényesülni kezdő poszt-NPM-irányzatok és az alakulóban lévő neoweberi irányzatok között. A nemzetközi trendeket figyelembe veszi, hangsúlyozottan nemzeti közigazgatás létrehozását célozza. A napjaink közigazgatás-fejlesztését meghatározó *Közigazgatás- és Közszerológiai-fejlesztési Stratégia 2014–2020* a Magyar-programoknál sokkal

konkrétabb, pragmatikusabb dokumentum, amelynek megvalósításához jelentős anyagi források is társulnak.¹²⁵

A jó állam és a jó közigazgatás megvalósítását célzó törekvéseket pedig az Állam-reform Bizottság¹²⁶ fogja össze. Mindez nem jelenti az OECD által inspirált és erősen poszt-NPM jellegű jó állam típusú tevékenység háttérbe szorulását. Ennek jegyében készülnek az éves *Jó Állam Jelentések*, amelyekről már szintén esett szó.

Mindezek alapján tényként rögzíthető az, hogy Magyarországon 2010 óta a közigazgatás radikális átalakításához új közigazgatás-fejlesztési intézményrendszer is alakult, talán egy új közigazgatási kultúra kialakításának szándékával, amelynek központja az állam-tudományi és közigazgatási képzésben, valamint a továbbképzési rendszerben¹²⁷ is egyre inkább központi szerepet betöltő Nemzeti Közzolgálati Egyetem.

A közigazgatás-tudományi alapkutatások helyzete azonban nem ilyen jó. Ezek egyetemi bázisai a kutatások vonatkozásában forráshiánnyal küzdenek, de szűkös a humán erőforrás is. Hasonló a helyzet az MTA TK Jogtudományi Intézetében is. Nagyobb közigazgatás-tudományi projektekre csak elvétve találunk példát az NKFIH pályázatok körében, illetve más akadémiai kutatóhelyeknél.

¹²⁵ 1561/2015. (VIII. 12.) Korm. határozat.

¹²⁶ Lásd: 1602/2014. (XI. 4.) Korm. hat., valamint www.allamreform.hu/, továbbá <http://hirlevel.egov.hu/tag/allamreform-bizottsag/> (A letöltés dátuma: 2015. 08. 20.).

¹²⁷ Lásd a 2016. évi LII. tv.-t (Áttv.).

8. A közigazgatás fejlődésében 2010 óta bekövetkezett változások jellemzői

8.1. Centralizáció, koncentráció és integráció a magyar közigazgatásban a 2010-es kormányváltást követően

Említettük már, hogy a 2010-es kormányváltás fontos céljai között szerepelt a közigazgatás átalakítása.¹²⁸ Eredménye értelemszerűen előbb magában a kormánystruktúrában jelent meg a kevés számú, de több ágazatot átfogó nagy integrált minisztériumok létrehozásával, majd a területi államigazgatást érintően manifesztálódott jellemzően abban, hogy a megelőző kormányok regionális közigazgatást preferáló politikája helyett a megyék területi keretei között működő és szervezetileg integrált államigazgatás létrehozását tűzte ki célul. Ennek sürgető aktualitása is volt, hiszen a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok regionalizációjának alkotmánybíróági megsemmisítését követően, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése évek óta szünetelt. Ennek helyreállítása és az új területi kormányhivatali rendszer kialakítása logikusan összetartozott.

A területi államigazgatási szerveknek egy közös mechanizmusba történő integrálása egyébként nem volt új elképzelés. Hasonló működött a magyar polgári állam közigazgatási bizottságaiban, a szocializmus tanácsrendszerű közigazgatásában, de megjelent az a rendszerváltás utáni, korábbi kormányok különböző közigazgatás-fejlesztési elképzelései, sőt döntései között is. Így ez valójában egyszerre jelentett visszatérést a korábbi magyar közigazgatás hagyományaihoz és a megelőző kormányok programjaihoz.¹²⁹ Igaz azonban az is, hogy a megvalósításnak az a módja, amelynek következtében a szervezeti integráció eredményeként nagy létszámú, de egyszemélyi vezetés alatt álló óriáshivatalok jönnek létre, korábban már lekerült a napirendről.¹³⁰

A központi közigazgatás és annak területi szervei, szervezeti erőforrásai tehát mindjárt az átalakítás kezdetén erős integráción estek át, amely szükségképpen koncentrációhoz vezetett. A megelőző pontokban tárgyalt közszolgálati átalakulások pedig ugyanezt eredményezték a humán erőforrás oldaláról mint egymást szükségszerűen kiegészítő mechanizmusok.

A Kormány irányítása alá tartozó államigazgatás ilyen irányú változásai jól előkészítették azokat a feltételeket, amelyek befogadóképessé tették az állami szerepkörök megerősítéséből következő többletfeladatok ellátására. Közöttük sajátos kategóriát képez a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök (saját és a központi közigazgatástól átruházott

¹²⁸ Lásd a programot: Nemzeti Ügyek Politikája (http://static-old.fidesz.hu/download/481/nemzeti_ugyek_politikaja_8481.pdf 91–92.), valamint a Nemzeti Együttműködés Programja (www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf 82.) (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).

¹²⁹ BARTA 2013.

¹³⁰ BALÁZS 2016.

államigazgatási egyaránt) jelentős részének recentralizációja, mivel ezekben az esetekben nem a feladatok állami jellegének visszaállításáról van szó – tekintettel arra, hogy a helyi önkormányzatok is az államszervezet részét képezik –, hanem az államhatalmi és közigazgatási szintek közti átrendezés valósult meg.

A helyi önkormányzati rendszer autonómiájának erőteljes korlátozása azonban nem csupán a feladat- és hatásköri átrendeződésben nyilvánult meg, hanem a Kormány és az általa irányított államigazgatás viszonyának megváltozásában is. Bár jogi értelemben nem jött létre irányítási viszony, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének új rendszere, valamint a feladatfinanszírozás bevezetése erőteljes hatalmi pozíciókat eredményezett a Kormány számára. Ezt tovább erősítették az olyan operatív jellegű eszközök, mint a helyi önkormányzatok hivatali működési feltételeinek meghatározása, ideértve az informatikai és ügyviteli rendszerek koncentrációját is. A helyi önkormányzatok stratégiai döntéseit pedig meghatározza az, hogy a fejlesztési források elosztása szinte teljes egészében a Kormány kezében van.

E nem teljeskörűen idézett intézkedések azonban megnövekedett kormányzati kapacitást, ezen belül közigazgatási kapacitást igényelnek, amelyek biztosítása lehet az egyik oka annak, hogy az OECD által végzett és korábban ismertetett vizsgálatok szerint a közigazgatás nemzetgazdaságot terhelő súlya sem a GDP-n, sem pedig a foglalkoztatottak arányában nem csökkent, hanem jóval az OECD-átlag felett maradt.

Amíg a gazdasági növekedés fedezi ennek költségeit, addig folytatódhat a közigazgatásnak ez a végre nem költségvetési kiadást csökkentő célú átalakítása, bár az OECD-jelentések már most felhívják a figyelmet ennek a veszélyeire is.

Ha azonban e feltételek kedvezőtlenül alakulnak, akkor előbb-utóbb ismét felmerül az átalakításba befektetett közpénzek megtérülésének, elszámoltatásának fokozott igénye. Ennek keretében pedig szembesülni kell azzal, hogy a közigazgatási centralizáció, integráció és koncentráció egy jobb, hatékonyabb, olcsóbb és átláthatóbb közigazgatást eredményezett-e?

A továbbiakban mégsem ezt vizsgálánánk mélyebben, hanem más szempontok, olyanok, amelyek az Új Közmenedzsment érvényesülésénél háttérbe kerültek, és amelyeket az olyan pénzügyi-gazdasági centrikus vizsgálatok sem szoktak nagyon feszegetni, mint amilyeneket az OECD-jelentésekben láthatunk.

A közigazgatás működésének szakszerűségéről, jogszerűségéről és demokratikus jellegéről van szó az államhatalmi mechanizmus működésében. Hitünk szerint pedig e szempontok érvényesülése nélkül nem lehet jó a közigazgatás, legfeljebb olcsó(bb). Vizsgálni kell ezért a közigazgatás működését ebből a szempontból is, amelyet a következőkben végzünk el.

8.2. A közigazgatás működése

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény kihirdetésével (MK 2017/30. sz.), majd 2018. január 1-jével történt hatálybalépésével, majd pedig a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi XXX. törvény elfogadásával befejezettnek tekinthetők a közigazgatási hatósági eljárás megújítására irányuló reformtörekvések. A törvény ugyanis szervesen illeszkedik a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004.

évi CXL. törvényt (Ket.-et) felváltó és a 2016. évi CL. törvénnyel elfogadott általános közigazgatási rendtartáshoz (a továbbiakban: Ákr.).

Nem véletlen tehát az, hogy mindkét új szabályozás 2018. január 1-jén lépett hatályba. A két új törvény koncepcionális megalapozása, majd a törvényjavaslatok vitája annak ellenére sem keltette fel a szakmai-tudományos közvélemény érdeklődését, hogy elviekben is jelentős változásokat hoznak az eddigi szabályozási tradícióinkhoz képest. Kivételt talán csak az új közigazgatási perrendtartás kapcsán a közigazgatási különbírószági rendszer jelentett. A sarkalatos törvénnyel létrehozni szándékolt közigazgatási felsőbírószágról szóló elképzeléseket – elsősorban a bírák kinevezésének mechanizmusa miatt – heves politikai támadások érték. A kiemelt figyelmet pedig csak fokozta az, amikor kétharmados többség hiányában egy olyan egyszerű többséggel elfogadott megoldással kísérleteztek, amely végül is nem állta ki az előzetes normakontroll próbáját [1/2017. (I. 17.) AB határozat].

Az említetteknél azonban talán fontosabb önmagában az a tény, hogy mind a közigazgatási hatósági eljárás, mind a perrendtartás új szabályozást kapott. A közigazgatási hatósági eljárás korábbi szabályozása ugyanis 2004-től olyan sok és egymástól koncepcionálisan eltérő módosításon esett át, hogy idővel áttekinthetetlen és ezért igen nehezen alkalmazható bürokratikus szabályozássá vált. Ugyanilyen fontosságú az a tény is, hogy a közigazgatási perekre vonatkozó Pp. XX. fejezete helyébe, egy a sajátosságainak megfelelő és a közigazgatási per fogalmát erősen kibővítő szabályozás született. Mindkét jogalkotás fontos eleme a jogállamiság megerősítésének, ezért elismerést érdemel. Ugyanakkor vannak olyan nagyon jelentős változások is, amelyek ezekkel ellentétes folyamatokat is eredményezhetnek, ezeket később részletesen tárgyaljuk.

8.3. A koncentráció és integráció hatása a közigazgatási hatósági eljárásra

8.3.1. A közigazgatási hatósági eljárás új szabályozásának fő jellemzői

A Ket. helyébe lépő Ákr. aktuális problémát próbál kezelni egyebek közt azzal, hogy a már áttekinthetetlenné és ezért nehezen alkalmazhatóvá vált jogi szabályozást korszerűbb és főleg egyszerűbb szabályozás váltotta fel. Ebből a szempontból a szabályozás technikája visszatérést jelent ez eredeti, jól bevált Áe.¹³¹ megoldásához. Ez azonban tartalmilag is fontos, mert nagyon leegyszerűsítetten kezelve a korábbi helyzetet, a Ket.-ből is csak azt lehetett jól alkalmazni, ami benne az Áe.-ből megmaradt. Mindez nem jelenti azt, hogy az Ákr. a Ket. ilyen irányú visszaalakítása lenne csupán, hiszen van jó néhány valóban új és nem problémamentes intézménye (például a különböző eljárástípusok, a fellebbezés rendes jogorvoslati jellegének elvesztése), amelyek magukon hordozzák napjaink magyar közigazgatásának nem kevés problémáját.

Mindezek ellenére a 2018 januárjától hatályos új jogi szabályozás jellemzői az alábbiakban foglalhatók össze:

¹³¹ 1957. évi IV. tv.

- az általános közigazgatási rendtartás rövid, egyszerű, közérthető és az ügyfelek jogainak garanciális védelmére koncentráló jellege;
- ehhez kapcsolódóan az alapelvek rendszerének felülvizsgálata és az Alaptörvényhez és az európai tendenciákhoz történő hozzáigazítása;
- az eljárást jelentősen gyorsító új eljárási típusok, így mindenekelőtt a sommás eljárások intézményesítése;
- a hivatalból és a kérelemre irányuló eljárások differenciált szabályozása, ennek keretében a hatósági ellenőrzések szabályozásának külön kiemelése;
- a közigazgatási hatóságok közti új eljárási kapcsolatok kialakítására való törekvés és ezzel az eljárások hatékonyságának és gyorsaságának növelése (például szakhatósági eljárás);
- a jogorvoslati rendszer felülvizsgálata, a fellebbezésnek mint rendes jogorvoslat általános jellegének megszüntetése, a közigazgatási döntések bíróság általi felülvizsgálatának kiterjesztése;
- a közigazgatási szankciók anyagi jogi szabályozásának kiiktatása az eljárási jogi rendelkezések közül;
- az elektronikus ügyintézésre vonatkozó rendelkezések külön szabályozása.

A jellemzők kiemelése vállaltan szubjektív attól a céltól vezérelve, hogy a címben kiemelt témakör részletes tárgyalásának mintegy általános keretét szolgáltassa.

8.3.2. A hatósági eljárás szakszerűségének főbb garanciális elemei

Amennyiben a közigazgatás működésén belül a hatósági eljárás szakszerűségének feltételeit vizsgáljuk, akkor ezt csak komplex módon tehetjük meg kellő igényességgel. Így mindenekelőtt vizsgálni kell, hogy milyen a feladatellátás szervezeti oldala, így maga a szakigazgatási szervezet.

Ebből adódik a szervezetet működtető humán erőforrás áttekintése, hogy vajon az mennyiben a közigazgatást élethivatás-szerűen végző, azt szakmai tudás birtokában gyakorló, stabil, a mindenkor legális politikai hatalomhoz lojális, de feladatait pártatlanul ellátó személyzet?

További szempont a jogszabályban rögzített szakmai sztenderdek érvényesítő közigazgatási működés, ezen belül a közigazgatási hatósági eljárás jellege. Mindezekre pedig ráépül a közigazgatás jogorvoslati rendszere, mintegy biztosítékként az objektív és a szubjektív jogvédelem jogállami garanciájára.

8.3.3. A szakigazgatási szervezet

Ami a szakigazgatási szervezetet illeti, kérdés magának a hagyományos, nem pejoratív értelemben használt bürokratikus szervezeti rendszernek az állapota, illetve alternatív lehetőségeinek alkalmazása. Ez nem csupán a testületi szervek közigazgatási arányát és szerepét jelenti, hanem főként a közigazgatási feladatellátásba bevont nem közigazgatási szervekét, azaz a közvetett közigazgatás állapotát is.

A magyar közigazgatásban – hasonlóan a kontinentális európai hagyományokhoz – a szakigazgatást jellemzően a hivatali formában működő közigazgatási szervek valósítják meg. Ami e téren 2010-től fontos és más országokban nem tapasztalt változás, az az államigazgatás központi és területi szinten egyaránt megvalósuló integrációja és koncentrációja következtében az önálló hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervek számának gyors csökkenése.

Az önálló hatáskörök megszűnése pedig nem csupán a szakigazgatási szempontok érvényesülését nehezíti meg a közigazgatási döntéshozatali eljárásban, hanem ennek a humán erőforrás-bázisát is bizonytalanná teszi.

Kérdés például az, hogy a területi (fővárosi és megyei) kormányhivatali rendszerben a szakigazgatási szervek megszüntetése (belső integráció) következtében létrejövő hibrid főosztályok, például a hatósági főosztályok, esetében az egyes ágazatok szakigazgatási szempontjai hogyan érvényesülhetnek? A kérdés nem csupán a végrehajtási, hanem a központi hivatalok minisztériumokba, illetve a területi kormányhivatalokba történő integrálása miatt az irányítási, illetve felügyeleti és a jogorvoslati szinteken is adott.

A közigazgatásban meghatározó szakigazgatási struktúra mellett az autonóm közigazgatási szervek és a közvetett közigazgatás lehetnek még alternatívák. Az előbbieket esetében mindjárt két különböző megoldásról szólhatunk. Az egyik, amikor a helyi önkormányzatok látnak el államigazgatási hatósági feladatokat, mint ahogy ez főszabályként történt a járási hivatalok létrehozásáig a települési önkormányzatok jegyzői esetében. Ezzel kapcsolatban szakigazgatási szempontból kettős problémakör merült fel: az egyik, hogy egy kistélepülésekre épülő helyi önkormányzati rendszerben a szükséges infrastruktúra csak körzeti (körjegyzőségi, közös hivatali, társulási stb.) rendszerben képzelhető el, ami szükségképpen eltávolodást jelent az ügyfelektől földrajzi értelemben is, miközben a nem saját önkormányzati ügyekre történő helyi ráhatás (polgármester, testület stb.) elkerülhetetlen. A másik probléma pedig az államigazgatási feladat- és hatáskörök arányának túldimenzionált nagysága a saját helyi önkormányzatiakhoz képest.

Mindkettő reális probléma volt, amelyek megoldására a járási hivatali rendszer az egyik lehetséges válasz, de az eredeti szándékoknak megfelelő tiszta rendszert, amely teljesen szakít a jegyzői államigazgatási feladatellátással, nem sikerült létrehozni. Így maradt a vegyes (jegyzői-járási hivatali) rendszer, félő, hogy ez mindkét alternatíva hátrányai manifestálódásának kedvez inkább.¹³²

A másik e körbe tartozó megoldás az autonóm államigazgatási szervek, illetve nálunk az önálló szabályozó szervek által ellátott államigazgatási hatósági feladatellátás mint szakigazgatás. E megoldások kétségkívül növelhetik a közigazgatás szakmai önállóságát, főként akkor, ha az idetartozó szervek nemcsak elnevezésükben, de működésükben is függetlenek a kormánypolitika ráhatásától.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az ilyen típusú, főként a gazdasági közigazgatáshoz és a médiaigazgatáshoz kapcsolódó megoldások az egész közigazgatás mint szakigazgatás szempontjából csak korrekciós tényezők lehetnek, de a végrehajtó hatalom csúcsszervét nem lehet megfosztani attól, hogy a közigazgatás mint az állam cselekvése felé érvényesítse legitim irányító szerepét.

¹³² Lásd bővebben: BALÁZS 2016.

Mindezekhez képest a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek közreműködésével megvalósuló közvetett közigazgatás eredetileg sem azért alakult ki, hogy alkalmazásukkal a szakigazgatás színvonala növekedjen, hanem célszerűségi, hatékonysági szempontokból, illetve a civil szféra bevonásával a közigazgatás társadalmasítása jegyében. Ez utóbbi esetben ehhez fejlett és jól működő civil szféra szükséges, amely működésének sikerességével vívja ki a részvétel jogát, és nem fordítva, mint a rendszerváltást követően például a köztisztviselői kamarai részvétellel történt, ahol az állami feladatok adták a szervezet súlyát és nem a civil szervezetként való működésük.

Ebből a szempontból az Ákr.¹³³ folytatja a liberális hagyományokat, amikor kormányrendeleti, illetve helyi önkormányzati rendeleti szinten teszi lehetővé a hatósági hatáskörök ilyen szervekre, illetve személyekre történő telepítését.

Az előbbieken vázolt megoldási alternatívák kombinációja az, amelynek eredményeként a közigazgatás mint szakigazgatás centralizált, dekoncentrált vagy decentralizált döntéshozatali mechanizmusa alakul ki egy konkrét ország közigazgatási rendszerében. Ez azonban azt is befolyásolja, hogy a hatósági igazgatásban kötött vagy szabad fórumrendszer alakuljon ki a felügyeleti és jogorvoslati rendszerben. A szakigazgatási szempontokat jobban támogató kötött fórumrendszerhez több és hatáskörében önálló közigazgatási szervre van szükség, amelynek bázisa az integrációval és centralizációval szűkül.

8.3.4. A közszolgálati garanciák

Minden szervezetet emberek, azaz a személyzet működtet, és természetesen így van ez a közigazgatásban is. A közigazgatás humánerőforrás-gazdálkodását meghatározó nagy rendszertípusok a 20. század során már kialakultak. Az osztályozás szempontrendszerének függvényében a jogi szabályozás jellege szerint különböztethetünk meg asszimilációs vagy differenciált rendszereket. A közszolgálati állások betöltésénél alkalmazott kiválasztási mód szerint beszélhetünk szakmai érdemrendszer vagy zsákmányrendszerről. Az eddigi szempontok alapján különböztethetünk meg nyitott vagy zárt rendszereket. Ez utóbbiakon belül pedig munkaköri (állás) rendszer vagy karrierrendszerű közszolgálatot.¹³⁴

A választott és alkalmazott megoldás függvényében alakítható ki a stabil, kiszámítható és megfelelő szolgálati tudással rendelkező közszolgálat, ami nélkül nincs jó szakigazgatás. Ha azonban a különböző rendszerelemek keverednek, akkor az eltérő logikára épülő modelleknek sem tudnak érvényesülni a pozitív vonásai, sőt derogálják egymást.

Az elmúlt pár évtizedben érvényesülő Új Közmenedzsment a versenyszféra módszereinek a közigazgatásra erőltetésével éppen ilyen hatással volt a közszolgálat területén, Magyarországon is. A Magyar-programokban megjelent célkitűzések a különböző életpályamodellekkel, majd azok egységesítésének szándékával megcsillantották a kiutat ebből, csak hogy a reményeknek éppen az ellenkezője kezd megvalósulni, illetve a szerteágazó jogi szabályozás kapcsán nem lehet látni, hogy pontosan milyen rendszer felé halad a magyar közszolgálat, ami viszont nem szolgálja a stabilitást és így a szakigazgatás szolid humánerőforrás-alapjait sem.

¹³³ 2016. évi CL. tv.

¹³⁴ BALÁZS 2016, 182–200.; BALÁZS–VESZPRÉMI 2017.

Márpedig a választott rendszernek megfelelően kell alakulnia a közszolgálat képzési és továbbképzési rendszerének, a teljesítményértékelési és/vagy minősítési rendszerének egyaránt. Ebből a szempontból eklektikus elemek jellemzik a magyar közszolgálatot, mert például a képzési és továbbképzési rendszer egyre centralizáltabbá válik, amely generalisták helyett egyre inkább specialistákat képez. A folyamat akár pozitív is lehetne a szakigazgatás humán erőforrásának garanciái szempontjából, azonban a centralizált szervezeti rendszer éppen generalistákat igényelne. Ugyanakkor a sokszor hangoztatott életpályamodellekben éppen a karrier (a közszolgálatban szakmai élethossziglan végzett munka) hiányzik leginkább.

Az alkalmazott közszolgálati rendszer egyik alapkérdése, hogy a köztisztviselőkkel szemben támasztott követelmények közt a gyakorlatban milyen prioritások érvényesülnek. Szinte örök probléma az, hogy a szakszerűség és a jogszerűség milyen viszonyban áll a hatékonysággal és teljesítménnyel, megelőzi azt, vagy fordítva? A közigazgatás-tudomány nagy irányzatai azt mutatják számunkra,¹³⁵ hogy ez a viszonypár dinamikusan változó, de egyszerre és azonos módon érvényesülni nem tud.

Ez így van napjainkban is, hiszen a Magyar-programokat, illetve a jelenleg hatályos közigazgatás-fejlesztési programot is a hatékonyság és a teljesítmény prioritálása hatja át.¹³⁶ De az Ákr. kodifikációjánál is ezek voltak a kiemelt szempontok, ami főleg az ügyintézési határidők csökkentésében megnyilvánuló határidő-fetisizmusban nyilvánult meg.

A közigazgatás mint szakigazgatás vázolt garanciális elemei meglétének, vagy éppen hiányának vizsgálata vagy számbavétele azért fontos, mert ezek határozzák meg azt, hogy milyen lehet a közigazgatási eljárás alkalmazott rendszere és annak gyakorlati megvalósíthatósága.

8.4. Közigazgatási eljárás, hatósági eljárás?

A közigazgatási eljárás szabályozásának vannak alapkérdései, így mindenekelőtt az, hogy minden közigazgatási alaki norma egységes szabályozásáról van szó, vagy csak a „közigazgatás közönsége” az ügyfelek szempontjából fontos hatósági aktusok kibocsátási rendjének meghatározásáról. Ha ez utóbbiról, akkor milyen eljárási modell alkalmazásáról van szó, általánosról (minden hatósági ügycsoportra és minden eljárási szakaszra egységesen kiterjedő), vagy csak az egyes hatósági ügyfajtákra és eljárási szakaszokra kiterjedő speciálisról.

Ez a dilemma az Ákr. kodifikációja során is felmerült annak ellenére, hogy az Áe.-től a Ket.-en át ezt a modellt alkalmazták mindaddig, míg a gyakorlat az általánost nem tette különössé. A kudarcokban az általános eljárási modellek azon problematikája manifesztálódott, hogy a szakszerűséget garantáló ágazatorientált különös eljárási szabályok és az általános szabályozás mennyiben egyeztethetők össze. Látnunk kell ugyanis, hogy az általunk is alkalmazott általános eljárási modell egyáltalában nem vált általánossá a világon, de még Európában sem.

¹³⁵ Koi 2014.

¹³⁶ www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).

Ha pedig a legutóbbi törekvéseket nézzük, akkor erről tanúskodik az úgynevezett „Európai Közigazgatási Eljárási Modellszabályozás” problematikája, amely nem közigazgatási és nem is hatósági eljárás,¹³⁷ vagy a vállaltan erre alapozott új francia közigazgatási eljárási szabályozás, amely se nem hatósági, se nem általános.¹³⁸

A közigazgatási és ezen belül a hatósági eljárásoknak fontos, sőt központi kérdése az, hogy milyen az ezekben szabályozott felügyeleti és jogorvoslati eljárások (belső) rendszere, és milyenek a közigazgatáson kívüli ellenőrzési és jogorvoslati eszközök? Ez utóbbi több tényezőtől is függ, de alapvetően a hatalommegosztás, valamint a jogállamiság értelmezésének, felfogásának kérdése egy adott ország konkrét alkotmányos intézményrendszerének keretein belül.

A külső, más hatalmi ágak által a közigazgatás mint az állam cselekvése feletti ellenőrzés fontos garanciális eleme a jogállamiságnak, azonban jogalapja és terjedelme meg is haladhatja az eredetileg társadalmi érdeket akkor, amikor az a közigazgatás helyett dönt úgy, hogy a szakigazgatási szempontok érvényesítésének nincsenek meg a közigazgatás által biztosított feltételei. A közigazgatáson belül érvényesülő mechanizmusokkal kapcsolatban viszont leginkább a függetlenség, az objektivitás és főleg az érdekeltség hiányát szokták felhozni olyan érveként, ami ezen eszközök elégtelenségét indokolja, és ezzel a külső eszközök alkalmazását megalapozza.

Mindezekkel együtt a legtöbb országban, illetve rendszerben a két eszközrendszer együttes érvényesítése biztosítja mind az objektív, mind pedig a szubjektív jogvédelmet, ám nem mindegy, hogy ezek egymáshoz viszonyított aránya és eszközrendszere milyen.¹³⁹ E viszonyrendszer mindenesetre nem konstans, hanem az állami feladat- és eszközrendszer változásai hatására maga is dinamikus, mozgásban lévő adott rendszer keretein belül, vagy – mint Magyarországon napjainkban – azokat meghaladva, új dimenziókat nyitó.

8.5. A közigazgatási döntések bíróság általi felülvizsgálatának főbb rendszerei

Amint az ismeretes a közigazgatási bíráskodásnak elméletileg három nagy rendszere alakult ki. Az egyes országok konkrét gyakorlata azonban ezek sajátos kombinációját jelenti, így az elméleti konstrukciók a maguk tiszta formájában csak elvélve valósulnak meg.

A *francia államtanács típusú* megoldásban a közigazgatási cselekvések bírói kontrollját a közigazgatáson belül megszervezett kvázi bíróságok mint közigazgatási bíróságok végzik. E felfogás szerint bár szükséges a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálata a jogállamiság érvényesülése érdekében, annak a rendes bíróságokra történő telepítése sértené a hatalommegosztás érvényesülését. Mindezekre tekintettel pedig az alkotmányosság védelmében ilyen felülvizsgálati (szuprematív) viszonyt az igazságszolgáltatás és a végrehajtó hatalmi ág közt nem lehet intézményesíteni, ezért az igazságszolgáltatás funkcióját a végrehajtó hatalmi ágon belül relatív önállósággal bíró, minden más közigazgatási szervtől elkülönített közigazgatási bíróság végzi.

¹³⁷ BALÁZS 2015, 13–29.

¹³⁸ POLLÁK 2017.

¹³⁹ Lásd bővebben: PATYI 2002.

A francia megoldással szemben az *angolszász megoldásban* a közigazgatási cselekvések bírósági felülvizsgálatát a rendes bíróságok végzik. Ez a megoldás tűnik a jogállamiság szempontjából a legtisztább és leglogikusabb megoldásnak, hiszen a bírói hatalmi ág végzi az ítélező tevékenységet, mindenkre nézve ugyanazt a jogot alkalmazza, és eljárásában ezek alapján nem tesz különbséget akkor sem, ha a közigazgatás döntéseit vizsgálja felül. Ugyanakkor az egyik legfőbb probléma vele éppen a közigazgatás mint szakigazgatás sajátosságaihoz történő alkalmazkodás hiánya, esetenként pedig a szakigazgatási szempontok figyelmen kívül hagyása.

A megoldások harmadik modellje a két előző szélsőség hiányosságainak kiküszöböléseként megvalósuló elkülönült közigazgatási bíróságok rendszere. Ez az *osztrák-német modell* az előző két fő irány közti egyensúlyt próbálja érvényesíteni. A közigazgatási különbíróságok az igazságszolgáltatás részeként a bírói hatalmi ághoz tartoznak, azonban a közigazgatás működésének sajátosságait is elismeri azzal, hogy a közigazgatással szembeni jogvédelmet nem a rendes bíróságokra bízta, hanem arra különbíróságokat hoz létre.

A három nagy rendszer kialakulása és azok alkalmazása az egyes konkrét országokban sajátosan keveredik. Ezért vannak olyanok, amelyek vegyes rendszerbe tartoznak, mert az általuk alkalmazott megoldások a kialakult alapmegoldások sajátos, egymás mellett érvényesülő alkalmazását jelentik. A különböző megoldások határozzák meg a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának jogalapját és terjedelmét.

A hatalommegosztás érvényesülése érdekében ugyanis elkerülendő az, hogy a bíróságok a közigazgatás helyett hozzanak a végrehajtó hatalmi ágba tartozó döntéseket.¹⁴⁰ Mindezekre tekintettel a bírói felülvizsgálat célja alapvetően a jogszerűség vizsgálata, illetve helyreállítása abból kiindulva, hogy ha a közigazgatás döntése jogszabálysértő, akkor az túllépte hatáskörét, visszaélt a hatalmával (*ultra vires*).

A rendes bírósági felülvizsgálati rendszer ezen – főszabályként – nem is lép túl, miközben a közigazgatási döntések tényszerűsége, célszerűsége, alkalmassága a kívánt állami akarat kiváltására szintén fontos szempont. Ezzel szemben a végrehajtó hatalmi ágon belül szervezett közigazgatási bíróságok esetében ilyen korlátok nincsenek, ott a felülvizsgálat teljes, hiszen a döntés a kvázi bíróság ellenére is a közigazgatáson belül marad. Ez két tiszta elvi megközelítés, amelyhez képest a különbírósági rendszer az *ultra vires* felülvizsgálat lehetne, hiszen az a bírói hatalmi ághoz tartozik, azonban éppen a különbírósági működés adta relatív autonómiája teszi lehetővé a szélesebb alapú felülvizsgálatot. A megoldások közös alapját tulajdonképpen az adja, hogy melyik rendszerben mit sorolnak a jogsértések körébe, amelyet orvosolni kell. Így például az, hogy csak a formális jogsértések tartoznak ide, vagy a tényállás tisztázatlanságából eredő tényhibák és az ebből származó jogsértések is?

Az elmúlt évtizedek jogfejlődése tartalmilag közelítette egymáshoz¹⁴¹ az alaprendszereket. A rendes bírósági felülvizsgálatot követő rendszerekben, de különösen az Egyesült Királyságban, a közigazgatáshoz tartozó tribunálok, közigazgatási törvényszékek eljárása előzi meg egyre gyarapodó módon a rendes bírósági felülvizsgálatot. Ugyanakkor a francia államtanácsai modell is sokat változott, a közigazgatási bíróságok már nem az állami szuverenitást közvetítő államfő nevében, hanem saját jogon hozzák döntéseiket, azaz önálló államhatalmi ági jelleggel bírnak.

¹⁴⁰ A 2017. évi I. tv. 90. § (1) szabályozása ezt a megváltoztatási jogkört valósítja meg.

¹⁴¹ Lásd bővebben: PATYI 2002.

A magyar közigazgatás története és fejlődése során az osztrák–német modellt alkalmazta az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel létrehozott Magyar Királyi Közigazgatási Bírósággal mint különbíróssággal, amelyet a szocializmus alatt az 1949. évi II. törvény szüntetett meg. A plurális polgári demokráciák alapértékeit (hatalommegosztás, jogállamiság stb.) elvető szocialista rendszer a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát kivételesen tette lehetővé, és azokban az ügyekben a rendes bíróságok jártak el.

A rendszerváltást követően és az Alkotmánybíróság döntései¹⁴² alapján olyan megoldás alakult ki, amely általánossá tette a közigazgatási határozatok jogszabálysértésen alapuló rendes bíróságok előtti megtámadhatóságát, és amelyben a bíróságok érdemi döntéseket hozhattak.

Magyarország Alaptörvénye ismét lehetővé tette a közigazgatási bíróság mint különbírósság létrehozását, amelynek megvalósításaként elfogadták a 2017. évi I. törvényben szabályozott közigazgatási perrendtartást, amely radikálisan megváltoztatta a korábban alkalmazott rendszer kereteit főként azzal, hogy a bíróságnak főszabályként megváltoztatási jogkört adott a felülvizsgált közigazgatási döntésekkel szemben.

Tekintettel pedig arra, hogy a közigazgatáson belüli rendes jogorvoslati rendszer, a fellebbezés jellege átalakult, illetve alkalmazása kivételessé vált, a bírói felülvizsgálat szerepe felértékelődik, a megváltoztatási jogkör széles körű alkalmazásával a közigazgatás helyett dönthet, miközben a szakigazgatási szempontokat (a képesítési előírásokhoz és a szolgálati tudáshoz kötött munkakörök betöltésével a szakmai szttenderdeket alapul vevő jogalkalmazás) érvényesíteni nyilvánvalóan nem tudja.

8.6. A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálati rendszereinek alapkérdései

A 2018 januárjától alkalmazandó magyar megoldás a közigazgatási döntések bíróság általi felülvizsgálatának több alapkérdését is felveti. Így mindenekelőtt azt, hogy vajon helyettesítheti-e a bírósági felülvizsgálat a végrehajtó hatalmi ág részeként működő közigazgatás belső felügyeleti és jogorvoslati rendszerét azon az alapon, hogy az nem megbízható a saját döntéseinek felülvizsgálatában, mint ahogy az általános közigazgatási rendtartás koncepciójában¹⁴³ feltételezett volt?

Ráadásul a „megbízhatatlanságot” éppen a területi államigazgatásnak az államreform keretében végzett integrációja keretében létrejött területi kormányhivatali rendszerrel indokolták, azt az érzést keltve, mintha hiányozna abból a szinergia. További fontos kérdés témánk szempontjából az, hogy a megváltoztatási jogkört gyakorló bírói döntés esetében a jogszerűség mellett a szakszerűség hogyan érvényesül?

A jogviták eldöntése jogállamban kétségtől a bírói hatalmi ág monopóliuma még akkor is, ha ebben éppen a közigazgatás segít be például a birtokvédelem vagy a bagatell büntetőügyekben a közigazgatási büntetőjog területén. A szűk körben eddig is érvényesülő megváltoztatási jogkörnek megvoltak a logikus alapjai, hiszen például adóügyekben a jogalap kérdése, vagy az ingatlan-nyilvántartási bejegyzést elutasító hatósági határozat

¹⁴² 30/1990. (XII. 22.) AB határozat, valamint a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.

¹⁴³ *Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójáról* é. n., 28–32.

megváltoztatása jogkérdést döntött el, méghozzá a tulajdonjoghoz kapcsolódót. Az építési engedély iránti kérelmet elutasító döntést megváltoztató bírósági döntés azonban nem ilyen természetű lenne, hanem a szakigazgatás helyett ténykérdésekben hozott, aminek nehezen teremthetők meg a szakmai alapjai, hiszen a bírák nem közigazgatási specialisták, a szakértői közreműködés pedig egészen más természetű.

A probléma súlyát az előkészítők is érezték, hiszen talán ezért kezdődik úgy a vonatkozó törvényhely, hogy: „A bíróság a jogsértő közigazgatási cselekményt megváltoztatja, ha az ügy természete azt megengedi [...]”.¹⁴⁴ Azt azonban, hogy az ügy természete mikor engedi meg, azt az eljáró bíróság dönti el egy meglehetősen bizonytalan jogfogalom alapján. Ez pedig rögtön felveti azt a kérdést is, hogy jogállami körülmények közt vajon mélységben avatkozhat be a végrehajtó hatalmi ág ügyeibe az igazságszolgáltatás? Jogvitát, vagy a közigazgatás döntésének megváltoztatásával ügyet dönt el? Ha ügyet, akkor hatáskört von el, vagy sem? A hatáskört elvonó és azt helyettesítő megváltoztató döntésénél pedig hogyan érvényesül a szakigazgatás, vajon minden szakkérdést jogkérdéssé lehet transzformálni? Ezekre a kérdésekre nem találhatjuk a választ sem a koncepcióban, sem a hatályos jogi szabályozásban, ezért csak a kétségek fogalmazhatók meg a közigazgatás mint szakigazgatás értékei védelmének érdekében.

8.7. Szervezeti problémák hazai szakigazgatási rendszerünkben

Az előzőekben említettük azt a látszólagos ellentmondást vagy szinergiahiányt a közigazgatás most folyó átalakításában, miszerint a bírói felülvizsgálat kiterjesztésének és a közigazgatási úton beterjeszthető rendes jogorvoslat megszüntetésének egyik oka a koncepció szerint éppen az volt, hogy a fővárosi megyei kormányhivatali rendszer belső integrációja megszüntette a szakigazgatási szervi hatásköri önállóságot, a járási hivatali rendszer pedig egy szervezeten belülre helyezte az első és másodfokú hatásköröket.

2016-ban ezt követte a központi hivatali rendszer minisztériumi integrációja, amely tovább csökkentette az önálló hatáskörrel, szervezettel és személyzettel rendelkező szakigazgatási szervek számát. Joggal merül fel ez alapján a kérdés, hogy ezzel az előbbi logikát követve nem csupán a fellebbezés mint rendes jogorvoslat elbírálásának független szervezeti bázisa szűkült-e és vele persze a felügyeleti ellenőrzése is, de a hatósági eljárásban szakhatósági közreműködése is? Vajon ezért tűnhet kivételesnek az általános közigazgatási rendtartás szakhatósági szabályozása?¹⁴⁵

További kérdés marad, hogy vajon egy olyan tudatos, de ellentmondásos közigazgatási szakpolitika körvonalazódik-e, amelyben a szakigazgatás független szervezeti bázisait éppen azért szűkítik, hogy ezzel megalapozzák más helyettesítő mechanizmusok kiépítését, azaz jelen esetben magát a *gouvernement des juges*,¹⁴⁶ a bírói kormányzás intézményének sajátos magyar körülményekhez adaptált közigazgatási érvényesülését.

A közigazgatást hivatásnak tekintő elméleti és gyakorlati szakemberek szemszögéből ez nagy hiba lenne, de nem járnának jól az ügyfelek sem. A hatalommegosztásnak ugyanis

¹⁴⁴ 2017. évi I. tv.

¹⁴⁵ 2016. évi CL. tv. 55. § (1).

¹⁴⁶ A fogalom eredetét illetően lásd: HEUSCHLING–LAMBERT 2007.

csak akkor van értelme, ha a maga funkciójában minden hatalmi ág önállóan jár el; és ez különösen igaz az állam cselekvését a végrehajtó hatalmi ágon belül megvalósító közigazgatásra. A modern közigazgatás egyik legfontosabb értéke és egyben jellemzője a szakigazgatás, amelyet nem lenne szabad sem kiszervezni, sem más állami szervekre bízni, hanem megőrizni kell és fejleszteni.

8.8. A szakigazgatás személyzeti kihívásai

A közigazgatás emberi tényezőinek, humán erőforrásai fejlesztésének is csak akkor van igazán értelme, ha arra magas szakmai felkészültséget igénylő önálló hivatásként van szükség a szakigazgatási feladatok ellátásában. Ebből a szempontból az Ákr.-ben szereplő új közigazgatási hatósági szabályozás érvényesülésének komoly támaszát jelenti a Nemzeti Közzolgálati Egyetem intézménye. Az NKE-re épített közigazgatási szakemberképzés, vezető- és továbbképzés rendszere világviszonylatban is példátlan intézményi és tudáskoncentrációt valósít meg. Ez még akkor is igaz, ha a gyakran mintaadónak hangoztatott francia ENA nem ilyen típusú intézmény, mivel nem graduális felsőoktatás, hanem *formation continue* vezetőképzés, amely nem mossa össze a civil, katonai és rendészeti közzolgálatot sem.

Ezzel együtt az NKE által biztosított új köztisztviselői képzési rendszer a centralizáció kapcsán a szakigazgatás tudásbázisát eddig soha nem látott módon megnöveli. Ennek pozitív hatásai azonban csak akkor tudnak érvényesülni, ha a közzolgálati életpálya kiszámítható és stabil, a közigazgatás politikai változó és szakmai állandó elemeinek kapcsolata nem alávetettség, hanem korlátozott lojalitást jelent.

Csak egyet lehet érteni a Kormány Közigazgatás- és Közzolgáltatás Fejlesztési Stratégiájában írtakkal, miszerint: „A szolgáltató szemlélet széleskörű elterjesztéséhez, a modern szolgáltató állam működtetéséhez nemcsak megfelelő vezetőkre, hanem felkészült, elhivatott munkatársakra is szükség van. Kiemelten fontos ezért az utánpótlás biztosításának kérdése, a megfelelő embereknek a közzolgálati életpályára állítása. Különösen igaz ez a hatósági ügyeket intéző, illetve a közvetlen ügyfélkapcsolatot igénylő közfeladatokat ellátó és közzolgáltatásokat biztosító személyi állományra, ahol fontos, hogy általánosan érvényre jusson egy a proaktív megoldásokat kereső és elősegítő hozzáállás.”¹⁴⁷

Ennek azonban szilárd jogi alapjait még nem látni. Nemhogy egységes életpályamodell nincs, de a stratégia szerint a szakmai élethossziglan (karrier) tartó rendszer helyett munkaköri alapú rendszer alakul, amelyből éppen a stabilitás hiányzik a leginkább. Ha ehhez hozzátesszük még a hatályos jogi szabályozásban meglévő felmentési okok széles tárházát, így különösen a munkakör megszűnésének, illetve a bizalomvesztésnek az intézményét,¹⁴⁸ akkor a stabilitás irányába ható tényezők erősen megkérdőjelezhetők csakúgy, mint a közzolgálati tisztségviselők, de különösen a kormányzati és az állami tisztviselők képzésére és továbbképzésére fordított társadalmi erőforrások allokációja. A program OECD által 2017 végén történt értékelése lényegében ezeket a kritikákat erősíti meg.¹⁴⁹

¹⁴⁷ *Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* 2015, 66.

¹⁴⁸ 2011. évi CXCV tv. 63. § (1) a) és e).

¹⁴⁹ OECD 2017b.

8.9. Konklúziók

Ahhoz, hogy a közigazgatási hatósági eljárásnak az Ákr.-ben történt új szabályozása az Áe.-hez hasonló tiszteletreméltó stabilitású és érvényességű legyen, nem elég csupán a jó jogi szabályozás, érvényesüléséhez más fontos feltételek is szükségesek. A jó hatósági igazgatás napjainkban magas színvonalú szakigazgatást jelent, amelynek azonban fontos szervezeti, működési és humán erőforrás feltételei vannak. Ezek vázlatos áttekintését követően nem állíthatjuk, hogy aggályokra nem lehet ok.

Az aggályok lényege a következőkben rögzíthető:

- a közigazgatási szervezeti integráció és működési koncentráció a független szakigazgatás szervezeti, ezen belül a felügyeleti és a szakhatósági bázis csökkentését eredményezheti, ez pedig a szakhatósági közreműködés és ezzel a szakmai szempontok érvényesülését is akadályozza;
- ehhez szorosan kapcsolódik a közigazgatási hatósági eljáráson belüli fellebbezés rendes jogorvoslati jellegének megszüntetése, az új – lényegében kivételesen érvényesülő – intézményként kialakított fellebbezés igénybevételi lehetőségeinek szűkítése, ami egyben a közigazgatáson belüli szakszerűség érvényesítését is korlátozza azzal, hogy a jogorvoslatot kiviszi a közigazgatásból;
- az új közigazgatási perrendtartási szabályozásban a közigazgatási perek lehetőségeinek kiszélesítése önmagában pozitív, a jogállamiságot is fejlesztő tényező, azonban a közigazgatási bíróság fellebbezést helyettesítő és a közigazgatási döntéseket megváltoztató általános jogköre a szakszerűséget korlátozza, sőt magát a szakigazgatást értékeli le, sérti a hatalommegosztás elvének érvényesülését;
- mindezekhez képest örömteli a közszolgálati tisztviselők képzési és továbbképzési rendszerének az NKE bázisán koncentrált megoldásában rejlő potenciális lehetőségek sora, csak ehhez stabil közszolgálati életútra lenne szükség, amelynek részletei azonban még nem jelennek meg a vonatkozó jogi szabályozásban.

Ábralista

1. ábra: A minisztériumi struktúra

Felhasznált irodalom

- ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila (2014): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész.* I–II. kötet. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BALÁZS István (2000): A XXI. század közigazgatásának kihívásai. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 7. sz. 385–390.
- BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BALÁZS István (2011): *A közigazgatás változásai Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BALÁZS István (2015): Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről. In GERENCSÉR Balázs – BERKES Csilla – VARGA Zs. András szerk.: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei – Tanulmányok (31).* Budapest, Pázmány Press.
- BALÁZS István (2017): A közigazgatás-elméletről és a közigazgatás fogalmáról. In BALÁZS István szerk.: *Közigazgatás-elmélet.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BALÁZS István – VESZPRÉMI Bernadett (2017): Új tendenciák a közszolgálati rendszerek átalakításában. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon.* Budapest, Gondolat.
- BARTA Attila (2014): A területi államigazgatás változásai 2010–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 1–7.
- BOSSAERT, Danielle (2001): *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn. Trends und neue Entwicklungen.* Maastricht.
- European Principles for Public Administration. SIGMA Papers Nr.27. CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, Paris, 1999.
- FAZEKAS Marianna szerk. (2014): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, Eötvös.
- FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk. (2006): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris.
- GAJDUSCHEK György (2011): A közigazgatás szervezeti jellemzői-összehasonlító aspektusból. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* Budapest, CompLex.
- GERENCSÉR Balázs Szabolcs szerk. (2015): *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. Közigazgatási jog IV.* Budapest, Pázmány Press.
- G. FODOR Gábor – STUMPF István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2. évf. 7. sz. 5–26.

- HEUSCHLING, Luc – LAMBERT, Edouard (2007): Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis. L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois. *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 59, No. 4. 958–961.
- HORVÁTH M. Tamás szerk. (2007): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest, Közigazgatási Olvasmányok.
- JELLINEK, Georg (1892): *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Freiburg im Breisgau, Mohr.
- JENEY György (2007): Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez. *Nemzeti Érdek*, 1. évf. 1. sz. 5–26.
- KOI Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közszerzési és Tankönyvkiadó.
- LŐRINCZ Lajos (1998): Európai integráció – magyar közigazgatás. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 7. sz. 402–406.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MAYER, Otto (1908): *Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im Öffentlichen Recht*. Tübingen, Erster Band.
- MOÓR Gyula (1931): *A jogi személyek elmélete*. Szeged, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt.
- OSBORNE, David – GAEBLER, Ted (1994): *Új utak a közigazgatásban (Vállalkozó szellem a közösségi szektorban)*. Budapest, Kossuth.
- PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod.
- POLLÁK Kitti (2017): Történeti vázlat a francia közigazgatási eljárási jogi kodifikáció mérföldköveiről. *Eljárásjogi Szemle*, 2. évf. 1. sz. 43–48.
- POLLITT, Christopher – BUCKAERT, Geert (2004): *Public Management Reform. A comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- ROSE-ACKERMAN, Susan ed. (2010): *Comparative Administrative Law*. Yale University and Peter L. Lindstein, University of Connecticut School of Law.
- SCHWARZE, Jürgen (1994): Sources of European Administrative Law. In MARTINS, Stephen: *The Construction of Europa-Essays in Honour of Emili Noel*. Boston–London, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-015-8368-8_9
- SIEDENTOPF, Heinrich – SPEER, Benedikt (2007): La notion d'espace administratif européen. In AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÉRE, Jacqueline: *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant.
- SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex.
- VARGA Zs. András (2014): Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 61. évf. 10. sz. 545–555.
- VESZPRÉMI Bernadett (2012): *Felelősség a közszolgáltatásban*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- WEBER, Max (1987): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- ZILLER, Jacques (2007): Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen. In AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÉRE, Jacqueline eds.: *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant.

Hivatkozott dokumentumok

- Government at a Glance 2017. Country Fact Sheet* (2018). Elérhető: www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-hungary.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 13.).
- OECD (2015): *Hungary: Towards a Strategic State Approach*. Paris, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213555-en> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 13.).
- OECD (2017a): *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en (A letöltés dátuma: 2018. 02. 13.).
- OECD (2017b): *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy, 2014–2020*. OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264286535-en>
- Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójáról*. Elérhető: www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepci%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf 28–32. (A letöltés dátuma: 2017. 11. 06.)

II. Fejezet

A területi államigazgatás

*Barta Attila**

Jelen fejezet a közigazgatás középszintű intézményei közül az úgynevezett területi (másképp dekoncentrált) államigazgatási szervekkel foglalkozik. A közigazgatás végrehajtó szintjéhez tartozó intézmények jellemzőinek bemutatása érdekében a fejezet *nyolc szerkezeti egységre bontva ismerteti a területi államigazgatási szervekkel összefüggő kérdéseket*. Elsőként azt érdemes megvizsgálni, hogy az államigazgatás területi szerveinek melyek a legfontosabb *ismertetőjegyei*, valamint milyen, a fejlődésüket meghatározó főbb folyamatok azonosíthatók be. Ezt követően a magyar dekoncentrált államigazgatás *történeti előzményeinek* áttekintése következik. A harmadik nagy szerkezeti egységben *a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének*, a fővárosi, megyei kormányhivatalnak a fejlődéstörténete olvasható. A fentieket a *járási adminisztráció* (az alsó-középszintű államigazgatás) bemutatása követi. Jelen fejezet ötödik pontja a megújult középszintű államigazgatás ügyfélszolgálati tevékenységét ismerteti. Ezután a dekoncentrált államigazgatás *különös hatáskörű szerveinek* feldolgozása következik. A fejezet utolsó előtti pontjaként elhelyezett *kitekintés* keretében az Európai Unió néhány tagállamának területi államigazgatásáról alkotható kép. Zárásként a történeti, a hatályos magyar, valamint a nemzetközi jellemzők alapján megfogalmazott *következtetések* olvashatók.

A fejezet keretében kifejezetten építék a középszintű államigazgatás jellemzőinek megismerésére irányuló korábbi kutatások megállapításaira. Ugyanakkor a *fejezet elsődleges célja az, hogy értő áttekintését adja a területi szinten lezajlott eseményeknek*. A kötetet megalapozó kutatások időtartamával összhangban a területi államigazgatásról szóló fejezet alapvetően 2018 első harmadáig dolgozza fel a releváns eseményeket, ugyanakkor bizonyos pontokon tartalmazza a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXXV. törvény által bevezetett új fogalmakat is.

* Barta Attila egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

Vákát oldal

1. Bevezetés. Az államigazgatás területi szerveinek alapvető jellemzői, valamint a fejlődésüket meghatározó főbb folyamatok

1.1. A szervcsoport főbb jellemzői

Munkámban a közigazgatás-tudomány konvencionális megközelítésével összhangban az államigazgatás területi szerveit *a központi közigazgatás középszintű egységeinek tekintem*. Figyelemmel arra, hogy a legtöbb országban a közigazgatás középső/területi (másképp mezo) szintje többszereplős, azaz a területi államigazgatás mellett a rendészeti igazgatás is rendelkezik dekoncentrált szervekkel, valamint az önkormányzatok területi típusa is megjelenhet, indokolt rámutatni azokra a *jellemzőkre, amelyek mentén a fejezetcímben szereplő szervcsoport elhatárolható az előbbi szervtípusoktól*.

Legfontosabb tulajdonságaik közzé sorolható, hogy az idetartozó közigazgatási szervek hivatali formában működnek, és *egyszemélyi vezetés* alatt állnak. *Területi kötődésük* gyenge, mivel az államigazgatási hierarchiába betagozódva, a központi szervek kihelyezett egységeiként látják el feladataikat. Pontosan emiatt többnyire az *országosan egységes intézést igénylő* szakigazgatási kérdésekben járnak el (például adó- és kincstári igazgatás, vízügy, állami intézményfenntartás). További közös jellemző a vizsgált szervcsoport esetében, hogy általában *közhatalmi* elemmel bíró feladatokat valósítanak meg (hatósági nyilvántartásokat vezetnek, hatósági ellenőrzéseket végeznek). A rendszertanilag idetartozó szervek működési területe több esetben szükségképpen eltér az általános *területbeosztástól*, mivel az általuk ellátott feladat jellege számos esetben csak területközi lehatárolással valósítható meg eredményesen (például természetföldrajzi okok miatt vízgyűjtő területekhez vagy bányászati tevékenységhez igazodó módon). Jellemzőiket a lenti táblázat foglalja össze.

1. táblázat

A területi államigazgatási szervek legfontosabb jellemzői

Szempont	Jellemző
Központi közigazgatáshoz való viszony	Központi szervek dekoncentrált egységei
Területi kötődés	Gyenge
Vezetés módja	Egyszemélyi vezetés
Rendeltetés	Jellemzően közhatalmi elemmel bíró szakosított feladatok ellátása
Működési terület	Speciális lehatárolás is lehetséges (például régiós, megyeközi, járási)
Intézett ügyek jellege	Többnyire országosan egységes intézését igénylő ügyekben járnak el

Forrás: a szerző szerkesztése

Az eddig írtakra tekintettel – a fejezet későbbi részeiben ismertetendő magyar jogszabályi definícióktól némileg eltérően, ugyanakkor a nemzetközi gyakorlatra is figyelemmel – *területi államigazgatási szerveknek kizárólag azokat a közigazgatási szerveket tekintem, amelyek közhatalom birtokában a központi államigazgatás végrehajtó funkcióját látják el, középszinten működnek, és tevékenységüket a felettes szerv irányítása, felügyelete és ellenőrzése mellett, végrehajtási önállósággal végzik.*¹

A fenti körülírás kellően rugalmas ahhoz, hogy – az egyes országok és korszakok szükségszerű eltérései ellenére is – a vonatkozó szervcsoport alapvető elemeit megjelenítse. Erre szükség is van, hiszen a társadalom, a gazdaság és a közigazgatás közötti viszonyrendszer időszakosan átalakul, amit nem ritkán olyan jelentős események kényszerítenek ki, mint amilyen legutóbb a pénzügyi-gazdasági válság volt.² Ez, valamint további közösségi kihívások (például előregedő társadalom, környezeti csapások) sok helyen rávilágítottak arra, hogy nélkülözhetetlen a közintézmények és a kormányzás megerősítése,³ ami *az állami szerep és a végrehajtó hatalom újrachangolásához, ezen keresztül pedig a mezoszint államigazgatási oldalának korrekciójához vezetett.* Jelen fejezet 7., az Európai Unió néhány tagállamának területi államigazgatásával foglalkozó pontja is megerősíti, hogy a középszintű államigazgatás struktúrája kapcsán napjainkban *az uralkodó kép sokkal inkább a diverzitás, semmint a konvergencia.*⁴

1.2. A dekoncentrált államigazgatás fejlesztését meghatározó folyamatok

Az önálló karakterisztikájú nemzeti közigazgatások ellenére abban szinte valamennyi állam megegyezik, hogy az elmúlt és a soron következő években olyan adminisztratív megoldásokat keresnek, amelyek segítségével a mostani, forrásszűkével rendelkező időszakban is eredményesen megvalósíthatók a felvállalt feladatok. Nincs ez másként az államigazgatás területi szervei kapcsán sem. A továbbiakban a nemzetközi folyamatok⁵ és a hazai fejlesztési dokumentumok (Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program [röviden MP],⁶ valamint a *Közigazgatás és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia* [röviden KKFS, illetve Stratégia]) alapján azokat a folyamatokat tekintjük át, amelyek közép- és hosszú távon a dekoncentrált államigazgatás fejlesztési pályáját kijelölik.

A megváltozott pénzügyi és gazdasági kondíciók miatt számos országban egyre jelentősebb szerepre tesznek szert az úgynevezett technokrata értékek, mint – amilyen a potens állam kialakítása érdekében a Magyary-programban is visszatérően hangoztatott – haté-

¹ Vö.: ÁRVA et al. 2014, 136.

² Vö.: G. FODOR – STUMPF 2008.

³ *Kormányzati Körkép 2017*. 9. www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en#page1 (A letöltés dátuma: 2017. 10. 26.).

⁴ PETERS–PIERRE 2012, 541.

⁵ KETTL 2015; CHAKRABARTY–CHAND 2012; RAADSCHELDERS–VIGODA–GADOT 2015.

⁶ <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 12. 05.).

⁷ www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf 31., 41–53. (A letöltés dátuma: 2017. 12. 05.).

konyság, vagy a gyors döntéshozatal iránti igény.⁸ A közigazgatás nagy alrendszerei (így az államigazgatás dekoncentrált szervei) ezeket akkor képesek biztosítani, ha az általuk gyűjtött és feldolgozott adatok nemcsak pontosak és relevánsak, de azok átfordíthatók az összefüggéseket visszatükröző értékelésekké. Azaz *kellő rálátást* kell biztosítaniuk a döntéshozóknak, hiszen csak ezt követheti helyes megállapítás és adekvát cselekvés.

A közelmúlt társadalmi-gazdasági folyamatai arra is rávilágítottak, hogy a 21. századi közigazgatás reagálóképességét mindenképpen fejleszteni kell. A megakrízisek utáni (úgynevezett poszt-NPM) közszolgáltatás- és közigazgatás-fejlesztési irányzatok éppen emiatt alapvetően nem zárkóznak el attól, hogy a klasszikus hatósági eszközök mellett – meghatározott körben – teret engedjenek a versenyszféra egyes bevált megoldásainak a végrehajtó apparátus hatékonyságának fokozásáért.

Az előbbi gondolathoz szorosan kapcsolódik a *digitalizáció* igénye és követelménye. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a továbbiakban: OECD) egyik közelmúltbeli kiadványa, a *Kormányzati Körkép* 2017-es kiadása⁹ is hangsúlyozza, hogy a jelenlegi szociológiai és ökonómiai folyamatok alakulása mögött jelentős mértékben már technológiai változások állnak. Ahogy azt a KKFS is kiemeli, az új technológiák által remélhetőleg *optimalizálható a közigazgatási működés* (például a dekoncentrált szerveken belüli folyamatokban, illetve a hivatalok közötti kapcsolattartásban is erős törekvés mutatkozik a tisztán elektronikus megoldások alkalmazására). Legalább ennyire meghatározó az e-ügyintézés terjesztése, vagyis az, hogy az ügyfeleknek minél kevesebb esetben kelljen személyesen felkeresni az eljáró hatóságot (ezt egyébként nemcsak az ügyfelek kényelme indokolja, hanem az állami kiadások csökkentésének igénye is). A fizikai biztonság mellett legalább ennyire hangsúlyos az *informatikai (másképp kiber-) biztonság* megteremtése és megőrzése. Emiatt nélkülözhetetlennek tűnik az *e-közigazgatási ellenállóképesség* fokozása.

A 2010 utáni átalakítások eszmei bázisát jelentő Magyar-program is úgy foglalt állást, hogy a közigazgatást nem lehet pusztán szelvényeiben megújítani. A feladatok revíziója és az eljárások racionalizációja mellett legalább ennyire fontos a közigazgatási szerkezet (jelenül a területi államigazgatás) megújítása, a középszint koherenciájának fokozása. Ugyanakkor az elmúlt évtizedek rávilágítottak arra is, hogy az előbbieken jelzett törekvések értelmezhetetlenek megfelelő *humán erőforrás* hiányában. Pontosan emiatt tartja megkerülhetetlennek szinte minden fejlesztési irányzat, így az MP nyomdokain haladó Stratégia is a közigazgatás (például a járási hivatalok) személyzetének megerősítését és megtartását.

A fent taglalt elképzelések végpontjában a közigazgatás *polgár- és ügyfélközpontú működésének fokozása áll.* Ez komplex eszközökkel biztosítható, amit a KKFS rendelkezései is visszatükröznek, amikor a központi kormányzat által nyújtott szolgáltatások ügyfelekhez közelítése, valamint a centralizáció miatt megnövekedett feladatok arányos szétterhelhetősége érdekében az integrált ügyfélszolgálatok mellett például az eMagyarország pontok fejlesztésére is kitér, továbbá a postahivatalok bevonásának lehetőségére is egyes eljárási cselekmények lebonyolítása kapcsán.

A fejezet hátralevő részeiben ezeket a fenti intézményeket és elképzeléseket is részletesen be fogom mutatni.

⁸ A folyamat már a 2000-es években megindult, azonban ezek a szempontok a pénzügyi-gazdasági válság nyomán még markánsabbak lettek.

⁹ A korábbi lábjegyzetek között már jelzett dokumentumon túl egyes országok kapcsán ábrákkal kiegészített gyorstényeket közöl ez az oldal: www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm (A letöltés dátuma: 2017. 10. 26.).

2. A mai magyar dekoncentrált államigazgatás előzményei

A magyar közigazgatás működésének és struktúrájának alakulására a történeti előzményeknek jelentős hatása van. Miután pedig a rész osztja az egész sorsát, ez a megállapítás a területi államigazgatás fejlődését illetően is helytálló. A történeti visszatekintés jelentősége nehezen vitatható, ha figyelemmel vagyunk arra, hogy a mai magyar területi államigazgatási szisztémát megelőzően több, eltérő logika mentén építkező időszak is megkülönböztethető hazánkban. Ezek megismerése hasznos a középszintű államigazgatásban jelenleg zajló folyamatok megértéséhez.

A fejezet soron következő részének időhorizontja alapvetően 1867-től 2010-ig terjed. A folyamatok könnyebb áttekinthetősége érdekében, valamint a terjedelmi korlátokat is szem előtt tartva, ezt a majd' másfél évszázados időszakot – valamint a területi szinten működő államigazgatási apparátus lényegét – két jól elkülöníthető részben ismertetem:

- az első a rendszerváltás előtti eseményekkel foglalkozik,
- a második az 1989/90-es demokratikus transzformációra, valamint a rá következő 20 éves időtartamra fókuszál.

2.1. A magyar területi államigazgatás alakulásának főbb mérföldkövei a polgári korszakban és a tanácsrendszer idején

Habár a magyar közigazgatás-történetből több olyan kísérlet és intézkedés¹⁰ is kiemelhető, amelyek kifejezetten a végrehajtó apparátus területi szintjét célozták meg, ezek még nem irányulhattak a mai értelemben vett területi államigazgatásra. Emögött az áll, hogy a központi államigazgatási szervek dekoncentrált egységei lényegében a 19. század második felében jelennek meg Magyarországon. Erre ugyanis logikailag csak azt követően van mód, hogy (a korábbi úgynevezett dikaszteriális szervek helyett) a polgári/polgárosodó állam központi közigazgatása kialakult, valamint alacsonyabb szinten elvált egymástól az állami és az önkormányzati típusú igazgatás.¹¹ Magyarországon ezekre a lépésekre – az 1848-ban kimunkált reformváz alapulvételével, de – az 1867-es kiegyezés¹² nyomán került sor.

¹⁰ Például II. József az 1784. évi rendeletében a nemesi vármegyék helyére úgynevezett kerületeket állított. A reformkorban is visszatérő (mondhatni napi) témának számított a közigazgatás modernizálása, amiről jó áttekintést nyújt: MARTONYI 1948.

¹¹ SZAMEL et al. 2011, 730.

¹² A témakörrel részletesen foglalkozik a *Magyar Tudomány* 178. évf. 12. sz. 1523–1583.

2.1.1. Gondolatok az 1867–1949 közötti időszak területi (állam)igazgatásának főbb sajátosságairól és alapintézményeiről

A vizsgált korszakot, tekintettel annak társadalmi és gazdasági folyamataira, polgári korszaknak, közigazgatását pedig polgári közigazgatásnak nevezik a jog- és közigazgatás-történeti munkákban. *A magyar közigazgatásnak ebben a periódusában az egyik legmeghatározóbb szervezési elve a (fokozódó) centralizáció volt.* Ez érthető, ha figyelembe vesszük, hogy a társadalmi átalakulás (polgárosodás), valamint a gazdasági folyamatok (iparosodás) az állami feladatok markáns növekedéséhez vezettek, amelyek között számosat országosan, egységesen kellett intézni.

Ugyanakkor a központi közigazgatás önmagában képtelen lett volna egy ilyen mértékben felduzzadt feladattömeg ellátására. Habár Magyarországon már rége visszamenőleg adott volt egy területi igazgatási egység (az úgynevezett vármegye, illetve a későbbiekben a törvényhatóság intézménye), amelynek hatásköre hosszabb-rövidebb időn át, de a korabeli közigazgatás valamennyi ágára kiterjedt,¹³ területi kötődése miatt a központi akarat megjelenítésére érthető módon nem volt maradéktalanul alkalmas, ellentétben a kizárólag csak a főhatóságoktól függő dekoncentrált államigazgatási egységekkel. Utóbbiakra (mint amolyan „külső” szervekre) az emberekkel (ügyfelekkel) való könnyebb kapcsolattartás miatt is szükség volt.

A középszintű közigazgatás két nagy alrendszerének (értsd: területi típusú önkormányzatok, valamint területi államigazgatási szervek) egymáshoz való viszonya tehát folyamatosan bontakozott ki, aminek irányát és intenzitását a fent jelzett centralizatív és államalapító törekvések követték ki.¹⁴ Ennek tudható be az is, hogy, látszólag paradox módon, de, az államigazgatás középszintű intézményeinek több meghatározó szabályát a korabeli területi önkormányzati törvények hordozták a vizsgált korszakban (tekintettel arra, hogy átfogó és elkülönült törvény a dekoncentrált szervek kapcsán ekkoriban nem volt). A részletek taglalása nélkül utalok itt a főbb jogszabályi csomópontokra, így az 1869. évi IV. törvényekre, valamint a későbbiekben néhány alapintézmény miatt kitérek még az úgynevezett törvényhatósági törvényekre (1870. évi XLII. tc. és 1886. évi XXI. tc.), illetve általános-ságban a két világháború közötti időszak sajátos szabályozására.¹⁵

Ezek a jogszabályok azon túl, hogy új karakterrel ruházták fel a vármegyéket és egyes városokat (lényegében közigazgatási rendeltetésű törvényhatósággá alakítva azokat), a teljes területi közigazgatásnak megadták a vázát. Mindezt pedig úgy valószínűzték meg, hogy a magyar középszintű végrehajtó apparátus egészen a 20. század közepéig megőrizte a közigazgatás két nagy alrendszerének elválasztását (igaz, a központi szervektől való függés biztosítása mellett). A továbbiakban a fenti jogszabályok néhány alapvető intézményét mutatom be, amelyek meghatározónak bizonyultak a területi államigazgatás fejlődése kapcsán.

Elsőként a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló *1870. évi XLII. törvény*cikket (első törvényhatósági törvénycikket, továbbiakban röviden I. Ttc.-t) érdemes kiemelni, amely

¹³ MAGYARY 1942, 62. és 209.

¹⁴ SARLÓS 1976, 9.; valamint SZAMEL 1981, 79–80.

¹⁵ Terjedelmi okokból kifolyólag az 1929. évi XXX. tc.-t részletesen nem taglalom, ahogy a községekről szóló jogszabályokat sem.

a polgári korszak első, közigazgatást átfogó igénnyel szabályozó törvénye volt.¹⁶ A törvény-cikk dekoncentrált államigazgatási feladatellátásra gyakorolt jelentőségét csak fokozza a tény, hogy ez idő tájt (azaz a kora dualizmus idején) a központi államigazgatásnak – néhány sajátos kivételtől eltekintve – még nem voltak kifejezetten csak tőle függő középfokú szervei. A területi szinten mindazt, amit ma államigazgatási, illetve önkormányzati feladatnak neveznénk, egy szervezettípus bázisán valósult meg, azokat a törvényhatóságok intézték, amelyek ennek megfelelően az általános hatáskörű szervei voltak a korabeli magyar középszintű igazgatásnak.¹⁷ A törvényhatóságok közül a vármegyék alsó-középszintű egységekkel is rendelkeztek. A korabeli járások kétségtelenül hozzájárultak ahhoz, hogy a vármegyei igazgatás megkerülhetetlen legyen számos szakigazgatási kérdésben. A járás intézményével a 4. pontban külön foglalkozom, az ismételtek elkerülése érdekében ott mutatom be részletesen.

Az I. Ttc. azért sem tekinthető kizárólag önkormányzati joganyagnak, mert több olyan intézményt is bevezetett, amelyek a középszintű önkormányzati egységek kontrollálását, a hathatós kormányzati befolyás megteremtését/fenntartását célozták.¹⁸ Ahogy arra munkájában Ladik Gusztáv is rámutatott, a látszólag széles mozgástér sok esetben beszűkült amiatt, mert a döntések jelentős része a központi közigazgatás jóváhagyásához volt kötve.¹⁹ A változatos eszközök közül most témánk szempontjából a legfontosabb az úgynevezett *főispáni intézmény, amely a többi kontrolleszközzel egyetemben az állami közigazgatás gördülékeny közvetítését biztosította*. Ennek hiányában a korabeli magyar központi szervek megfelelő végrehajtó apparátus nélkül maradtak volna, hiszen – ahogy azt fentebb is jeleztem – ez idő tájt az úgynevezett járási adminisztráció is a vármegyékhez kapcsolódott. Azaz a középszintű önkormányzatok és dekoncentrált egységeik nélkül a központi akaratot nem lehetett sikeresen alacsonyabb szintre transzformálni.²⁰

A fenti helyzettel tisztában voltak a korabeli jogalkotók is, és *viszonylag rövid idő alatt kezdetét vette a „hiányzó” területi államigazgatás szervezeti kiépítése*. Ez a folyamat olyan tempóban (és koncepciótlanul) zajlott, hogy néhány év leforgása alatt már komoly problémaként jelentkezett az, hogy az egymásra tekintet nélkül fejlődő szakigazgatási ágak gyarapodó dekoncentrált egységei nem tudtak maradéktalanul együttműködni a középszint többi szereplőjével. *Részben a területi közigazgatásban kialakult viszonyok rendezése érdekében állították fel 1876-ban az úgynevezett közigazgatási bizottságokat (röviden KB).*²¹

A paritásos alapon szerveződő testület (amelynek tagjai között megtalálhatók voltak állami hivatalnokok, törvényhatósági tisztviselők és a törvényhatóság által titkosan választott tagok, a bizottság élén pedig a főispán elnökölt), bizonyos mértékű korrekciók mellett, de egészen 1929-ig része volt a magyar középszintű közigazgatásnak.²² A bizottság alkalmas eszköznek tűnt a fragmentált területi közigazgatás összefogására, amely az 1880-as évek közepére már meglepően sok különös hatáskörű területi államigazgatási szerv részvéte-

¹⁶ Részleteit lásd: STIPTA 1995b. A jogszabály (és a többi, történeti rész keretében hivatkozott jogszabály) elérhető itt: <https://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5448> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 03.).

¹⁷ Lásd a törvény 1. §-át.

¹⁸ Lásd például a törvény 3., 54–55. §-ait, vagy az 58. § d) és e) pontjaiban írtakat.

¹⁹ LADIK 1941, 9., 11.

²⁰ LADIK 1941, 177–178.

²¹ A közigazgatási bizottság hatalompolitikai szerepével részletesen foglalkozik SARLÓS 1976, 124–130.

²² SZOLGABÍRÓ 1937, 101.

lével működött (például pénzügyigazgatóságok,²³ népiskolai hatóságok állami szervei,²⁴ államépítészeti hivatalok,²⁵ földadó-nyilvántartás területi szervei²⁶ vagy az úgynevezett folyammérnöki hivatalok).²⁷ A helyzetet csak bonyolította az, hogy a szakágak sokszor egészen járási szintig kiépített intézményrendszert hoztak létre, ezek azonban nem mindig követtek ugyanolyan lehatárolást. Ezért fogalmazhatott úgy Magyary Zoltán, hogy ekkorra „a törvényhatóságok csak azokra az ügyekre nézve tekinthetők általános közigazgatási hatóságoknak, amelyek nem tartoznak a különös hatóságok valamelyikének a hatáskörébe”.²⁸

A felsorolt szervezeteket később számos másik követte, ami eklektikus képet eredményezett. A tárcák alapvetően nem törekedtek arra, hogy az államigazgatási feladatokat a vármegyei (törvényhatósági) keretekbe integrálva lássák el.²⁹ Ehelyett a könnyebben irányítható és kontrollálható területi államigazgatási szerveket favorizálták, egyúttal elfogadva azt, hogy az érintett dekoncentrált szervek irányába a közigazgatási bizottságoknak koordinációs – és idővel egyéb más – jogosítványai is voltak.³⁰

A középszintű közigazgatási szervek trichotóm (értsd: törvényhatóságok, dekoncentrált államigazgatási szervek és lényegében harmadik kategóriaként a közigazgatási bizottságok mint testületi formában működő területi szervek) viszonyrendszerében az 1886. évi XXI. törvénycikk (II. Törvényhatósági törvénycikk, röviden II. Ttc.) eszközölt módosítást azáltal, hogy a területi közigazgatás aktorainak befolyásolásához a bizottság helyett alkalmasabbnak tekintette az egyszemélyi tisztségviselőt, jelesen a főispáni intézményt.³¹ Tette ezt amiatt, mert a főispáni állás sokkal operatívabb volt a testületi működéshez viszonyítva, ráadásul, ahogy arra több szakíró is rámutatott, „politikai elvei biztosítják számára állását”,³² azaz egyértelműen a központi akarat területi megjelenítőjeként funkcionált.

A fenti jogszabály a főispánt a középszintű közigazgatás kiemelkedő szereplőjévé tette. Felügyeleti, kinevezési, fegyelmi eszközei mind mennyiségileg, mind pedig minőségileg megváltoztak az I. Ttc.-ben foglaltakhoz képest, sokkal nagyobb mozgásteret biztosítva számára a törvényhatóságon belül, sőt, az alsó fokú közigazgatás irányába is.³³ Nem volt ez másképp a területi államigazgatás kapcsán sem. Igaz, hogy már 1876-tól, a közigazgatási bizottságok felállításától kezdve voltak jogosítványai a dekoncentrált szervek irányába, ezeket azonban a testület elnökeként és nem egyszemélyben látta el. Ezen változtatott az 1886-os szabályozás, mivel ettől kezdve a dekoncentrált szervektől bármely ügyre vonatkozóan felvilágosítást kérhetett (az érintett miniszternek jelentést tehetett), sőt, személyi kérdésekben is javaslattételi jogot kapott.³⁴ A főispán tehát a középszintű közigazgatás

²³ 1876. évi XV. tc.

²⁴ 1876. évi XXVIII. tc.

²⁵ 1877. évi XXIV. tc.

²⁶ 1885. évi XXII. tc.

²⁷ 1885. évi XXIII. tc.

²⁸ MAGYARY 1942, 210.

²⁹ A ritka esetek egyike volt a közegészségügyi terület. Lásd: 1876. évi XIV. tc.

³⁰ STIPTA 1995a, 3.

³¹ EGYED et al. 1928.

³² BALOGH 1944.

³³ EREKY 1908, 264.

³⁴ 1886. évi XXI. tc. 57. § A.

mindkét nagy alrendszere felé direkt befolyásolási eszközökre tett szert, ami egyszersmind előrevetítette a közigazgatási bizottságok fokozatos visszaszorulását.

A 19. század végén, 20. század elején tovább gyarapodott az államigazgatási karakterű feladatok köre, amelyeket területi szinten vagy a vármegyék szervezete útján kellett ellátni, vagy (ami elterjedtebb volt) a feladatra önálló különös hatáskörű területi államigazgatási szervet hoztak létre. Előbbire példa az iparfelügyelői hálózat létrehozása,³⁵ vagy a m. kir. gazdasági felügyelőségek kialakítása,³⁶ míg utóbbira az állatorvosi szolgálat felállítása,³⁷ illetve az úgynevezett vármegyei számvevőségek intézményesítése.³⁸ Összességében a középszintű államigazgatásra heterogenitás volt jellemző, mivel összkormányzati szemlélet hiányában közigazgatásunk ezen szegmense alapvetően tárcaérdekek mentén formálódott. Bár elszigetelt reformok megvalósultak, ezek hatása partikuláris maradt.³⁹

Amit azonban semmiképpen nem lehetett figyelmen kívül hagyni, az a két világháború volt. Az 1900-as évek elejét több országban, így hazánkban is, a háborús készülődés határozta meg, ami a központosításnak kedvezett.⁴⁰ A háborús évek alatt a vármegyék élére úgynevezett kormánybiztos főispánokat neveztek ki, akik immár a (civil) közigazgatás személyzete mellett a rendészeti szervek közegeivel is rendelkeztek. *A magyar közigazgatás centralizatív és államosító jellegét a vesztes háború sem tompította.* A fokozatosan kibontakozó gazdasági világválság a korábbi berendezkedés szabályainak szigorítását (lásd például a közigazgatás – lényegében önkormányzatok – rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikket), a törvényhatóságok és községek fölötti kontrolljogosítványok kiszélesítését sürgette. A továbbiakban kifejezetten csak a közigazgatási bizottság, a főispán és a különös hatáskörű területi államigazgatás rendszerében bekövetkezett változásokra fókuszálók, hogy megismerhessük a két világháború közötti dezintegrált rendszer főbb jellemzőit.

A két világháború között a közigazgatási bizottság jogosítványai egyre jobban megfogyatkoztak.⁴¹ A központi akarat területi megjelenítőjeként eljáró főispán ugyancsak változásokon esett át. Ekkoriban már az államfő által kinevezett személy és közvetlenül a belügyminiszternek volt alárendelve. Emiatt Ladik Gusztáv szerint már nem is tartozott a vármegyei tisztviselők közé.⁴² A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek sem maradtak statikusak. Lendületesen gyarapodtak a szakágak kihelyezett egységei, ami látványosan paradox, hiszen a területelcsatolások miatt a magyar közigazgatás méreteinek is csökkennie kellett volna. Azonban a negatív társadalmi-gazdasági jelenségek (például szociális, munkaügyi, közegészségügyi kérdések), valamint a trianoni határokon visszaáramló hivatalnokok foglalkoztatása mind a közigazgatási gépezetet növelte. *Mivel a közigazgatási bizottságok megyei szinten elvesztették integráló szerepüket, az alsó-középszinten pedig eleve nem is rendelkeztek ilyennel, hiányzott a szisztematikus koordináció.*

A korábban létrejött dekoncentrált egységek mellett (vagy azok átalakításával) ebben az időszakban többek között olyan területi államigazgatási szervek működtek,

³⁵ 1893. évi XXVIII. tc.

³⁶ 1912. évi XXIII. tc. 1–2. §.

³⁷ 1900. évi XVII. tc.

³⁸ Lásd az 1902. évi III. tc. rendelkezéseit.

³⁹ Ezzel kapcsolatban lásd többek között: MESZLÉNYI 1914.

⁴⁰ Lásd például: 1912. évi LXIII. tc.

⁴¹ PAPP 2012, 1–11.

⁴² LADIK 1941, 173.

mint például a m. kir. erdőigazgatóságok és erdőfelügyelőségek, az ipari munkaügyi felügyelőségek, a bányakapitányságok⁴³ vagy az ügynevezett mértékhitelítő hivatalok.⁴⁴ Az 1920-as és 1930-as években területi államigazgatásunkat a tárcák vagy ügynevezett kerületekhez, vagy a törvényhatóságokhoz igazodó módon szervezték meg, de volt példa járási keretekbe illesztett dekoncentrált szervekre is. A gond ezzel az volt, hogy a lehatárolások sokszor nem voltak egymással szinkronban, kialakításukat a tervezettség helyett az esetlegesség jellemezte. Ez nem elvont kérdés, hiszen a személyes megjelenést igénylő ügyeknél az állampolgárok/ügyfelek számára valódi nehézségeket okozott, az ügyintézés folyamatában pedig annak elhúzódásához vezetett.⁴⁵

A fenti defektusok ellenére is hangsúlyozni kell, hogy a magyar közigazgatás államigazgatásának területi szintje a vizsgált időszakban alapvetően a kor színvonalán állt. Habár külső hatások is érték, fejlődését elsősorban belpolitikai tényezők alakították, amelyek olyan *sui generis* intézményeket hívtak életre, mint a főispán vagy a közigazgatási bizottság. *Az előbb irtak mellett azonban látni kell, hogy közigazgatásunk feladatbeli és szervezeti rendezetlenségén túl legalább ekkora gondot jelentett a szisztematikus fejlesztések hiánya, a végrehajtásra vonatkozó adatok mozaikossága,⁴⁶ valamint a joganyag elburjánzása.* A kialakult összkép, miután szerves kapcsolatban állt a korabeli társadalmi és gazdasági folyamatokkal, az 1940-es évek végéig már nem módosult érdemben, akkor azonban az egész államigazgatás új útra lépett.

2.1.2. Új úton. A tanácsrendszer alapvető jellegzetességei és területi szintje

Annak ellenére, hogy ma már evidenciának tekintjük, 1945 után nem volt magától értetődő a tanácsrendszer adaptációja. Bár az öröklött közigazgatási struktúrával szembeni elégedetlenség általános volt, a reform/átalakítás tekintetében a fordulat évéig (1948-ig) nem kristályosodott ki domináns koncepció. Ezt követően azonban rövid időn belül egyértelművé vált, hogy az új típusú politikai és állami berendezkedés a korábbiaktól eltérő igazgatási megoldásokat kíván. *Olyanokat, amelyekkel a burzsoá állam közigazgatása és annak két-pilléres adminisztrációja nem volt kompatibilis.*⁴⁷

Az 1949. évi Alkotmány V. fejezete (valamint a lentebb ismertetendő ügynevezett tanácstörvények) nyomán tartalmában megújított igazgatási apparátus legfontosabb szervezőelvei (a részletek taglalása nélkül) a hatalom egysége, a demokratikus centralizmus és az államigazgatás egységessége voltak. *Az előbbieket miatt a tanács típusú igazgatás szakított a polgári közigazgatás osztott struktúrájával, ugyanakkor bizonyos kereteket és jegyeket mégis megőrzött belőle.* A hazai szovjetrendszer középszintjének a következő főbb jellemzői emelhetők ki.⁴⁸

⁴³ Lásd például: 1933. évi XXII. tc. 1. §., 1935. évi VII. tc. 2. §.

⁴⁴ 1907. évi V. tc.

⁴⁵ HANTOS 1931, 7.

⁴⁶ A korabeli közigazgatás szervezeti rendszerének ábrája megtalálható itt: <http://teruletikozig.blogspot.hu/2018/01/uj-konyvfejezet.html> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 06.).

⁴⁷ KOVÁCS 1985; továbbá BÁLINT 1984, 4.

⁴⁸ A kérdéskör korabeli megítélése kapcsán érdekes adalékokkal szolgál még: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3246/1/1979_beszteri_belane_2.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 22.).

A Magyar Népköztársaság államigazgatása, amely napi kapcsolatban állt a politikai szférával, struktúrájában alapvetően monista, szervezetileg pedig erősen centralizált és hierarchizált volt.⁴⁹ Rövid időn belül az is egyértelművé vált, hogy a területi szint a polgári korszakhoz hasonlóan továbbra is meghatározó a feladatok ellátásában, így a tanácsrendszer domináns elemévé a megyei tanácsok váltak.⁵⁰ A tanácsok feladatairól és szervezetéről három tanácstörvény rendelkezett. Ezek mentén tekintem át az 1949/50 és 1989/90 közötti négy évtized fontosabb változásait.

A paternalista állam teendőit eredményesen kiszolgálni képes új igazgatási struktúra alapjait a helyi tanácsokról szóló *1950. évi I. törvény* (I. Tanácstörvény, röviden I. Tt.) fektette le, amelyet (tekintettel a felmerült problémákra és hiányosságokra) nem sokkal később újabb követett. Lényegében az *1954. évi X. törvény* (II. Tanácstörvény, röviden II. Tt.) nyomán differenciálódott érdemben az egyes tanácsi szintek hatásköre, így például a megyei tanácsoké is ekkor bővült ki látványosan. A belpolitikai és gazdaságirányítási viszonyok átformálásával összefüggően 1965-ben döntés született a tanácsok továbbfejlesztéséről, ami az utolsó (III.) tanácstörvényben, az *1971. évi I. törvényben* (röviden III. Tt.) öltött testet. *A magyar tanácsrendszer tehát csak a felszínen tűnt mozdulatlanak, belső viszonyait tekintve fokozatosan nyerte el végleges karakterét, több esetben célzott kutatások eredményeire támaszkodva.*

A tanácsrendszer a polgári korszak középszintjének működési kereteit (értsd megyei és járási szintet) megőrizte ugyan, az eltérő ideológiából fakadóan azonban azokat szükségképpen új tartalommal töltötte meg, amit az egységes, osztatlan hatalmi berendezkedés miatt monista szervezettel vitt át a napi gyakorlatba. Ennek az integrált, hierarchikus és a politikai szférával napi kapcsolatban álló szervezetnek az I. Tt. rakta le az alapját, amelynek a legfontosabb építőelemei a(z):

- *tanácstestület* mint választott népképviselői szerv,
- *végrehajtó bizottság* (röviden VB) mint általános hatáskörű végrehajtó-intézkedő szerv (kifejtését lásd a következő bekezdésben),⁵¹ valamint
- *úgynevezett szakigazgatási szervek* voltak, amely utóbbiak lényegében (osztályokként megszervezve) speciális hatáskörben intézték az egyes ágazatokhoz tartozó szakkérdéseket (részletes ismertetésüket lásd később).

*A tanácsok kezdettől fogva hierarchikus kapcsolatban álltak egymással.*⁵² Ezt nem csupán a marxista-leninista filozófia indokolta, hanem az ezzel szorosan összefonódó társadalom- és gazdaságirányítási modell is, amely erőteljes központosítást kívánt meg, valamint az állampárt befolyásának biztosítását igényelte.⁵³ *Ehhez szükség volt olyan integratív kötőpontokra, amelyek képesek garantálni a rendszer egyes elemei közötti folyamatos és kellő összhangot. Ennek volt az egyik biztosítéka a fentebb megjelölt végrehajtó bizottság (direktórium) intézménye.* A VB-k ugyanis azon túl, hogy általános hatáskörben közhatalmi

⁴⁹ PÁLNÉ KOVÁCS 2017.

⁵⁰ A teljes képhez hozzátartozik, hogy a mintaadó Szovjetunió kiterjedéséből fakadóan kezdetektől fogva a középszintre koncentrálna a hatalmat, ami a magyar hagyományokkal is összeegyeztethetőnek bizonyult.

⁵¹ KÖKÉNYESI 1987, 172.

⁵² I. Tt. 20. §.

⁵³ SZOBOSZLAI 1973, 64.

jogosítványokkal rendelkeztek, (elvben) összehangolták a szakigazgatási területek munkáját, valamint alkalmasak voltak a politikai szempontok megjelenítésére az államigazgatási munkában.⁵⁴

Valódi szerepük azonban jelentősen túlmutatott ezen. Olyan politikailag motivált szervezetek voltak, amelyek nem csupán a saját tanácstestületüknek voltak alárendelve, hanem a felettes tanács VB-jének is. Ezzel az úgynevezett kettős alárendeltséggel, ami a tanács-testületektől és a szakigazgatási szervektől eltérően a bizottságoknál egészen a rendszerváltásig fennmaradt (valamint néhány további formális és informális eszköz által)⁵⁵ biztosított volt a központi akarat alacsonyabb szinten való megjelenítése.

Az 1960-as években kormányhatározatok és törvényerejű rendeletek útján több elemét is újragondolták az I. Tanács törvénnyel felállított, majd a II. Tanács törvénnyel áthangszerelt konstrukciónak. Elvégezték többek között az ágazati szakigazgatási szervek hatásköri revízióját,⁵⁶ a községekben működő végrehajtó bizottsági feladatok racionalizálását (ettől fogva a kis lélekszámú településeken a bizottság titkára is elláthatta azokat),⁵⁷ illetve, ha szükségesnek mutatkozott, akkor további, a meglevő jogszabályoktól eltérő, új megoldások kipróbálására is lehetőség nyílt.⁵⁸

A III. Tt. egyértelműen épített a korábbi évtized tudományos és empirikus eredményeire.⁵⁹ Nem pusztán a joganyag novélását valósította meg, hanem szabályai nyomán részleges modellváltás is történt. *Témánkat illetően a legfontosabb rendelkezések most az ágazati szakigazgatási szervekre vonatkoznak, miután az 1949/50 előtt működő dekoncentrált államigazgatási szervek (illetve törvényhatóságok) feladatainak jelentős hányadát tulajdonképpen ezek vették át. A speciális ismeret igénylő ügyek intézése alapvetően (de mint később látni fogjuk nem kizárólagosan) általuk realizálódott.*

Az 1971. évi tanács törvény amellett, hogy deklarálta, egyes szakigazgatási feladatokat jogszabály a tanács testületének, illetőleg a végrehajtó bizottságnak a hatáskörébe utalhat, alapvetően úgy foglalt állást, hogy ezeket elsődlegesen a VB ágazati szakigazgatási szerveinek kell ellátniuk.⁶⁰ Feladataik sokszínűek voltak, így például köz- és kommunális szolgáltatások szervezésével, tanácstestületi döntések előkészítésével és végrehajtásával, intézményirányítással, vállalatok felügyeletével foglalkoztak.⁶¹ *A középszinten intézendő*

⁵⁴ Az akkori állami berendezkedésnek (és így a tanácsok egységeinek és egymáshoz való viszonyuknak is) jó áttekintését adja MEZEY 2003. Az általa készített ábrát lásd itt: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_mezey_magyar_alkotmanytor/ch06s03.html (A letöltés dátuma: 2018. 02. 02.). Az ábra elérhető továbbá kutatói blogomon is: <http://teruletikozig.blogspot.hu/2018/02/uj-konyvfejezet-ii.html> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 02.). A kérdés kapcsán hasznos adalékokkal szolgál még: DEZSŐ–RÁCZ 1977, 58–60.

⁵⁵ VEREBÉLYI 1987, 320.

⁵⁶ További részleteket taglal SZÜCS 1961.

⁵⁷ 1027/1965. (XI. 28.) Korm. határozat.

⁵⁸ 1965. évi 8. törvényerejű rendelet.

⁵⁹ Ennek egyik bázisintézménye az Államigazgatási Szervezési Intézet volt. Számos munka még most is beszerezhető. Lásd többek között: www.odrportal.hu/kereso/index.php?stype=published&q=%22%C3%81llamigazgat%C3%A1si+Szervez%C3%A9si+Int%C3%A9zet%22 (A letöltés dátuma: 2018. 01. 09.).

⁶⁰ III. Tt. 62. §.

⁶¹ A megyei tanácsoknál, ahol valóban indokolt volt a tagolt szakigazgatási struktúra, először a 160/1950. (VI. 14.) MT sz. rendelet, majd a második tanács törvény nyomán a 8/1955. (II. 13.) MT. sz. rendelet sorolta fel a kötelezően létesítendő osztályokat.

és meglehetősen változatos teendőket a jogalkotó a megyei tanácsok többféle szervezeti egysége között osztotta meg. Többek között:

- Pénzügyi Osztály,
- Tervosztály,
- Igazgatási Osztály,
- Ipari Osztály,
- Kereskedelmi Osztály,
- Mezőgazdasági Osztály,
- Oktatási és Népművelési Osztály,
- Egészségügyi Osztály, valamint
- Munkaügyi Osztály működött.⁶²

Ez a fajta (látszólag letisztult) konstrukció lehetővé tette, hogy a tanács szervei és működési kérdésekben is egységesen járjon el. Ráadásul a tanácsi szintek száma is idővel csökkenni kezdett, mivel az 1970-es évektől kezdve a jogalkotó a járásokat fokozatosan kivezette a területi államigazgatásból (ennek részleteit a járásokról szóló 4. pontban ismertetem). Az összkép azonban még így is árnyalt volt. Nem csupán amiatt, mert a szakigazgatási tevékenységek köre folyamatosan változott, hanem azért is, mert már az 1960-as évekre kialakult a feladatoknak egy olyan altípusa (alapvetően szociális, egészség- és művelődésügyi kérdések kapcsán), amelyet nem lehetett a fent taglalt keretek között intézni. *Lényegében a tanácsi hatáskörbe tartozó szakigazgatási feladatok jelentős része olyan intézmények útján realizálódott, amelyekről maga a tanács törvény nem is tett említést.*

A tanács törvényen kívüli intézményeknek három nagy kategóriája működött a rendszerváltást megelőzően:

- az államigazgatási szervek, amelyek bár maguk is szakigazgatási feladatokat láttak el, mégsem képezték részét a tanácsnak,
- az úgynevezett szakigazgatási intézmények, valamint
- a háttérintézmények.

Viszonylag ritka volt az, hogy valamilyen államigazgatási szerv a tanácsok szervezetén kívül működjön, ugyanakkor már a II. Tanács törvény óta akadtak rá példák. Az ide sorolható szervek:

- vagy természetföldrajzi okok miatt működtek elkülönülten (például Vízügyi Igazgatóságok, Bányakapitányságok, Természetvédelmi Igazgatóságok),
- vagy amiatt mert rendészeti teendőket láttak el, és legálisan alkalmazhattak fizikai kényszert is,
- illetve a pénzügyi szervek is önállósodhattak, ahogy az az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatallal történt.

A tanácsok és egyéb államigazgatási szervek „holdudvaraként” működtek a *szakigazgatási intézmények*, amelyek egyes esetekben maguk is gyakoroltak hatósági jogosítványokat (például illetékhivatal), sokszor azonban szolgáltató feladatokat is elláttak (például ahogy

⁶² Szűcs 1961, 13–15. Valamint http://hbml.archivportal.hu/id-615-megyei_tanacs.html (A letöltés dátuma: 2018. 01. 08.).

az állategészségügyi állomás, vagy a tűzoltó-parancsnokság), ami megnehezítette a tanácsokkal, valamint az ágazati szakigazgatási szervekkel fennálló viszonyuk egzakst meghatározását. A háttérintézmények kapcsán még nehezebb volt biztos igazodási pontokat találni. Habár alapvetően megyei szinten működtek és intézeti, valamint vállalati formában a szakigazgatási szervek adminisztratív tehermentesítését látták el, tevékenységük annyira szerteágazó volt, hogy ehelyütt én is csupán néhány példa megemlítésére vállalkozom. 1990 előtt idetartoztak többek között a művelődési központok, az úgynevezett gondnokságok (például Középfokú Oktatási Intézmények Gondnoksága), az intézményirányító részjosztványokat gyakorló szervezetek, mint amilyenek a kiemelt kórházak voltak, végezetül azok a tanácsai irányítás alatt álló vállalatok, amelyek valamilyen hatósági feladatot láttak el (például víz- és csatornamű vállalatok).

Áttekintve a tanácsokra vonatkozó főbb rendelkezéseket (például végrehajtó bizottságok rendeltetése, ágazati szakigazgatási szervek sajátosságai), valamint a tanácsokon kívül tevékenykedő különös hatáskörű területi államigazgatási szervek, a szakigazgatási intézmények és a tanácsai háttérintézmények jellemzőinek megismerése után úgy vélem, egyértelmű, hogy *a magyar tanácsrendszer megoldásaiban nem csupán differenciált volt, de lényegesen meghaladta a törvényben lefektetett kereteket.*⁶³ Mindez azonban nem veszélyeztette a középszintű államigazgatás (értsd megyei tanácsok) jelentőségét, sőt, bizonyos mértékű megyecentralkusság mindvégig áthatotta államigazgatásunkat, ami csak a rendszerváltás környékén változott meg, akkor viszont drasztikusan.

2.2. Újratervezés? Az államigazgatás területi szintje a demokratikus átalakulást követő két évtizedben

A fejezet korábbi részeiben igyekeztem hangsúlyozni, hogy az 1989/90-es átalakulást megelőzően Magyarországon mindkét igazgatási korszak nagy hangsúlyt helyezett a centralizációra (igaz, egyik alapvetően fokozta, a másik idővel oldotta azt) és ezzel szinkronban a területi államigazgatásra, miután ennek intézményein keresztül jelenítette meg a központi akaratot alacsonyabb szinteken. És bár egyértelműen eltér egymástól a polgári korszak duális közigazgatása, valamint a monista tanácsigazgatás, ettől még a Kormány (Minisztertanács) és a szakigazgatási területek képviselőiténak középszintű intézményeit mindkét vizsgált korszakban markánsnak tekinthetjük. *Ez a helyzet érdemben változik a rendszerváltás nyomán, amelynek kapcsolódó eseményeit – a fejezet belső koherenciájának megtartása érdekében – ehelyütt csak koncentráltan ismertetem.*

A plurális polgári demokrácia kiépítésének folyamatában a korábbi államigazgatás átalakításának meghatározó jelentősége volt. A sikeres átmenet érdekében a végrehajtó hatalmat új alapokra kellett helyezni. A folyamat ugyanakkor nem volt probléma- és hézagmentes, ami a végeredményre is kihatással bírt. Magyarországon egy olyan közigazgatási rendszer jött létre, amely elemeket átemelt ugyan a korábbi igazgatási korszakokból, számos megoldással azonban szakítani kívánt.⁶⁴ A konkrétumok listázása nélkül kijelenthető, hogy az adminisztratív rendszerváltás központi kérdései a közigazgatás centrumban elhelyezkedő

⁶³ ANTAL 2009.

⁶⁴ TORMA 2004, 713.; VERHEIJEN 2001, 32.

szervei, a közigazgatás személyzete, valamint a helyi önkormányzatok témakörei mentén kristályosodtak ki, és meglehetősen gyorsan kellett azokra válaszokat adni.⁶⁵ A területi államigazgatás érthetően elsősorban ezek sodorvonalán jelent meg, nem pedig önálló kérdésként.

Az osztott közigazgatási sruktúra (újbóli) kialakításához meg kellett bontani a tömbszerű tanácsrendszert, amit szervezeti értelemben az alkotmánymódosítás és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény vitt át a gyakorlatba.⁶⁶ Ugyanakkor a folyamat több problémát is felvetett, amelyeket lentebb ismertetek. A közigazgatás összképe ekkoriban az integrált szisztémától egy dezintegráltabb, többszereplős modell irányába mutatott, ahol a helyi önkormányzatok és az államigazgatás együtt alkotják a civil közigazgatást. *Ugyanakkor az átalakítások során – érthető módon – mindvégig törekvés mutatkozott az önkormányzatiság erősítésére, valamint a történelmi hagyományaink miatt túlzottan hangsúlyosnak tekintett területi igazgatás jelentőségének csökkentésére.*

Ennek tudható be az, hogy nem csupán a markáns (és ekkorra már kifejezetten antidemokratikusnak tekintett) megyei tanácsokat nem akarta megőrizni a jogalkotó, hanem a történeti előképek közül a főispán, valamint a közigazgatási bizottság konstrukciójának az újra-intézményesítésétől is elzárkózott. *A területi igazgatás korábbi integratív kötőpontjai hiányában (amit a lentebb ismertetésre kerülő köztársasági megbízotti hivatal sem tudott maradéktalanul pótolni) a középszint evolutív fejlődésnek indult. A megyei tanácsok utódsszervei egységes logika nélkül kezdték el belakni a rendelkezésre álló adminisztratív teret.*⁶⁷ A területi államigazgatási szervek négy nagy csoportból álltak össze:

- egyik része már a rendszerváltást megelőzően is működött, csak éppen a tanácsok mellett (például APEH, Bányakapitányságok);
- másik része viszont a fenti események sodrásában formálódott, méghozzá a *korábbi tanácsai szakigazgatási szervekből* (például fogyasztóvédelmi felügyelőségek, TÁKISZ-ok);
- *harmadik csoportja 1990 előtt még mint szakigazgatási intézmény működött* (például KÖJÁL és Földhivatalok); végezetül
- *az előbbieken túl a középszinten kialakult vákuum számos további olyan – bizonytalan jogállású – szervezetet hívott életre* (például ifjúsági- és sporttanács, regionális fejlesztési és képzési bizottság), amelyek az 1990 előtti berendezkedésből visszamaradt mezoszintű feladatokat vontak magukhoz.⁶⁸

Az 1991. évi XX. törvény (hatásköri törvény), amely a helyi önkormányzatok és a területi államigazgatási szervek feladat- és hatásköreiről szól, nem tudta maradéktalanul rendezni a kérdést. Átfogó kormányzati szemlélet és vezénylés hiányában a tárcák önérdeke és erőviszonyai voltak azok, amelyek megformálták közigazgatásunk ezen szegmensét.⁶⁹ A továbbiakban – a könyv több áttekinthetőség érdekében – az 1990 és 2010 közötti időszak dekoncentrált államigazgatását két részletben ismertetem. Előbb a Kormány területi szervének történetét dolgozom fel, majd a különös hatáskörű középszintű államigazgatási szervekét.

⁶⁵ SIVÁK 2005, 5.

⁶⁶ ROMSICS 2014.

⁶⁷ PÁLNÉ KOVÁCS 2008, 188.

⁶⁸ IVANCICS–VIRÁG 2006, 54.

⁶⁹ VIRÁG 1994, 12.

2.2.1. A rendszerváltástól 2010-ig terjedő időszak legfontosabb eseményei a Kormány területi szervének szemszögéből

A korábban írt gondolatok egyértelművé teszik, hogy az 1989–1990-es közjogi és közigazgatási átalakulás sodrásában nem alakul(hatot)t ki átfogó koncepció a területi államigazgatás kapcsán. *A figyelem partvonalára került dekoncentrált szervcsoport a szisztematikus kapacitásépítés helyett evolutív módon fejlődött.* Nem meglepő, hogy a magyar területi államigazgatás – amelynek egyébként a közigazgatás egyik legstabilabb részének kellett volna lennie – folyamatos reformnyomás alatt állt. A (túl) sok szereplőből álló középszint államigazgatási oldala maga is meglepően heterogén volt, a szektor koherenciájának fokozása még megoldásra várt.

Sorban az első intézmény, amelyet ebben a körben meg kell említeni, a köztársasági megbízott (illetve annak hivatala) volt, amelynek – habár államigazgatási szervről beszélünk, mégis – az 1990. évi önkormányzati törvény alapozta meg létét.⁷⁰ Tette mindezt amiatt, mert a szerv egyik legfontosabb rendeltetése a helyi önkormányzatok fölötti törvényességi ellenőrzés gyakorlása volt. Ezen felül ez az intézmény volt a felettes szerv a (fő)polgármester, a (fő)jegyző, a képviselő-testület hivatalának köztisztviselője és a megyei jogú város kerületi hivatala vezetőjének hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben.⁷¹ Az átalakítások gyorsabb levezénylése érdekében létrehozott köztársasági megbízotti hivatalok sajátos, nyolc régióhoz illeszkedő lehatárolásáról országgyűlési határozat rendelkezett,⁷² míg jogállásukról és feladataik egy részéről az 1990. évi XC. törvény.⁷³ Utóbbi meglepő rövidséggel fejtette ki az intézményre vonatkozó szabályokat, ami jól visszatükrözte a jogalkotó óvatosságát, miután – a korábbi főispánság, illetve megyei tanácsok „reinkarnációjától” tartva – többen is kritikusan foglaltak állást a szerv rendeltetésével összefüggésben.⁷⁴

Ugyanakkor témánk szempontjából a leghangsúlyosabb most az, hogy a dekoncentrált államigazgatási szervek irányába a megbízottak koordinációs jogosítványokat gyakoroltak, illetve ellátták azokat a feladatokat, amelyeket a Kormány – más megoldás nem lévén – idő közben még hozzájuk utalt. *Ezekre az elszaporodó szakigazgatási szervek miatt volt szükség, mivel a korábbi megyei tanácsokból levált köztársasági megbízotti hivatalokkal párhuzamosan zajlott a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek önállósódása.* A kapcsolódó feladatok részletes szabályait a 77/1992. (IV. 30.) Korm. rendelet adta meg. Ez alapján a területi államigazgatás működési integrációjának fokozása érdekében a köztársasági megbízott többek között:⁷⁵

- véleményezte a(z):
 - területi államigazgatási szerv illetékességi területére, valamint
 - szervezet vezetőjének kinevezésére vonatkozó döntést,
 - hatósági ügyintézésre vonatkozó belső szabályzatokat, utasításokat, általános érvényű döntéseket,

⁷⁰ Lásd részletesebben a törvény 98–100. § és a 103. § (3) bek.

⁷¹ 1957. évi IV. tv. 94. §.

⁷² 66/1990. (VIII. 14.) OGY határozat. <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=990h0066.OGY> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 13.).

⁷³ Lásd: <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99000090.TV> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 13.).

⁷⁴ AGG 1994, 188.

⁷⁵ Lásd részletesebben: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/788/1/Kovacs_Eva.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 13.).

- ágazati szervek ügyfélfogadási idejének megállapítását, illetve azok
- képzési-továbbképzési tervét;
- elemezhetette az államigazgatási feladatok ellátási feltételeit;
- információkat kérhetett a dekoncentrált államigazgatási szervek működéséről;
- koordinációs értekezletet hívhatott össze.

A fenti jogosítványok megemlézése amiatt fontos, mert azok a későbbiekben is fel-felmerülnek középszinten, hiszen arra az esszenciális igényre reagálnak, amely szerint területi szinten (amennyiben az strukturálisan széttagolt) szükség van a folyamatok bizonyos mértékű összehangolására, azonos irányba terelésére. *Az áttekintésből látszik, hogy a köztársasági megbízotti hivatalok az osztott közigazgatási modell mindkét alrendszere irányába rendelkeztek jogosítványokkal, ugyanakkor nem válhattak integrátorává a középszintű igazgatásnak.* Ennek egyik oka az intézménnyel szembeni bizalmatlanság volt, így az önkormányzati törvény 1994-es módosítása kivette azt a középszintről.

A jogalkotó a 161/1994. (XII. 2.) Korm. rendelettel jogutódként a megyék és a főváros területéhez illeszkedve – alapvetően a helyi önkormányzatok fölötti törvényességi ellenőrzés ellátására belügyi szervként – húsz úgynevezett közigazgatási hivatalt állított fel. Az eltérés azonban nem csak a darabszámban keresendő (egyébként a működőképesség érdekében már a köztársasági megbízotti hivatalok is a régiókból tovább tagozódtak megyei hivatalokra). *A második kormányzati ciklustól kezdve területi szinten elvált egymástól a – köztársasági megbízottaknál még hátrányként megfogalmazott – szakmai és politikai szerepkör.* Előbbi a közigazgatási hivatalok köztisztviselőnek minősülő hivatalvezetője testesítette meg, utóbbit a megyei önkormányzatok politikusnak minősülő közgyűlési elnöke.⁷⁶

A közigazgatási hivatal mint elnevezés utalt arra, hogy az intézmény napi tevékenysége során nemcsak az államigazgatáshoz, de a helyi önkormányzatokhoz is kötődik. A hivatalok 2010-ig terjedő története bizonyos értelemben visszatükrözi az egész magyar területi államigazgatás fejlődési pályáját, amely nem mentes a vargabetűktől. Lássuk, hogy miről is van szó pontosan!

Az 1990-es évek közepén egyértelmű szakmai törekvések mutatkoztak a területi államigazgatás széttagoltságának mérséklésére. A magyar közigazgatás megreformálásának részeként a középszintű államigazgatás továbbfejlesztéséhez a rendszerváltás utáni évek számos hasznos tapasztalattal szolgáltak, ami előrevetítette, hogy a dekoncentrált szervcsoport defektusait csak differenciált eszközökkel lehet felszámolni.⁷⁷ Ennek egyik központi eleme a közigazgatási hivatalok jogállásának megújítása volt. A 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendeletben a jogalkotó a közigazgatási hivatalokat *explicit*e a Kormány területi államigazgatási szerveiként határozta meg. Középszinten elfoglalt pozíciójuk tehát megváltozott, ugyanakkor az utólag betoldott jogállást nehéz volt helyzetbe hozni, így a jogalkotó sem helyezte őket hierarchikus viszonyba a többi dekoncentrált szervvel.⁷⁸

Elkerülendő a retrospektivitást, kiemelném, hogy az 1990-es évek közepén tervezett átalakítások – napjainkkal összevetve – egészen más körülmények és lehetőségek között

⁷⁶ A hivatalok közigazgatásban elfoglalt helyét illetően jó áttekintést ad az alábbi ábra: <http://teruletikozig.blogspot.hu/2018/03/uj-konyvfejezet-iii.html> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 05.).

⁷⁷ Lásd az 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat rendelkezéseit.

⁷⁸ Lásd még: ÁRVA 2017, 129–131.

merültek fel. A feladatait tekintve racionalizált és szervezetében is megújítandó államigazgatási végrehajtó szint tulajdonképpen a közigazgatási hivatalok köré épült volna fel úgy, hogy a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek közül:

- több ágazati szakigazgatási egységként beépült volna a hivatalokba;
- azok irányába, amelyek nem integrálódtak, a közigazgatási hivatalvezető erős koordinációs és ellenőrzési jogokat gyakorolt volna;
- néhány pedig teljes mértékben elkülönülten működött volna a közigazgatási hivataloktól.

Ez a háromlépcsős megoldás – a korabeli viszonyok között – már középtávon is olcsóbb és hatékonyabb működést eredményezett volna azáltal, hogy a betagozni tervezett szakigazgatási szervek közössé váló úgynevezett törzskari funkciói (például beszerzések, képviselői, ügyfélszolgálati feladatok, informatikai és ügyiratkezelési háttér) kapcsán a párhuzamosságokat felszámolja. A kívül maradt dekoncentrált szervek irányába (a közársasági megbízotti hivataloknál már felmerült) koordinációs eszközökkel ruházta volna fel a jogalkotó, a Kormány a közigazgatási hivatalokat (például fővárosi, megyei államigazgatási kollégium), ezzel támogatva a területi államigazgatás hatékonyabb működési integrációját. Hosszabb távon a fenti konstrukció elkerülhetővé tette volna az indokolatlan szervszaporítást, miután a közigazgatási hivatalok képében olyan területi intézmény létesül, amelyhez bármelyik tárca további szakkérdéseket dekoncentrálnak (a különös hatáskörű szervekről szóló részben még visszatérek ezekre a kérdésekre).

A fenti koncepció ebben a tiszta formájában nem ment át a gyakorlatba.⁷⁹ A sikertelenség hátterében részben az áll, hogy a kormányzati ciklus végéhez közeledve sem az idő, sem pedig a figyelem nem kedvezett a szektor kérdéseinek. Nem meglepő hát, hogy az integrált szakigazgatási szervek konstrukciója csak szűk körben vert gyökeret, ahogy a koordinációs jogosítványok is mérsékelt eredményeket hoztak. Annak ellenére, hogy a közigazgatási hivatalok a következő kormányzati ciklusban két évig (1998–2000 között) a BM-től a Miniszterelnöki Hivatal alárendeltségébe kerültek, az alaphelyzet és a középszintű államigazgatásban a kétezres évek elejére kialakult (erő)viszonyok érdemben nem módosultak. Ezen kívánt változtatni a jogalkotó az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk utáni években.

A 2006 és 2010 közötti időszak különösen eseménydús volt a Kormány területi intézménye vonatkozásában. Nem csupán azért, mert ez idő tájt szervezték át regionálisan a középszintű államigazgatási szervek egy részét (a különös hatáskörű dekoncentrált szervek kapcsán a részleteket valamivel később ismertetem), hanem azért is, mert ekkoriban következett be az, hogy 20 hónapos időtartamra a közigazgatási hivatalok jogi szabályozása is megkérdőjeleződött (részleteit lásd lentebb). 2010-ben pedig hiába „reaktíválta” a jogalkotó az újból fővárosi, megyei beosztás szerint működő hivatalokat, visszaállításukat csak átmeneti megoldásnak szánta. Az alábbiakban ezzel összefüggésben ismertetem a legfontosabb eseményeket.

Az 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozattal útjára indított reformfolyamat alapvető törekvésként fogalmazta meg a dekoncentrált szervek redukcióját, valamint a regionalizációt, amelyek más korábbi döntésekkel⁸⁰ összhangban az optimális szervezeti méretek kialakítását

⁷⁹ Ugyanakkor az 1996-ban papírra vetett elképzelések közül – az adott időszak kihívásai és lehetőségei függvényében – több is visszaköszön későbbi reformok részeként.

⁸⁰ 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat.

és az indokolatlan párhuzamosságok felszámolását célozták. A közigazgatási hivatalok vonatkozásában ez – a helyi önkormányzatok fölötti törvényességi ellenőrzési funkció miatt – az önkormányzati törvény, valamint a közigazgatási hivatalokra vonatkozó kormányrendelet megújítását igényelte. Az önkormányzati törvény kapcsán lentebb részletesen írok még, itt a 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelettel összefüggésben azt emelem ki, hogy a régiós szervekké alakított hivataloknak a korábbiakhoz képest *markánsabb ellenőrzési és koordinációs jogokat állapított meg*.⁸¹ A teljesség igénye nélkül mutatok rá arra, hogy a rendelet:

- széles körű véleményezési jogkört adott a dekoncentrált államigazgatási szervek átalakítása, valamint egyes, a vezetőikkel összefüggő kérdések vonatkozásában; továbbá
- megnyitotta a lehetőségét annak, hogy államigazgatási feladatokkal összefüggésben informálódjon a hivatal (például döntések bekérése, tájékoztatáskérés, illetve iratbetekintés útján);
- a fent írtakkal összefüggésben a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek kötelezettségévé tette a közigazgatási hivatallal való együttműködést.

A hivatalok belső struktúrája is megváltozott, miután a hét régiós beosztást a jogalkotó úgy érte el, hogy a korábbi hivatalok közül a régió székhelyén⁸² működött törzshivattallá, míg a beolvasztott közigazgatási hivatalokat egyszerűbb struktúrával (megyei) kirendeltségekké alakította. A törzshivatal tovább bomlott a hivatalvezető vezetése alatt álló szervezeti egységekre és személyekre (amelyek lényegében innentől kezdve a régióba tartozó többi megye felé is elláttak törzskari funkciókat), valamint a hivatalba integrált szakigazgatási szervekre. Utóbbiak – annak ellenére, hogy a bővítésük kapcsán ekkor is több elképzelés felmerült⁸³ – ebben az időszakban az Építésfelügyelet, az Állami Főépítész, a Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, valamint a Szociális és Gyámhivatal voltak, amelyek osztott irányítás alatt álltak, azaz a szervi (fenntartói) irányítást a hivatalvezető, a szakmai irányítást pedig az érintett szaktárca gyakorolta. A Kormány regionális hivatalaiba olvasztott szakigazgatási egységek száma az elkövetkező években sem bővült, ami alapvetően a tárcák együttműködési készségének hiányával magyarázható. Rövid időn belül azonban egy még ettől is fajsúlyosabb kérdéssel szembesült a kormányzat, ugyanis 2007 végén megkérdőjeleződött a regionális hivatalok léte.⁸⁴

A történések gyűjtőpontjában a számos regionális keretben működő dekoncentrált szerv közül azért a közigazgatási hivatalok álltak, mert az Alkotmánybíróság (röviden AB) álláspontja szerint az intézmény átszervezése nem megfelelően zajlott le. A 90/2007. (XI. 14.) AB határozat indokolása kiemelte, hogy bár a hivatal a Kormány alá rendelt államigazgatási szerv, azt az önkormányzati törvény (Ötv.) iktatta be, méghozzá fővárosi, megyei szintű szervként. *Tekintettel arra, hogy a jogalkotó a hivatalok regionalizálása érdekében a „fővárosi, megyei” jelzőt hatályon kívül helyezte a törvényben, a bíróság sze-*

⁸¹ VEREBÉLYI 2009.

⁸² A hivatalok székhelyei ebben az időszakban a következők voltak: Győr, Székesfehérvár, Kaposvár, Budapest, Eger, Debrecen és Szeged.

⁸³ BÉRCESI–IVANCSICS 2006, 19.

⁸⁴ Jelen áttekintés szükségképpen csak a legfontosabb elemekre szorítkozik. A folyamat részletei kapcsán további hasznos adalékokkal szolgálnak a fejezet végén, a felhasznált irodalomban megjelölt munkák.

rint ezzel az intézmény lényeges elemét érintette. Miután pedig ezt a (látszólag csak technikai, de valójában érdemi kérdéseket érintő) műveletet a kétharmados többséget igénylő Ötv.-n a jogalkotó egyszerű törvénnyel hajtotta végre, a taláros testület szerint a metódus alkotmányellenes.⁸⁵ Az Ötv.-ből törölt részek hiányában a hivatalok statuáló rendelete is alkotmányellenessé vált, és miután az AB által megszabott időpontig az Ötv.-ben nem sikerült rendezni a kérdést, a hivatalok jogszerű működésének alapjai is hiányoztak.

2008 közepén a Kormány megkísérelte ugyan a problémát rendeleti úton feloldani, azonban egy újabb döntésében az AB egyértelművé tette, hogy miután a hivatalok léte elválaszthatatlan az önkormányzatoktól, az alkotmányos helyzet helyreállítása csak az önkormányzati törvény módosítása által valósítható meg.⁸⁶ *Politikai konszenzus hiányában ez az év végéig sem történt meg, így a Kormány élve szervezetalakítási jogával, a közigazgatási hivatal jogutódjaként államigazgatási hivatal (röviden ÁH) néven új regionális szervet hozott létre, amely az önkormányzatok fölötti törvényességi ellenőrzés kivételével minden egyéb feladatot (látszólag hasonlóképp) ellátott, mint amit 2009 előtt a regionális közigazgatási hivatal.* Az új statuáló rendelet, a 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet az intézményt „a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének” minősítette. A jogszabály részletes áttekintése ugyanakkor egyértelművé tette, hogy az államigazgatási hivatalok jogosítványai valójában szűkültek a 2006-os szabályozáshoz képest. Többek között ide sorolható, hogy:

- megváltozott (csökkent) a koordinációban érintett dekoncentrált szervek köre,
- kikerült a területi államigazgatási szervekkel kapcsolatos véleményezési jogkör,
- a jogforrás nem rendelkezett a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek együttműködési kötelezettségéről.

A fentiek ugyanakkor nem rendezték az alapproblémát, mert sem közigazgatási hivatalok, sem pedig törvényességi ellenőrzés nem működött Magyarországon, amit az Alkotmánybíróság a harmadik, 31/2010. (III. 25.) AB határozatban újfent rögzített, tekintettel a helyzet jogállamiságot sértő jellegére. Az államigazgatási hivataloknak közigazgatási hivatalokká történő „visszaalakítására” a 2010-es országgyűlési választások nyomán nyílt lehetőség. *Az új parlament ugyanakkor a területi államigazgatásban elvetette a régiót mint általános működési keretet, helyette kezdetét vette a dekoncentrált szervek „visszamegyesítése”.* Így történt ez a közigazgatási hivatalokkal is. Az Ötv. korrekciója, valamint a 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet alapján a Kormány területi szervei újból fővárosi, megyei keretekben működtek, jogosítványaik pedig az 1996-os és 2006-os szabályozáshoz közelítettek. Bár volt néhány új elem (például a hivatalvezető munkáját főtítkárral segítette), illetve olyanok is, amelyek visszatértek (például véleményezési jogkör), a hivatalok feladatköre és szervezete alapvetően nem változott.

⁸⁵ Lásd: 2006. évi CIX. tv. 7. § (1) bek. d) pont.

⁸⁶ A 131/2008. (XI. 3.) AB határozat mondta ki az érintett 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet alkotmányellenességét.

2.2.2. Integráció és dezintegráció a különös hatáskörű területi államigazgatásban a rendszerváltástól 2010-ig

A különös hatáskörű dekoncentrált szervek hektikus képet mutattak, miután a szakigazgatási feladatok területi ellátása már a tanácsrendszer kifejlett alakzatában differenciáltan valósult meg. A demokratikus átalakulás során a területi szint indokolatlanul sokszereplőssé vált, a megyei tanácsok kiiktatása után kialakult középszintű vákuumot területi államigazgatási szervek kezdték el feltölteni,⁸⁷ amelyek – ahogy azt már fentebb is jeleztem – négy nagy körből szerveződtek meg:

- voltak olyanok, amelyek már a szocializmus időszakában is működtek, *feladataikat pedig már ekkor is a tanácsoktól elkülönülten látták el* (ahogy a nemzeti park és természetvédelmi igazgatóságok);
- ugyanakkor nagyobb részük korábbi *tanácsi szakigazgatási szervekből* jött létre (így történt például a munkaügyi központok esetében);
- míg számos dekoncentrált szerv a rendszerváltás előtt még *szakigazgatási intézményként* működött (lásd: állategészségügyi és élelmiszerellenőrző állomások⁸⁸),
- végezetül olyanok is voltak, amelyek *teljesen új szervezetként* láttak napvilágot, ahogy az a kárpótlási hivatalok esetében történt.

A fenti folyamat végeredménye egy indokolatlanul heterogén szervcsoport lett, amely összkormányzati elképzelések helyett alapvetően minisztériumi törekvések mentén formálódott. Az 1990-es években Magyarországon a fenti szerveken kívül többek között a következő középszintű államigazgatási intézmények működtek még különös hatáskörrel:

- Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálatok,
- Hírközlési Felügyelet területi szervei,
- Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Felügyelőség megyei szervei,
- földhivatalok,
- Magyar Bányászati Hivatal bányakapitányságai,
- Magyar Geológiai Szolgálat földtani hivatalai,
- talajvizsgáló állomások,
- közlekedési felügyelet,
- Országos Vízügyi Igazgatóság területi szervei,
- környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek,
- Műszaki Biztonsági Felügyelet területi szervei,
- ÁNTSZ területi szervei,
- fogyasztóvédelmi felügyelőségek,
- APEH dekoncentrált egységei, valamint
- a KSH igazgatóságai.⁸⁹

⁸⁷ PÁLNÉ KOVÁCS szerk. 2016, 53., 75.

⁸⁸ Lásd: <http://eoq.hu/evik/evik93-k.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 18.).

⁸⁹ Lentebb további példákat ismertetek.

A helyzetet csak bonyolította, hogy sokszor maguk a tárcák sem voltak következetesek az alárendeltségükben működő hivatalok kapcsán.⁹⁰ Így például komoly eltérések mutatkoztak a dekoncentrált egységek jogállásában, elnevezésében, valamint gazdálkodási viszonyaikban éppúgy, mint több személyzeti kérdésben. Ez megnehezítette a köztársasági megbízottak (és hivatalaik) koordinációs és ellenőrző tevékenységét is, hiszen sok esetben már az is vitatott volt, hogy egyáltalán mi minősül területi államigazgatási szervnek, azaz mire terjednek ki ezek a jogosítványok.⁹¹ Érthető, hogy többen is mihamarabbi regulációt, a viszonyok újragondolását szorgalmazták.⁹² Erre sor is került 1994-ben, az önkormányzati törvény módosításakor, azonban – ahogy fentebb már olvashattuk – ez a területi szintű közigazgatás dezintegráltságát érdemben nem csökkentette. Az 1994. évi LXIII. törvény (Ötv. Novella) ugyanis amellett, hogy megszüntette a köztársasági megbízotti intézményt, a megyei önkormányzatokat sem fejlesztette a középszintű feladatok és szervek befogadjává. A közigazgatás területi szintjének (benne az államigazgatás dekoncentrált egységeinek) konszolidálása így elmaradt, hiszen – bár darabszámra valóban sok dekoncentrált államigazgatási szerv működött⁹³ – a racionalizálás bázisintézményei valójában hiányoztak.

Ebből a szempontból sokkal sikeresebbnek tekinthető az 1990-es évek második fele. Az 1996-os reformelképzelés, amelynek közigazgatási hivatali kötődéseire fentebb már utaltam, nem kívánt a rendszerváltás előtti monista tanácsi típusú megoldáshoz visszatérni, helyette többféle integratív eszköz kombinált alkalmazását támogatta. *A területi államigazgatás noválását az alábbi lépések mentén koncepcionalizálta:*

- *Profiltisztítás és redukció.* Lényege az volt, hogy a feladatok áttekintése nyomán lehetőleg csak olyan tevékenységek maradjanak az államigazgatás végrehajtó szintjén, amelyek speciális szakértelmet, helyi befolyástól mentes intézést, avagy atipikus lehatárolást igényelnek. Amennyiben ezek nem teljesültek, akkor a szervei kör csökkenthető:
 - az államigazgatásból történő kivezetéssel (lásd megyei sportigazgatóságok esete),⁹⁴ vagy
 - a dekoncentrált szervek fúziója révén (például a kárrendezési és kárpótlási hivatalok, valamint az erdőrendezési szolgálatok és erdőfelügyelőségek összevonásával).
- *Differenciálás és szelekció.* Az arra leginkább alkalmas szerveknek:
 - a közigazgatási hivatalba építésével. Itt szempontként elsősorban a homogén hatósági tevékenység és a kisebb létszám (egyszerűbb struktúra) merült fel, ami részeredményt hozott is, mivel ekkor épült be szakigazgatási szervként a fogyasztóvédelmi felügyelőség;
 - a szervezeti önállóság megtartása mellett a hivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe vonásával (például ÁNTSZ szervei, környezet- és természetvédelmi szervek);

⁹⁰ VADÁL 1994, 71.

⁹¹ Lásd ezzel egyezően: www.terport.hu/webfm_send/356 (A letöltés dátuma: 2018. 01. 18.).

⁹² Például GELENCÉR 2001, 252.

⁹³ Lásd: www.matud.iif.hu/07okt/09.html (A letöltés dátuma: 2018. 01. 18.).

⁹⁴ Lásd az 1027/1996. (IV. 3.) Korm. határozat rendelkezéseit, valamint VADÁL 2012, 19.

- teljes különállásának megtartásával (idetartoztak az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal egységei).⁹⁵

Mivel a területi államigazgatási szervek meghatározása 2010-ig több változáson is átesett (lásd a jelen pont végén elhelyezett táblázatot), még ha a fenti elképzelések széles körű támogatásra is találnak, gyakorlati megvalósításuk akkor is számos nehézségbe ütközik.⁹⁶ *A minisztériumok ugyanis nem mutattak fogékonyságot az integrált szakigazgatási szervek konstrukciója iránt.*⁹⁷ Sokszor úgy létesítettek területi szerveket, hogy azokat igyekeztek belső szervezeti egységként feltüntetni, ezzel kivonva hivatalaikat a Kormány területi szervének koordinációs és ellenőrzési hatóköréből. Ez oda vezetett, hogy néhány év leforgása alatt a dekoncentrált szervek száma (beleértve az általános hatáskörű közigazgatási hivatalt és a különös hatáskörű dekoncentrált szerveket is) Magyarországon 21 főléről 28-ra ugrott. *A „strukturális szélmalomharc” korábbi eredményei is elveszni látszottak.*

Érdemi változást a 2000-es években meginduló „regionális reorganizáció” hozott. Tekintettel arra, hogy egyik állam sem engedheti meg magának a pazarló közigazgatást, a jogalkotó részéről (kezdetben) egyértelmű törekvés mutatkozott a teljes közigazgatás regionális átalakítására, ami magában foglalta úgynevezett önkormányzati (politikai) régiók létrehozását. Utóbb, felismerve ennek nehézségeit (például több olyan jogszabályt is módosítani kellett volna, amelyhez azonban nem volt meg a szükséges kétharmados politikai többség), valamint amiatt, mert a Kormány szervezetalakítási joga elsősorban a neki hierarchikusan alárendelt államigazgatásra terjed ki, a léptékváltás kifejezetten erre a szervcsoportra szűkölt.⁹⁸ Mivel korábban már ismertettem ennek közigazgatási (és államigazgatási) hivatalokra gyakorolt (kontra)hatásait, itt kifejezetten csak a különös hatáskörű dekoncentrált szervek szerkezeti reformjának néhány sajátosságával foglalkozom.⁹⁹ A kormányzati elképzeléseket artikuláló 2006. évi CIX. törvénynek és a többi jogszabálynak köszönhetően 2008-ra tizenhat dekoncentrált államigazgatási szerv a tipikusnak tekintett hétrégiós lehatárolást követve működött, míg öt úgynevezett atipikus lehatárolás (például vízgyűjtőterületek) mentén. A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek közül hat olyan volt, amelyek megyei/fővárosi keretekben maradtak.

Az államigazgatás regionális alapokra helyezése látványos volt tehát, azonban messze nem volt egységes, ráadásul – a közigazgatási hivatalok fent már ismertetett ellehetetlenülése mellett – több torzulással is járt, amelyek közül itt most csak néhányat ismertetek. Látni kell, hogy:

- *a fent taglalt folyamat szükségképpen aszimmetrikus volt*, miután a közigazgatás önkormányzati ágára nem terjedhetett ki, ráadásul a rendészeti szervek esetében is akadályként jelentkezett a kétharmados többség hiánya;

⁹⁵ Vö.: BALÁZS 1996, 179–186.

⁹⁶ TEMESI 2009, 312.

⁹⁷ Vö.: BÉRCESI 2006, 412.

⁹⁸ Lásd erre vonatkozóan még: PITTI 2004, 27.

⁹⁹ A rendészeti szervek területi egységeire nem térek ki, csupán megemlítem, hogy több esetben azok átalakítása ezzel párhuzamosan zajlott. Ennek megfelelően az összesítéseknél ezek a szervek nem szerepelnek.

- *a területi államigazgatás megújítása is differenciáltan valósult meg*, mivel a léptékváltás mögül hiányzott az összkormányzati szempontrendszer, így a folyamat ténylegesen a tárcák azonos időben megvalósított, de tartalmilag nagyon eltérő „territoriális reformjainak” összegződéseként értelmezhető, ami újfent teret biztosított a partikularizmusnak;
- *ráadásul nem nyílt lehetőség az átalakítás kiérlelésére, hiányoztak a modellkísérletek*, amit részben a politikai ciklikusság időbeli kényszere magyaráz,¹⁰⁰
- *a régiószékhelyek kiválasztása nem volt következetes*, a szakterületenként eltérő területi központok megnehezítették a hatékony együttműködést.

Részben a fenti okok miatt alakult úgy, hogy a regionalizált struktúra nem stabilizálódott hazánkban, sőt, amikor változásra nyílt lehetőség, azonnal kezdetét vette egy visszarendeződés a korábbi állapot felé. *A 2010-es választásokat követően a Kormány a dekoncentrált szervek döntő többségét „visszamegyesítette” ugyan*, azonban ez a megoldás csak egy közbülső stációnak bizonyult, mivel alapvető törekvéssé vált a különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek integrálása a Kormány területi hivatalába. A gondolat – ismerve a megelőző két évtized váltakozó sikerű reformtörekvéseit – nem újszerű, hiszen az államigazgatás dekoncentrált szervei számának mérséklése, a koordinációs jogszabályok erősítése, avagy az integrált ágazati szakigazgatási szervek körének bővítése mind felmerült már 2010 előtt is. *A gyakorlati megvalósítás azonban minden korábbi elképzelésnél messzebbre jutott*. Ennek bemutatását – tekintettel arra, hogy hatásait közvetlenül megtapasztaljuk – külön szerkezeti egységekben találjuk.

2. táblázat

A dekoncentrált szerv definiálásának fontosabb állomásai 1990 és 2010 között

Jogforrás	Körülírás lényege
77/1992. (IV. 30.) Korm. rendelet	Külön definíció nélkül alkalmazza az úgynevezett „ <i>centrális alárendeltségű államigazgatási szerv</i> ” kifejezést
191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet	• a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá tartozó államigazgatási szervek • <i>saját hatáskörrel és önálló szervezettel rendelkező</i> • területi államigazgatási szervei
2006. évi LVII. törvény	• a központi közigazgatási szervek • területi államigazgatási szervei
214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet	• a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény hatálya alá tartozó központi államigazgatási szervek • <i>területi szervei</i>
2010. évi CXXVI. törvény	• a 2010. évi XLIII. törvény hatálya alá tartozó központi államigazgatási szerv • <i>bármely jogállású területi szerve</i>

Forrás: a szerző szerkesztése

¹⁰⁰ Vö.: ROZGONYI – TÖRÖK L. 2008, 149.

3. A fővárosi, megyei kormányhivatalok fejlődéstörténete

A korábban írtakkal összhangban a jelenlegi (és közelmúltbeli) magyar közép szintű államigazgatás legfontosabb intézményeit differenciáltan, több pontban mutatjuk be. Ennek megfelelően a 2010 utáni időszakból:

- jelen pont alatt a *Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének* kérdéseit dolgozzuk fel, majd
- a *járási adminisztráció* jellegzetességei, ezt követően
- a *kormányablakok intézménye* és *néhány további ügyfélszolgálati* megoldás olvasható, amit végül
- a *különös hatáskörű területi államigazgatási szervek* áttekintése követ.

A fentiek után következik a nemzetközi kitekintés, valamint a legfontosabb következtetések levonása.

3.1. A 2010–2014 közötti időszak eseményeinek ismertetése

A központi közigazgatás átformálását követően nem sokkal az *1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat* lapjain jelentek meg azok az intézkedések, amelyek a dekoncentrált államigazgatás átalakítására vonatkoztak. Az év végéig két meghatározó jelentőségű és innovatív jogszabály született a témában:

- a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló *2010. évi CXXXVI. törvény* (később Khtv.) és
- a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló *288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet* (röviden Khr.).

A fentiekkel összhangban, azonban az átalakításokat némi késéssel (2011 júniusában) követte a *Magyary-program* (röviden MP 2011), ami teoretikus háttérként az állam megerősítése érdekében a közigazgatás neoweberi típusú¹⁰¹ megújítását hangsúlyozta, egyszerűen a jó állam megteremtése jegyében kulcsfontosságúnak tekintette az államigazgatás végrehajtó szintjének átalakítását, egyszerűsítését. A program több, a rendszerváltás óta felmerült elképzelést magában hordozva lendületes lépéseket vetített előre, amelyek jól érzékeltették a jogalkotó dekoncentrált államigazgatáshoz való viszonyulását,¹⁰² valamint a területi kormányhivatalok és a különös hatáskörű dekoncentrált szervek kapcsolatának érdemi átrendeződését ígérték. Lássuk, hogy ezek nyomán mi is történt 2010/11-ben!

¹⁰¹ Vö.: G. FODOR – STUMPF 2008. Továbbá: DRECHSLER 2005.

¹⁰² Vö.: *Magyary-program* 2011, 5–20.

A 2010 végén újból működőképpessé tett közigazgatási hivatalok bázisán korábban nem látott intenzitású horizontális összevonások indultak meg, amiket a Khtv. felhatalmazása nyomán kormányrendeletek és a fűzőben érintett (legnagyobb ügyforgalmú) dekoncentrált szervek megállapodásai vittek át a gyakorlatba. A rapid eseménysor eredményeként (alig három hónap leforgása alatt) 2011. január 1-jén új szervezet jelent meg a középszintű államigazgatásban, fővárosi, megyei kormányhivatal elnevezéssel (röviden területi kormányhivatal, illetve KH), ami egyértelmű irány- és modellváltást jelentett. Az intézmény feladat- és hatásköre valamennyi jogelőd szervéhez képest kiterjedtebb, struktúrája pedig sokkal komplexebb lett.

A 2011-ben felállított területi kormányhivatalok feladatait és hatáskörét vizsgálva több olyan eszköz és jogintézmény is felfedezhető a Khtv.-ben, valamint a Khr.-ben, amelyek a korábban már alkalmazott megoldások mellett újnak számítottak a területi államigazgatásban. *Konstans elemként* jelölhető meg például a(z)

- több ágazatot érintő kormányzati döntések *területi összehangolása*,
- helyi és nemzetiségi *önkormányzatok fölötti törvényességi ellenőrzés, majd felügyelet* ellátása,
- *hatósági feladatok* köre (például szakmai-koordinációs értekezlet összehívása),
- dekoncentrált szervek és az államigazgatási jogkörben eljáró más szervek és személyek felé gyakorolt *koordinációs jogok* (ennek intézményesített formája a Megyei Államigazgatási Kollégium),
- *tájékoztatás- és felvilágosításkérési jog, valamint az iratokba való betekintés lehetősége*,
- többi területi *államigazgatási szerv ellenőrzése* (például a munkáltatói intézkedések kapcsán) és a velük kapcsolatos *véleményezési jogkör* (például területi szervek fejlesztésére vonatkozó elképzelések),
- informatikai területen végzett *közreműködői tevékenység*,
- *ügyfélszolgálati tevékenység vagy*
- *képzés és továbbképzés* (például tisztviselők részére).

Újdonságként jelent meg többek között az, hogy a

- területi önkormányzatok átalakítása nyomán létrejött *Intézményfenntartó Központok* feladatainak ellátásában közre kellett működni;¹⁰³
- jelentős számú szakigazgatási szerv irányába azelőtt nem látott méretekben és változatossággal kellett *funkcionális feladatokat* ellátni. Tekintettel a kérdés jelentőségére, lentebb részletesen is kitérek a területi kormányhivatali struktúrára.

Az akkor hatályos Khtv. (területi kormányhivatali kódex) 3. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a Kormány (kívülről látszólag egységes) területi szervei belülről differenciáltak:

¹⁰³ Részleteit a 2011. évi CLIV. tv., továbbá a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet állapította meg. A központok irányába a kormány megbízott kizárólag költségvetési irányítási jogköröket gyakorolt.

- a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője, azaz a *Kormány megbízott* (röviden *Megbízott*) és az ő közvetlen vezetése alatt álló szervezeti egység (*törzshivatal*), mellett
- úgynevezett *ágazati szakigazgatási szervekből* épül fel.

A KH-k komplex feladatai és szerkezete a dekoncentrált államigazgatásban azelőtt nem alkalmazott, háromszintű vezetői struktúrát hívott életre, amelynek élén a Kormány megbízott áll, akit a lentebb ismertetett *Főigazgató*, valamint *Igazgató* követ. A *Megbízott munkaköre – a korábbi hivatalvezetői státuszokkal összevetve – érdemben módosult*. A Kormány területi szervének élén álló személy politikai jellege megerősödött, ami a globális pénzügyi-gazdasági válság utóhatásainak kivédését szolgáló központi elképzelések gyors és hatékony területi megjelenítéséből fakadt. Ezt tükrözte vissza az is, hogy a kormány megbízottak kinevezésével 2014-ig összefért az országgyűlési képviselői minőség is. A tisztség elnevezése beszédes, hiszen egyértelműen utal arra, hogy a Kormány megbízott a központi akarat területi megjelenítője, amit az is megerősít, hogy megbízatása a Kormány megbízatásához igazodik.¹⁰⁴

Mindezek előrevetítették, hogy a kormányhivatal vezetője nem egyedi (hatósági) ügyek intézésére hivatott, ezt a *törzshivatal* szervezeti egységei gyakorolják, amelyek – a legfontosabb területekhez igazodva – a következő nagyobb területek mentén alakultak 2011-ben:¹⁰⁵

- *Főigazgató*, aki a hivatali szervezet szakmai vezetője, a Kormány megbízott professzionális helyettese, tiszviselő,
- *Igazgató*, aki a Főigazgató általános helyettese,
- Kormány megbízotti Kabinet,
- Belső Ellenőr,
- Jogi Perképviselési Osztály,
- Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztály,
- Hatósági Főosztály,¹⁰⁶
- Koordinációs és Szervezési Főosztály,
- Humánpolitikai Főosztály,
- Pénzügyi Főosztály,
- Oktatási Főosztály,¹⁰⁷
- Informatikai Főosztály.

Míg a *törzshivatal* több olyan tevékenységet is ellátott, amelyek valamennyi szervezeti egységet érintettek (például pénzügyi vagy informatikai kérdések, humán erőforrás-gazdálkodás), vagy olyan funkciók, amelyek egyik szakágnál sem helyezhetők el (például törvényességi ellenőrzés/felügyelet), addig a *szakigazgatási szervek* kifejezetten egy-egy speciális terület (például egészségügy, fogyasztóvédelem, közlekedés) feladataival foglal-

¹⁰⁴ Ez egyébként már a 2010-ben restaurált közigazgatási hivataloknál is megjelent.

¹⁰⁵ Lásd például a 24/2011. (III. 7.) KIM utasítást a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

¹⁰⁶ Ezen belül működött az Ügyfélszolgálati Osztály, amire az integrált ügyfélszolgálatok, az úgynevezett kormányablakok felállítása miatt volt szükség (részletezését lásd később, az 5. pont alatt).

¹⁰⁷ Az Oktatási Hivatal Regionális Igazgatóságainak beépülése nyomán.

koztak. *Igaz ugyan, hogy ez a fajta osztott (törzshivatal-szakigazgatási egységek) megoldás korábban is létezett, azonban míg 2010 előtt jellemzően marginális sikereket hozott, addig 2011-től lehetőség mutatkozott a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek ágazati szakigazgatási szervvé alakítására.* A számok beszédesek, hiszen a vizsgált időszakban a felfokozott horizontális integráció nyomán a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek megközelítőleg fele beolvadt a kormányhivatalokba.¹⁰⁸

Látni kell azonban, hogy nemcsak a szakigazgatási szervek száma növekedett, hanem méretükben, feladataikban, költségvetésükben és személyi állományukban is rendkívül differenciáltak voltak. Tekintettel arra, hogy a szakigazgatási szervek száma az átalakítások menete miatt nem volt azonos a beolvadt szervek számával, a most felsorolt szakosított egységek nem minden hivatalban alakultak meg.¹⁰⁹

- Fogyasztóvédelmi Felügyelőség (a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Regionális Felügyelőségeinek betagozódása nyomán),
- Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv (az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Regionális Intézetéből jött létre),
- Építésügyi Hivatal (a korábbi Állami Főépítési és Építésfelügyeleti egységekből megalakulva),
- Kulturális Örökségvédelmi Iroda (az egykori Örökségvédelmi Hatóság feladatait vette át),
- Földhivatal (amely 2011 előtt is ekképpen működött, csak akkor önálló dekoncentrált szervként),
- Szociális és Gyámhivatal (amely már 2011 előtt is szakigazgatási szerv volt),
- Egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerv (a Regionális Egészségbiztosítási Pénztárból jött létre),
- Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság (Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságként működött a fúzió előtt),
- Munkaügyi Központ (regionális keretbe szervezve működött 2011 előtt),
- Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerv (amely a Regionális Munkaügyi Felügyelőség és a Regionális Munkavédelmi Felügyelőség beolvadását követően jött létre, azonban belülről osztott struktúrával),
- Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság (korábban Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatósága),
- Igazságügyi Szolgálat (a Területi Igazságügyi Hivatal beépülését követően),
- Közlekedési Felügyelőség (az integrációt megelőzően Nemzeti Közlekedési Hatóság Regionális Igazgatóságaként működött),
- Növény- és Talajvédelmi Igazgatóság,
- Erdészeti Igazgatóság,
- Földművelésügyi Igazgatóság, valamint
- Élelmiszerlánc-biztonsági és Állat-egészségügyi Igazgatóság (ez az utolsó négy szakigazgatási szerve a korábbi Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal beolvadása nyomán jött létre).

¹⁰⁸ A részletek kapcsán lásd: ZÖLD-NAGY-VIRÁG 2013.

¹⁰⁹ Felsorolásukat lásd: 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 2. § (1) bek.

A fenti komplex kormányhivatali konstrukció az úgynevezett osztott irányítás kiterjesztését tette szükségessé, ami azt jelenti, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter mint szervei (funkcionális) irányító¹¹⁰ mellett valamennyi más tárca a hozzáköthető ügycsoport tekintetében a fővárosi, megyei kormányhivatalok szakmai irányítójává vált.

Az ágazati szakigazgatási szervek száma bizonyítja, hogy a Kormány sikerrel szorította vissza a tárcák szeparatista törekvéseit,¹¹¹ a strukturális összevonások eredményeként a dekoncentrált államigazgatás tagoltsága kétségtelenül mérséklődött Magyarországon. Azonban azt is látni kell, hogy miután a jogalkotó a különös hatáskörű szerveknek csak egy részét építette be a Kormány területi hivatalaiba, a szakfeladatok ellátása tekintetében az összkép valójában bonyolultabbá vált (hiszen innentől kezdve bizonyos feladatokat a területi kormányhivatalok ágazati szakigazgatási szervei intéztek, míg másokat a „kívül maradt” különös hatáskörű szervek).

A hivatalok történetében a kormányzati ciklus derekán (2012-ben) több fontos fejlemény is történt. Így az, hogy

- Magyarország Alaptörvényének hatálybalépésével a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve – a rendszerváltás óta eltelt időben egészen újszerű módon – a legmagasabb szintű normában is megjelent, vagyis *az intézmény alkotmányos védettséget nyert*.¹¹²
- A kormány megbízottak ettől az évtől kezdve meghatározó jogosítványokat kaptak *a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásokkal* kapcsolatos összehangolás területén.¹¹³
- 2012. július 1-jétől, a Nemzeti Rehabilitációs és Szakigazgatási Hivatal (NRSZH) regionális igazgatóságainak megyei kirendeltségei integrálódtak a KH-kba. Ezzel – Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv néven – *új szakigazgatási egység* jött létre. Ezzel a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságok és a Munkaügyi Központok feladatainak újragondolása is indokoltá vált.
- 2012 szeptemberétől a kulturális örökségvédelmi feladatok jelentősen átalakultak, a korábbi Örökségvédelmi Hivatal egyes feladatait a jogalkotó Budapest Főváros Kormányhivatalához koncentrált, míg másokat a megyei kormányhivatalok törzshivatalában helyezett el. *Ez megerősítette azt a feltevést, hogy a KH-k feladatai kapcsán a jogalkotó differenciálhat, a kormányhivatalok szerkezete pedig egymástól jelentősen eltérő is lehet.*

Mivel a különös hatáskörű szervek 2010 utáni változásairól, a járási adminisztrációról és a kormányablakok kérdéseiről külön pontokban értekezek, itt csak arra utalok, hogy

¹¹⁰ A kormányhivatalok gazdálkodási, személyügyi, beszámolási feladatait a jogalkotó a 330/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet alapján középírányítóként a Nemzeti Államigazgatási Központ (NÁK) telepítette.

¹¹¹ A beolvasztásra szánt dekoncentrált szervezetek közül egyedül a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Igazgatóságai nem váltak szakigazgatási szervvé.

¹¹² Alaptörvény 17. cikk (3) bek.; lásd még ÁRVA 2013, 309–310.

¹¹³ Lásd: 2006. évi LIII. tv. 2/A és 2/B §-ok. Például a Magyar Állami Operaház korszerűsítése, vagy a közlekedésfejlesztési és árvízvédelmi beruházások. Úgy vélem, hogy a jövő kihívásainak megfelelően az ilyen típusú feladatok megkerülhetetlenek. Nem véletlen, hogy a jogalkotó a kiemelt beruházásokkal kapcsolatos eljárás szabályozása mellett az államigazgatási kollégiumok kapcsán is rendelkezett a krízishelyzetekről, illetve a KH-k számára az önkormányzatok hitelfelvételével összefüggésben is biztosít jogosítványokat.

2013 különösen mozgalmas volt a területi kormányhivatalok tekintetében. *A jogalkotó ugyanis a Magyar-programban lefektetett koncepcióhoz igazodva a kormányhivatalok dekoncentrált szerveiként élesztette újra a járási adminisztrációt,¹¹⁴ és az eredetileg megyei szinten működő 29 kormányablakot is ezen alsó-középszintű egységekhez telepítette.¹¹⁵*

A járássok belső felépítése a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz hasonlóan alakult, azaz törzshivatalra és szakigazgatási szervekre bomlott (részletes ismertetését lásd a 4. pont alatt).

A vertikálisan kibővült középszintű kormányhivatali struktúra impozáns adottságokkal rendelkezett, amelyek közül érdekességképpen néhány adatot én is megemlítek.¹¹⁶

A kormányhivatali körben foglalkoztatott tisztviselők száma hivatalonként nagy szóródást mutatott. Míg 2013-ban a legkisebb foglalkoztatónak a Nógrád Megyei Kormányhivatal minősült a maga 849 kormánytisztviselőjével, addig a legnagyobbak a fővárosi kormányhivatal, amelynek létszámkerete az előbbinek valamivel több mint az ötszöröse volt. A hivatalokon belül a szakigazgatási szervek dolgozóinak összlétszáma legtöbb esetben 400-500 fő körül mozgott, a törzshivatalban jellemzően ettől kevesebben dolgoztak. A járássok (a fővárosban államigazgatási kerületek) felélesztése nyomán számos esetben az is előfordult, hogy személyzetük az adott kormányhivatal teljes létszámkeretének több mint felét adta. A Kormány területi hivatalainak költségvetése a fenti dimenziókhoz igazodott. A 20 középszintű kormányhivatal, valamint azok 175 járási és 23 kerületi hivatala kapcsán megközelítőleg 124 milliárd forintot szerepeltetett a jogalkotó a központi költségvetésben.¹¹⁷ A járássok beüzemelésével szorosan összekapcsolódott az integrált ügyintézési pontok hálózatának fejlesztése. A kormányablakok kérdését később részletesen bemutatom, azonban már ezen a helyen kiemelném, hogy számuk növelése mellett kezdettől fogva cél volt az előttük indítható ügyek körének bővítése (nagyságrendileg 2,5 ezer ügytípusban biztosítva számukra különböző jogosítványokat).¹¹⁸

A fenti mutatókat lehetne még további szempontokkal bővíteni, azonban már a leírtak is egyértelműsítik, hogy a fővárosi, megyei kormányhivatalok (és járásaik/kerületeik) nemcsak a mezőszintű közigazgatásnak lettek meghatározó szervezetei, hanem a teljes magyar közigazgatás fejlesztése szempontjából megkerülhetetlen bázisintézményekké váltak. Erre alapozva 2014-ben folytatódott a kormányablak-hálózat fejlesztése, valamint a járási hivatalok kirendeltségekkel és ügysegédekkel történő bővítése (ismertetésüket lásd később).

A kormányhivatalok felállítása utáni években egyre jobban kikristályosodott, hogy a horizontálisan (értsd: törzshivatal és szakigazgatási szervek) és vertikálisan (azaz megyei/fővárosi szint és járási/kerületi szint) tagolt szervezet a belső viszonyok és működés tekintetében is komplex szabályozást kíván. Az alábbi táblázat elsősorban a KH-n és JH-n belüli tisztségek kinevezésének és felmentésének rendszerét ismerteti a 2014. augusztus 28-án hatályos szabályok alapján.

¹¹⁴ Vö.: Magyar Program 2011, 26.

¹¹⁵ Khtv. 21/A. § b)–c) pontok.

¹¹⁶ 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról. BARTA 2014, 1–7.

¹¹⁷ 2012. évi CCIV. tv.

¹¹⁸ Vö.: FICSOR 2013.

3. táblázat

A kinevezési és felmentési jogkör, illetve egyéb jogosítványok gyakorlója a területi kormányhivatalokban 2014-ben

Szervezet	Tisztség elnevezése	Javaslattevő	Kinevezési/felmentési jogkör gyakorlója	Egyéb kapcsolódási jogosítvány
1. Megyei / Fővárosi Kormányhivatalon belül				
1.1. Törzshivatal	Kormány megbízott (KMB)	Miniszterelnökséget vezető Miniszter (MvM)	Miniszterelnök (ME)	–
	Főigazgató	KMB	MvM	–
	Igazgató	Főigazgató	KMB	–
	Törzshivatal kormánytisztviselője	–	KMB	–
1.2. Szakigazgatási szervek	Megyei szakigazgatási szerv vezetője (Igazgatója, továbbiakban MSzSzV)	–	KMB	A szakigazgatási szervet irányító szerv (jellemzően központi hivatal) vezetőjének egyetértési joga
	Szakigazgatási szerv kormánytisztviselője	–	MSzSzV	KMB kifogásolási joga
2. Járási / Kerületi Hivatalon belül				
2.1. Törzshivatal	Járási hivatalvezető (JHV)	KMB	MvM	–
	Járási hivatalvezető-helyettes	JHV	KMB	–
	Törzshivatal kormánytisztviselője	–	JHV	KMB kifogásolási joga
2.2. Szakigazgatási szervek	Járási szakigazgatási szerv vezetője (JSzSzV)	JHV	MSzSzV	KMB kifogásolási joga
	Szakigazgatási szerv kormánytisztviselője	–	JHV	KMB kifogásolási joga
3. Más dekoncentrált szervek irányába				
–	Területi államigazgatási szerv vezetője (a NAV és rendvédelmi szervek kivételével)	–	–	KMB kifogásolási joga

Forrás: a szerző szerkesztése

3.2. A területi kormányhivatalok átalakítása 2015 áprilisában

A 2011-ben létrehozott kormányhivatali szerkezet alkalmasnak tűnt arra, hogy újabb szerveket és feladatokat fogadjon be. A Kormány a működés során szerzett pozitív és negatív tapasztalatokra alapozva (ezekre példák olvashatók a 3.3. pont záró részében, valamint átfogó értékelés a 8. pontban) 2014 végén a KH-k átalakítását (azok belső integrációját), valamint a dekoncentrált szervcsoport újabb elemeinek betagozását (azaz a külső integráció folytatását) irányozta elő.¹¹⁹ A jogalkotó tehát tovább kívánt haladni azon a közigazgatás-fejlesztési úton, amelyet immár a *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia*

¹¹⁹ Erről a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről szóló 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat rendelkezett.

jelölt ki, és ahol a területi kormányhivatal, a középszintű államigazgatás „motorja”. Lássuk, hogy az átalakítások milyen eredményeket hoztak!

A kormányzati kapacitás-építés jegyében a középszintű kormányhivatalokra vonatkozó szabályozás megújítását a 2015. évi VI. törvény hajtotta végre.¹²⁰ Némi csúszást követően a 2015. április 1-jén életbe lépett változtatások egy „áramvonalasabb”, ellenőrzöttebb hivatali konstrukciót hívtak életre. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a *kormányhivatalok fejlődése a következő fázisához ért* azáltal, hogy a döntéshozó szakított a polarizált belső szerkezettel. *Ettől az időponttól kezdve az egységes kormányhivatali rendszerben a korábbi törzshivatalnak¹²¹ és – a beolvasztott különös hatáskörű dekoncentrált szervek „árnyékának” tekintetű – ágazati szakigazgatási szerveknek¹²² nincs elkülönült szervezete.* Az egy szervezetté kovácsolt elemek tekintetében a szakmai és funkcionális feladatok címzettje egységesen a Kormány megbízott (illetve a járási és kerületi hivatalok esetén a hivatalvezető) lett, ami a területi kormányhivatalokra vonatkozó joganyag jelentős átalakítását vonta maga után (például korábbi irányítási viszonyok módosítása, kinevezési és felmentési szabályok korrigálása, hatósági eljárási rendelkezések felülvizsgálata, stb.). A differenciált szakigazgatási apparátus felszámolása indokolatlanná tette a többtestű rendeleti joganyag létét, így a KH-k, valamint járásaik (kerületeik) részletszabályait egy rendeletbe, a 66/2015. (III. 30.) Korm. rendeletbe (röviden Khr2.-be) sűrítette a jogalkotó. Ennek áttekintése alapján kijelenthető, hogy a második generációs kormányhivatalok feladat- és hatásköre alapvetően a 2010/11-es elemeket vitte tovább.¹²³ Ezt finomította, illetve egészítette ki a jogalkotó a soron következő bekezdésekben ismertetett módokon.

A különös hatáskörű, dekoncentrált államigazgatási szervek beolvasztása újabb szakaszához ért 2015 áprilisában. A külső integráció folytatása várható volt, tekintettel arra, hogy a Kormány már 2010/11-ben is a teljes szervezeti kör integrálását hangsúlyozta. Mivel a választások eredményeként lehetőség nyílt a megkezdett átalakítások folytatására, a korábbi beolvasztásokból kimaradt szervek (illetve feladataik) újra célkeresztbe kerültek. A külső integráció 2015-ös köre azonban változatosabb eszközökkel operált a korábbi összevonáshoz képest.

A jogalkotó kétféle megoldással élt. Vagy csak valamilyen szakfeladatot (és a hozzá kapcsolódó személyzetet, valamint infrastruktúrát) mozgatót át a kormányhivatalhoz, de az érintett különös hatáskörű szervet nem asszimilálta (röviden *feladatintegráció*), vagy a másik lehetőség, hogy a 2010/11-es reformhoz hasonlóan a komplett dekoncentrált szervet a középszintű kormányhivatal részévé tette (továbbiakban *szervezetintegráció*).

Három szervezet relációjában került sor feladatintegrációra. A Magyar Államkincstártól és annak igazgatóságaitól (családtámogatási és szociális ellátási, valamint lakáscélú állami támogatásokkal kapcsolatos feladatok), továbbá az Országos Egészségbiztosítási Pénztár Területi Hivatalaitól (amelyek a baleseti megtérítéshez és a keresőképeség vizsgálatához kapcsolódnak), valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivaltól (a hazai anyakönyvezéssel összefüggő feladatok). A szervezeti integráció a Bányakapitányságokat, valamint a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségeket érintette.

¹²⁰ Ehhez szorosan kapcsolódott a hatósági eljárási szabályváltozásokat rendező 2015. évi VIII. tv.

¹²¹ Lásd például a Khtv. régi 15. § (1) bek.

¹²² Khtv. régi 3. §., 20/A § (3) bek.

¹²³ Khr2. 16–28. §.

A fentiekkel együtt a korábbi irányítási mechanizmus mellett megváltoztak a kinevezés és felmentés szabályai, valamint hatósági eljárásjogi rendelkezések is módosultak. Utóbbi kapcsán lásd a Ket. megújult rendelkezéseit, amelyek értelmében, ha szakkérdést a hatóságként eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal vizsgálja, a szakkérdés vizsgálatával kapcsolatban kormányrendelet e törvény (értsd a Ket.) rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthat meg, ennek során elrendelheti e törvény szakhatósági eljárásra vonatkozó egyes szabályainak megfelelő alkalmazását.¹²⁴ 2015-re a 20 területi kormányhivatal állományában nagyságrendileg 35 ezer tisztviselő dolgozott (2011-ben ez a szám megközelítőleg 20 ezer fő volt). A létszámnövekedés hátterében nemcsak az áprilisi külső integráció áll, hanem a járásokhoz korábban áttelepített feladatokat önkormányzatoknál ellátó köztisztviselők átvétele is.

A fenti események a háromszintű vezetői struktúrát, valamint a Kormány megbízotti Kabinetet, a Belső Ellenőrzési Osztályt és a Védelmi Bizottság Titkárságát nem érintették. Azonban a kormányhivatalok többi szervezeti egysége jelentős átalakuláson esett át. A főosztályi tagozódás innentől kezdve a következőképpen alakult (zárójelben a korábbi szervezeti egységek):¹²⁵

- Műszaki Engedélyezési és Fogyasztóvédelmi Főosztály (a korábbi szakigazgatási szervek közül a Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, a Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság, valamint a Közlekedési Felügyelőség feladataiból alakult azzal, hogy ide olvadt be az öt Bányakapitányság is, emiatt öt hivatalban bányászati osztály is alakult),
- Földhivatali Főosztály (ami értelemszerűen a földhivatali feladatokat intézi),
- Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény- és Talajvédelmi Főosztály (a korábbi Növény- és Talajvédelmi Igazgatóság, valamint Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatóság feladatait látja el),
- Népegészségügyi Főosztály (a Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv átalakítása nyomán),
- Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály (ami csak tíz hivatalban alakult meg, mivel a szervezetintegrációban érintett Környezetvédelmi Természetvédelmi Felügyelőségekből országosan tíz működött),
- Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály (a Szociális és Gyámhivatal, valamint az Igazságügyi Szolgálat utódaként),
- Foglalkoztatási Főosztály (a korábbi Munkaügyi Központ, valamint a Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szervből megszervezve),
- Földművelésügyi és Erdőgazdálkodási Főosztály (a szakigazgatási szervek közül a korábbi Földművelésügyi Igazgatóság és az Erdészeti Igazgatóság feladatainak ellátására),
- Építésügyi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztály (amely a törzshivatal egyes feladataiból, az Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal teen-

¹²⁴ Lásd a 2015. évi VI. tv. által az akkor hatályos hatósági eljárási törvénybe (Ket.-be) iktatott 14. § (5) bek.!

¹²⁵ A felsorolás nem tartalmazza sem a Fővárosi, sem pedig a Pest Megyei Kormányhivatal eltéréseit. A részletek kapcsán lásd a 7/2015. (III. 31.) MvM utasítást.

- dőiből és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivataltól átvett feladatokból formálódott meg¹²⁶),
- Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály (amely az Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerv, a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság, a Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv feladataiból szerveződött, valamint a feladatintegráció eredményeként ide kerültek a Magyar Államkincstártól és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) Területi Hivatalaitól átvett feladatok is),
 - Pénzügyi és Gazdálkodási Főosztály, valamint Jogi és Koordinációs Főosztály (ez a kettő lényegében a korábbi törzshivatal különböző funkcionális egységeiből alakult meg).

Az új főosztályi szisztéma – amely az egymáshoz közel álló szakigazgatási területek összevonásán alapult – érezhetően egyszerűsített a korábbi viszonyokon. A folyamat a járási/kerületi hivataloknál is lezajlott, ennek eredményeiről azonban majd a 4. pont alatt írok. *Kijelenthető, hogy azok a kormányzati elképzelések, amelyek a leggyakrabban előforduló államigazgatási hatósági ügyek egy szervezethez koncentrálását célozták, mindinkább belátható közelségbe kerülnek, hiszen a területi kormányhivatalok és járásaik (kerületi hivatalaik) további feladatok és/vagy szervezetek fogadóbázisaként szolgálnak.*¹²⁷ Ennek folytatásként értelmezhető a 2016-ban és 2017-ben lezajlott átalakítás is.

3.3. Államigazgatási feladatok vertikális mozgatása a minisztériumok, területi kormányhivatalok és járások között¹²⁸

A 2016 végén, 2017 elején lezajlott szervezeti és hatásköri reform már nem a civil közigazgatás két nagy alrendszere (értsd államigazgatás és helyi önkormányzatok) relációjában valósult meg, hanem alapvetően a közigazgatás centrumából kiindulva, mintegy „dominósorként” haladt végig az államigazgatáson és hatásai egészen az alsó-középsztintig gyűrűztek. *A minisztériumi háttérintézmények átalakításának végső célja egy egyszerűbb és takarékosabb szerkezet elérése volt. Ütemezéséről az 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat rendelkezett.*¹²⁹ A kormányhatározat szerint az érintett államigazgatási, valamint kapcsolódó állami feladatok ellátását központi szinten a minisztériumok, míg területi szinten a KH-k, illetve járásaik keretében kell biztosítani. Ez egybecseng a fent írtakkal, vagyis azzal, hogy

¹²⁶ Fontos! A jogalkotó a BÁH-tól átvett feladatok közül a külföldön élő magyarok családi eseményeinek anyakönyvezését országos hatáskörrel a Fővárosi Kormányhivatalhoz koncentrált. Ez a megoldás, vagyis a KH-k közötti differenciált feladattelepítés nem ismeretlen. Ráadásul előrevetítette a későbbi szélesebb körű alkalmazás lehetőségét.

¹²⁷ A hivatalok méretének növekedésével párhuzamosan számos (hétköznapiak tűnő) kérdés is sürgős megoldásra várt. Például a kiadmányozási rend pontos meghatározása, az együvé tartozó szervezeti egységek görődülékeny kapcsolattartásának megszervezése, vagy a telephely-racionalizáció.

¹²⁸ Részletek kapcsán lásd még: LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS 2017.

¹²⁹ A jelzett határozatot már két másik is megelőzte, amelyek ezzel szoros kapcsolatban álltak: az 1958/2015. (XII. 23.) Korm. határozat, amely a központi hivatalok és a költségvetési szerv formában működő központi minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatáról szólt, valamint az 1959/2015. (XII. 23.) Korm. határozat, amely a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítéséről, valamint az ehhez szükséges hatáskör-racionalizálásról rendelkezett.

a jogalkotó elképzelése szerint a középszintű kormányhivatalok és kirendeltségeik vegyes profilú igazgatási egységekként működjenek a jövőben, és a legkülönbözőbb szakigazgatási feladatok fogadására legyenek alkalmasak.

A határozat és nyomában a *2016. évi CIV. törvény*, valamint az azt kibontó kormányrendeleti kör a feladatok újraosztásának több forgatókönyvét nevesítette. Az esetek meghatározó részében tipikusan valamelyik szaktárca (ritkábban több főhatósággal együtt) olvasztotta magába az érintett háttérintézményt és annak feladatait (például a Balassi Intézet a Külgazdasági és Külügyminisztériumba olvadt be). Ugyanakkor volt példa arra is, hogy nem minisztériumhoz, hanem más központi államigazgatási szervekhez kerültek át megszűnő intézmények feladatai (például a Nemzeti Egészségfejlesztési Intézet, az Országos Közegészségügyi Központ, valamint az Országos Epidemiológiai Központ az Állami Egészségügyi Ellátó Központba olvadt be). Szűk körben ugyan, de közvetett közigazgatási szervekhez is utalt feladatokat a jogalkotó (például a Külügyi és Külgazdasági Intézet feladatai a Demokrácia Központ Közalapítványhoz kerültek). Külön utalok továbbá arra, hogy a dereguláció és a jogutód nélküli megszüntetés marginális volt, de nem példa nélküli (ahogy az a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet területi egységei esetében történt). Témánk szempontjából ugyan utolsó helyen emlitem, azonban érdemes tudni, hogy a nagyságrendileg ötszáz felülvizsgált hatáskörnek megközelítőleg a felét a kormányhivatalokhoz utalta a döntéshozó. A továbbiakban én csak ezzel az esetkörrel foglalkozom.

A feladatoknak a centrumból középszintre történő mozgatója 2017-ben folyamatosan történt és többféle metódus mentén valósult meg attól függően, hogy milyen dekoncentrált szervhez telepítette azokat a kormányzat. Ennek megfelelően

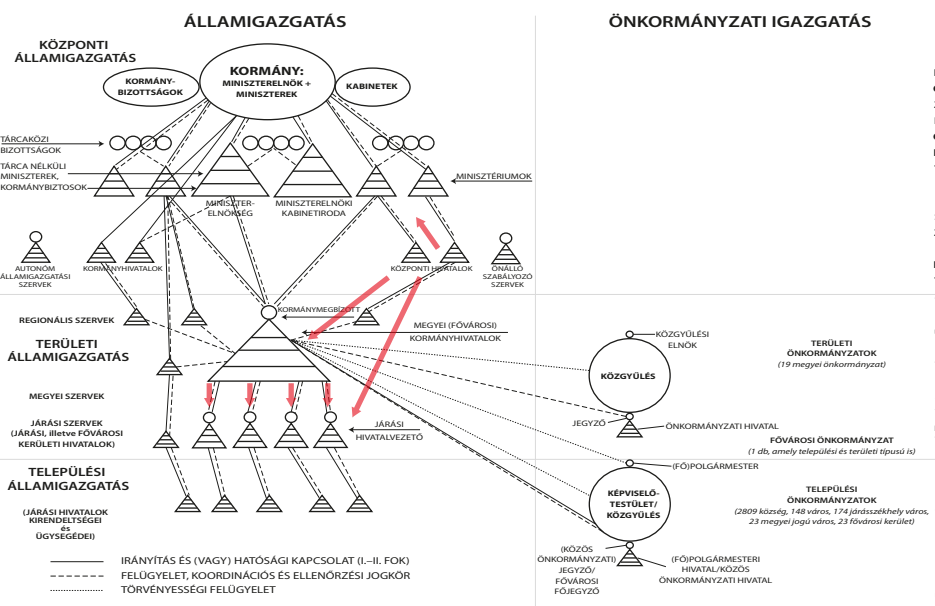
- volt példa arra, hogy az érintett szakfeladatot a továbbiakban *kizárólag valamely középszintű kormányhivatal kapta meg*. Így például Budapest Főváros Kormányhivatala látja el a korábbi Földmérési és Távérzékelési Intézet teendőit, míg az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség feladatainak zömében a Pest Megyei Kormányhivatal lett a jogutódja;
- bizonyos szakfeladatokat *több megyére kiterjedő (regionális) illetékességgel kell a továbbiakban intéznie meghatározott kormányhivataloknak* (például másodfokon eljáró rehabilitációs hatósági, rehabilitációs szakértői szervi és orvosszakértői szervi feladatok, amelyek korábban az NRSZH-hoz tartoztak);¹³⁰
- más esetekben *valamennyi KH-hoz kerültek feladatok* (lásd például a légi szúnyogirtás engedélyezését, amelyet a korábbi Országos Tisztifőorvosi Hivataltól örökölt meg);
- megközelítőleg félszáz hatósági eljárás esetén *közvetlenül a járási adminisztráció lett egy-egy korábban központi szervhez kötődő feladat- és hatáskör utódja* (például a magasabb összegű családi pótlék igényléséhez szükséges szakvélemény felülvizsgálata, amit az Országos Tisztifőorvosi Hivaltól (OTH-tól) telepített az alsó-középszintre a jogalkotó).

A fenti folyamat eredményeként a 20 KH a vizsgált időszakra jelentősen differenciálódott. Budapest Főváros Kormányhivatala és a Pest Megyei Kormányhivatal teljesen egyedinek minősíthető. A többi középszintű kormányhivatal között pedig a feladatok és hatáskör, a szervezet és a létszám tekintetében is vannak nagyobb, közepes és kisebb hivatalok.

¹³⁰ Vö.: 327/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 1. § (1) bek. b) pont.

Ráadásul mivel a jogalkotó több, a kormányhivatalok kompetenciájába tartozó ügyben is országos illetékességet állapított meg, az előbb írtakat tovább árnyalta. *A differenciált feladat- és hatáskör-telepítés várhatóan a későbbiekben is folytatódni fog.*

Mivel a következő pontban kiemelten foglalkozom a járási rendszerrel, itt csak arra utalok, hogy a középszintre áramló feladatok és jogosítványok szükségképpen a megyei járási feladatmegosztás újrakonfigurálását eredményezték (a teljes folyamat mozgásirányát jól érzékelteti a lenti ábra). A területi kormányhivatalokhoz címzett több mint ezer hatósági eljárás áttekintését követően 2017. január 1-jétől azok mintegy 80%-a átkerült a járási (fővárosi kerületi) hivatalokhoz. *Ez, ahogy azt majd lentebb is látni fogjuk, a megyei szinthez hasonlóan a járáskor esetében is differenciálódáshoz, eltérő kompetenciákkal rendelkező hivatalok kialakulásához vezetett.* Ugyanakkor a feladatokkal együtt mozgottak a tisztviselők is, ami oda vezetett, hogy míg 2015-ben sok hivatalban a megyei és a járási szinten dolgozók száma közel azonos volt, addig ez a vertikális feladatátrendezés nyomán egyértelműen a járáskor (kerületek) irányába tolódott el.¹³¹



2. ábra

Az államigazgatási feladatok és jogosítványok áramlásának iránya 2016-ban és 2017 folyamán

Forrás: Balázs István eredeti ábrája alapján a szerző szerkesztése (BALÁZS 2001, 41.)

¹³¹ A 7/2015. (III. 31.) MvM utasítás, valamint a 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás összevetése nyomán példaként említem a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatalt, amelynek teljes létszámkerete 2015-ben 1857 fő volt, amiből 913 fő a megyei szinten dolgozott, 944 tisztviselő pedig a járáskor. Az átalakítások folyamán az állománylétszám 1939 főre nőtt, ami úgy oszlott meg, hogy a megyei hivatalban 568 főre csökkent a tisztviselői létszám, míg a járáskorban foglalkoztatottak száma 1371-re emelkedett. Az állománylétszám 2017-ben sem módosult, csak a belső számok változtak 566-ra és 1373-ra [vö.: 34/2017. (IX. 5.) MvM utasítás].

A fenti eseménysor nyomán a kormányhivatalok belső szervezete újjáalakult, a megyei szint jelentősen egyszerűsödött. Példaként álljon itt a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal felépítése:¹³²

- Kormány megbízott,
- Főigazgató,
- Igazgató,
- Kormány megbízotti Kabinet,¹³³
- Főigazgatói Titkárság,
- Védelmi Bizottság Titkársága,
- Belső Ellenőrzési Osztály,
- Agrár- és Vidékfejlesztést Támogató Főosztály,
- Élelmiszerlánc-biztonsági és Földhivatali Főosztály,
- Népegészségügyi Főosztály,
- Társadalombiztosítási Főosztály,
- Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály,
- Foglalkoztatási Főosztály,
- Hatósági Főosztály,¹³⁴
- Pénzügyi és Gazdálkodási Főosztály,¹³⁵
- Jogi és Koordinációs Főosztály.¹³⁶

Összevetve a korábbi struktúrával egyértelmű eltérések mutatkoznak. Új elemként jelenik meg a Főigazgatói Titkárság, valamint az Agrár- és Vidékfejlesztést Támogató Főosztály. *Utóbbi kialakítása egy különös hatáskörű területi államigazgatási szerv, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) megyei kirendeltségeihez tartozó egyes feladatok betagozása miatt vált szükségessé. Bár az MVH általános jogutódja a Magyar Államkincstár lett (mivel csak egy kifizetőhely lehet az országban), a kormányhivatalok a MÁK által delegált feladatokat megállapodás alapján látják el. A megyei kormányhivatalok ügyfélszolgálatokat működtetnek, valamint adminisztratív és helyszíni ellenőrzéseket végeznek* (az átalakítás részleteire visszatérek a 6., különös hatáskörű dekoncentrált szervekről szóló pontban). A szakigazgatási feladatok alsó-középszintre utalása miatt a korábbi főosztályok száma jelentősen mecsappant (például nem találunk megyei szinten Műszaki Engedélyezési és Fogyasztóvédelmi Főosztályt vagy Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályt). Voltak ugyanakkor olyan területek, amelyek csak részben módosultak (a Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály társadalombiztosításra változott), vagy egyáltalán nem (ilyen többek között a népegészségügyi szakterület vagy a jogi és koordinációs egység). Tekintettel arra, hogy a 4. pont alatt mélyrehatóan ismertetem a megyék és járások közötti feladatátrendezést, itt nem térek ki ennek bemutatására.

¹³² Lásd a 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítást. www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/12/PDF/2016/67.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 26).

¹³³ A korábbi felépítéssel való összevetés érdekében kiemelendő, hogy osztály jogállással ennek részeként működik az Állami Főépítész.

¹³⁴ A korábbi főosztályi szisztémával való könnyebb összehasonlítás érdekében emelem ki, hogy Építésügyi Osztályra, Oktatási és Hatósági Osztályra, valamint Törvényességi Felügyeleti Osztályra tagozódik.

¹³⁵ Ennek képezi részét többek között az Informatikai Osztály is.

¹³⁶ Többek között Humánpolitikai és Szervezési Osztállyal, valamint Jogi és Perképviselési Osztállyal.

A területi államigazgatásban 2010 óta zajló átalakítások nyomán racionálisabbá vált többek között az ingatlanhasználat, az energia- és szoftverfelhasználás, csökkentek a postaköltségek is. Az osztott irányítás rendszere, valamint a hivatalok belső viszonyai jelentősen módosultak. Fontos figyelemmel lenni azonban arra, hogy az előbbiek mellett nagyon komoly eljárásjogi, infrastrukturális, informatikai és humán fejlesztések is történtek. Már a 2004. évi CXL. törvény (Ket.) keretében sikerült biztosítani azt, hogy a hatósági ügyek több mint 75%-ában nyolc napon belül döntés szülessen, és ez az arány várhatóan az Általános közigazgatási rendtartás (Ákr.) alapján intézett ügyeknél sem romlik majd. Az elektronikus fejlesztések (például az az elképzelés, hogy a területi kormányhivatalok belső működésükben tisztán elektronikus megoldásokra támaszkodjanak) és az ezekkel összefüggő képzések a tervek szerint gyorsabbá és költséghatékonyabbá tehetik a közigazgatást, ahogy a kormányhivatalok székhely- és telephelyűl szolgáló ingatlanok racionalizálása és korszerűsítése is a takarékosabb működést szolgálja.¹³⁷ Az olyan projektek pedig, mint amilyen például A szolgáltató kormányhivatali és közigazgatási modell,¹³⁸ jó eséllyel képesek olyan előremutató megoldásokat felszínre hozni, amelyek nemcsak a hatósági eljárásban részt vevő ügyfelek érdekeit és elvárásait akceptálják, de a területi kormányhivatalok helyi önkormányzatokkal, vállalkozásokkal és civil szervezetekkel fennálló kiterjedt kapcsolatrendszerét is fejlesztik. Az ilyen típusú együttműködések eredményeként többek között kialakíthatók közérthetőbb ügyfél-tájékoztatási rendszerek, egyszerűsíthetők formanyomtatványok, vagy tudástár építhető/fejleszthető. A kormánytisztviselők jogviszonyának átalakítása (az állami tisztviselői rendszer bevezetése) anyagilag is igyekszik javítani az átalakításokkal folyamatosan érintett dolgozói kör motiváltságán.

A fenti összképet tovább árnyalta a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, amely egyebek közt rögzíti, hogy a fővárosi, megyei kormányhivatalok úgynevezett területi kormányzati igazgatási szervek.

¹³⁷ Budapest Főváros Kormányhivatala például 2015 előtt megközelítőleg 130 telephelyen üzemelt. A Somogy Megyei Kormányhivatal szervezeti egységeinek elhelyezése során pedig például kifejezetten ügyeltek arra, hogy az lehetőleg földrajzi értelemben is minél koncentráltabban valósuljon meg, ezzel egyfajta kormányhivatali negyed kialakítva.

¹³⁸ KÖFOP 1.0.0-VEKOP-15-2016-00041.

4. Járások egykor és most

Magyarországon a járásnak mint alsó-középszintű igazgatási egységnek komoly hagyományai vannak. A 13. században létrejött intézmény – változó kiterjedéssel és módosult feladatokkal ugyan, de – egészen 1983 végéig létezett. Ahhoz, hogy megértsük, miért szűnt meg az intézmény, illetve miért „élesztette fel” azt majd’ három évtizeddel később a jogalkotó, elengedhetetlen a történeti előzményeknek és a hatályos joganyagnak – a többi történeti résztől eltérően – egy helyen való ismertetése. Ezért a következő szerkezeti egységben a polgári korszak, valamint a tanácsrendszer alsó-középszintjének főbb jellegzetességeit mutatom be, amelyet a járások 2013-as újbóli intézményesítésének részletei követnek. Az áttekintést a járási (kerületi) hivatalok fejlesztésének elmúlt években bekövetkezett legfontosabb lépései ismertetésével zárom.

4.1. Magyarország történeti járásai. A legfontosabb jellemzők

A magyar közigazgatást a kiegyezés utáni években egységesítő *I. Törvényhatósági törvény* áttételesen már foglalkozott az intézmény kérdéseivel, mivel az *a vármegye külső egysége volt*,¹³⁹ amely a nagy- és kisközségek meghatározott csoportját fogta össze. Ahogy arra Ladik Gusztáv rámutatott, a korabeli magyar járás lényegében olyan „igazgatási terület, amelynek nincs külön képvisellete és tisztviselői sem járási, hanem törvényhatósági külső tisztviselők”.¹⁴⁰ A járás élén tevékenykedő főszolgabíró tulajdonképpen a vármegye mindegyikének tekinthető, aki azon túl, hogy általános hatósági jogkörben eljár, végrehajtotta az alispán rendeleteit és döntéseit, eljuttatta a felsőbb hatóságokhoz a községek felterjesztéseit, valamint közvetlen felügyeletet és ellenőrzést gyakorolt a kis- és nagyközségek közigazgatása fölött.¹⁴¹ A járás vezetőjének konkrét feladatai közé tartozott a közrendészet, az anyakönyvezés, a vallás- és oktatásügy, a közegészség, a katonai ügyek, az iparügy, a gazdasági rendészet és az állategészségügy ellenőrzése.¹⁴² *A századelőn tehát a magyar közigazgatás legalapvetőbb helyi igazgatási egysége nem a település (község) volt, hanem a járás.*

Az 1886. évi XXII. törvénycikk a községek járási beosztását és a járások pontos számának megállapítását – tekintettel arra, hogy azok vármegyei egységek voltak – a megyei kisgyűlés hatásköréiként határozta meg. A II. Ttc. azon túl, hogy rögzítette, a járás a vármegye egysége, egyébiránt kitért arra is, hogy a nagyobb járások tovább tagolódnak kerü-

¹³⁹ A feudális jog a járásokat anno mint a vármegyék alközpontjait intézményesítette, és egyik legfontosabb feladatuként az adóösszeírást és adóbeszedést határozta meg.

¹⁴⁰ LADIK 1941, 17.

¹⁴¹ IVANCICS–TÓTH 2012, 8., MAGYARY 1942, 282.

¹⁴² MIKLÓSSY 2012, 104.

letekre (utóbbiak élén álltak a szolgabírók).¹⁴³ Ennek megfelelően a járások megyénkénti eloszlása egyenetlen volt, országos hálózata pedig (területileg és lélekszám szempontjából is) jelentős aránytalanságokat hordozott.¹⁴⁴ A járási jogosítványok nem terjedtek ki az úgynevezett rendezett tanácsú városokra. Ezek a járásokkal megegyező jogállást élveztek.¹⁴⁵ További problémát jelentett, hogy idővel a járásokban is egyre jobban elszaporodtak a különös hatáskörű dekoncentrált szervek egységei, amelyek működése a megyei szinthez hasonlóan ugyancsak összehangolást igényelt volna.

Trianon előtt Magyarországon 509 járás működött. Az első világháborút lezáró békeszerződést követően számuk majdnem a harmadára (155-re) csökkent.¹⁴⁶ A két világháború között az 1929. évi XXX. törvénycikk a korábbi rendezett tanácsú városok helyébe az úgynevezett megyei városi jogállást léptette, a nevezett települések továbbra sem tartoztak járási irányítás alá, számuk pedig az 1940-es évek elejére megközelítőleg 70-re rúgott. A két világháború között alapvető problémát jelentett a sok kis lélekszámú járás megléte, székhelyeik nehéz megközelíthetősége. Az évtized közepén az ekkor már határozatlan időre választott főszolgabírók¹⁴⁷ helyére úgynevezett járási főjegyzőket állított a jogalkotó.¹⁴⁸ Látható, hogy a történelmi-gazdasági és társadalmi események által meghatározott keretek között az alsó-középszint folyamatos mozgásban, átalakulásban volt, ugyanakkor főbb jellegzetességeit mindvégig megőrizte. Bár az évtized végéig többféle elképzelés is felmerült az alsó-középszintű igazgatás megújítása kapcsán (például önkormányzati egységgé kel-lene alakítani), érdemi korrekció – ahogy a megyei szint esetében is – az államszocialista berendezkedés keretében történt.

*Az 1949. évi XX. törvény formailag megőrizte a középszintű igazgatás intézményeit, az államhatalom területi szerveiként inkorporálta a megyéket és a járásokat a tanácsai hierarchiába.*¹⁴⁹ A járások az I. Tanács törvény alapján a települések összefogását, valamint meghatározott országos jelentőségű ügyek végrehajtását kapták feladatként (ilyen volt például a mezőgazdaság támogatása).¹⁵⁰ A 196/1950. (VII. 25.) MT. sz. rendelet azonban ezt már a kezdetek kezdetén árnyalta azzal, hogy – a korábbi időszakhoz hasonlóan a tanácsrend-szerben is – megjelölt olyan településeket (18 megyeszékhelyet és további 6 nagyobb várost), amelyek jogállásukat tekintve a járásokkal azonosak voltak és direkt kapcsolatban álltak a megyei tanácsokkal. A területi kiigazítások nyomán 140 járási tanács alakult, amelyek kapcsán meghatározó szempont volt, hogy azok gazdaságilag együvé tartozó területeket fogjanak át, valamint olyan természetes központtal rendelkezzenek, amelyek közlekedési

¹⁴³ 1886. évi XXI. tc. 67. §.

¹⁴⁴ Lásd: www.terport.hu/vezercikkek/jarasok-a-magyar-kozigazgatas-torteneteben (A letöltés dátuma: 2018. 02. 18.). Időszakonként felmerültek olyan elképzelések, amelyek ezeket az aránytalanságokat igyekeztek orvosolni. Ilyen volt például a Szapáry Gyula által jegyzett területszervezési reformelképzelés, a Magyar Zoltán és Kiss István által végzett ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról, vagy később az Erdei Ferenc és Bibó István által kidolgozott reformkoncepció.

¹⁴⁵ HOFFMAN 2012, 24.

¹⁴⁶ Vö.: Magyar-program 2012, 25.

¹⁴⁷ TOMCSÁNYI 1932, 511.

¹⁴⁸ 1030/1945. ME. sz. rendelet. Egyes történelmi időszakok tisztviselői vonatkozásában további érdekességekkel szolgál ez az oldal: <http://jnszmtisztviselok.hu/> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 27.).

¹⁴⁹ Szoboszlai György gondolatait idézve, a járások „minden olyan időszakban, amikor erősen érvényesültek centralizatív tendenciák, [...] nagyobb jelentőségre tettek szert.” SZOBOSZLAI 1973, 59.

¹⁵⁰ Vö.: BÁLINT 1984, 8.

szempontból is megközelíthetők. A járások helyzete – amelyek az I. Tt. rendelkezései alapján népképviselői alapon szervezett tanácstestülettel rendelkeztek – azonban nem volt statikus. Az intézmény fejlődési pályája a *II. Tanács törvényről* kezdve fokozatosan alakult ki. *1954 után a politika a települési (városi-községi) szint szerepének óvatos növelése mellett kötelezte el magát, ami távlatosan a járás mint közvetítő szint kivezetését determinálta.* A városoknak, majd később egyes nagyközségeknek, a járások helyett megyei tanácsok alá rendelése legalábbis ebbe az irányba mutatott.¹⁵¹

A járási szint kivezetése a tanácsrendszerből fokozatosan történt. A folyamatot az *1970. évi III. törvény* indította el azzal, hogy rendelkezései nyomán sem a járásokban, sem pedig a megyei városok kerületeiben nem alakulhattak tanácstestületek, illetve végrehajtó bizottságok. Az 1972-ben elfogadott alkotmánymódosítás ezzel összhangban a járás fenntartását már csupán mint lehetőséget ajánlotta. *A fentiek miatt az 1973-ban működő 97 járásnak már csak hivatali egysége volt, ami a gyakorlatban azt jelentette, hogy a járási hivatal a megyei tanács VB egységes, önálló hatáskörű szakigazgatási szerve lett.*¹⁵² A megoldás – a nyilvánvaló eltérések ellenére – közelít az 1949 előtti időszakhoz, amikor a járás a megye „külső szolgálataként” funkcionált.

A járási hivatalok – a megyei tanácsokhoz hasonlóan – a különböző szakigazgatási kérdéseket osztályként megszervezett egységeik útján látták el. Az osztályok tipikusan az alábbi tagozódást követték:¹⁵³

- Igazgatási Osztály,
- Pénzügyi Osztály,
- Tervosztály,
- Ipari Osztály,
- Munkaügyi Osztály,
- Kereskedelmi Osztály,
- Műszaki Osztály,
- Művelődésügyi Osztály,
- Mezőgazdasági Osztály,
- Egészségügyi Osztály,
- Építési és Közlekedési Osztály,
- Titkárság.

A fenti megoldás 1983 végéig működött. A jogalkotó ekkor alakította hivatalosan kétfokozatúvá (megyék és települések) a tanácsrendszert a megmaradt 83 járási hivatal megszüntetésével.¹⁵⁴ A tanácsrendszer lényegében eljutott addig a pontig, ameddig a rendszerkeretek lehetővé tették,¹⁵⁵ ugyanakkor az 1980-as évek végén bekövetkező társadalmi-gazdasági változások már egészen más vágányra terelték az államigazgatási és közigazgatási fejlesztéseket.

¹⁵¹ További hasznos részletekkel szolgál: MÜLLER – BORECZKY – G. VASS szerk. 1988.

¹⁵² Vö.: III. Tt. 2. § (2) bek., 66. § (1) bek., valamint KARA 1987b, 102.

¹⁵³ Lásd: http://hbml.archivportal.hu/id-616-megyei_tanacs_vb_jarasi_hivatalai.html (A letöltés dátuma: 2018. 02. 14.).

¹⁵⁴ A járások kivezetése utáni időre készülve ekkor már 61 úgynevezett városkörnyék működött, amelyek a települések oldalirányú kapcsolataira, a város és vonzáskörzete közötti viszonyrendszerre építkezett.

¹⁵⁵ KARA 1987a.

4.2. A járások újrászerveződésének indokai és fejlesztésének mérföldkövei

A történeti áttekintésből látható, hogy a járás hosszú időn keresztül a magyar területi igazgatás tradicionális egysége volt, amelynek feladatai mind a polgári közigazgatásban, mind pedig a tanácsrendszerben kiterjedtek voltak. A járások kivezetése után majd' három évtizedig nem működött hazánkban uniformizált alsó-középszintű igazgatási egység. Márpedig 1989/90-től jelentősen elszaporodtak azok a feladatok, amelyek intézése megyei léptéknél kisebb, de települési méreteknél nagyobb kereteket igényelt. *Mivel a járási szint helyébe lépő, a települések közötti kapcsolatokra építő városkörnyék konstrukcióját¹⁵⁶ a rendszerváltás elmosta,¹⁵⁷ mást pedig nem alakított ki a pótlására, a szakfeladatok rendezése érdekében az önkormányzati és az államigazgatási alrendszerben idővel többféle megoldás is napvilágot látott.* Ilyenek voltak többek között a körzetesítés, a társulások, a kistérségi közigazgatási hivatalok gondolata, a megye alatti illetékességű dekoncentrált szervek a közegészségügy területén vagy az adóigazgatásban, a földhivatalok, a munkaügyi központok, a mérésügyi hatóság alsó fokú szervei vagy a Központi Statisztikai Hivatal kirendeltségei.¹⁵⁸ Ezek a szervezeti megoldások azonban inkább esetlegesnek nevezhetők, miután sokszor egy-egy torzóban maradt elképzelés lenyomatait képezték.

A járások rehabilitációja elsősorban az államigazgatási és önkormányzati feladatok újragondolása miatt merült fel, másodsorban pedig az alsó-középszinten tapasztalható indokolatlan strukturális és működési eltérések felszámolása miatt. Nem meglepő, hogy már a Magyar-program 2011-es verziója is foglalkozott a kérdéssel, éppúgy, ahogy a Kormány határozata, valamint az új önkormányzati törvény előkészítő anyagai.¹⁵⁹ Ezekből egyértelmű volt, hogy a jogalkotó a járásokat tisztán államigazgatási egységként képzei el, és azon túl, hogy a megye alatti igazgatási térben tevékenykedő dekoncentrált szervek befogadjaként tekint rájuk, a járásokhoz kívánja visszavezetni az évek során a helyi önkormányzatokhoz átruházott valamennyi államigazgatási feladatot.¹⁶⁰

A fenti törekvéseket és célokat a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló *2012. évi XCIII. törvény* vitte át a gyakorlatba (röviden Jártv.),¹⁶¹ amelynek részleteit kormányrendeletek bontották ki. Ezek a járási (fővárosi kerületi) hivatalok (röviden JH-k) kialakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek mó-

¹⁵⁶ Vö.: IVANCSICS-TÓTH 2012, 11–12., FÜRCHT 1983, 388.

¹⁵⁷ Ennek hátterében történelmi szükségszerűség húzódott meg, hiszen a közigazgatás differenciálódásával az eredeti konstrukció csak az államigazgatásra lett volna alkalmazható, a helyi önkormányzati rendszerben csak kötelező társulásként merülhetett volna fel, ennek azonban ekkoriban nem voltak meg az alkotmányos alapjai.

¹⁵⁸ KÉKI 2008, 233. Továbbá: BALÁZS 2006b, 42.

¹⁵⁹ Magyar-program 2011, 25. Továbbá 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat, és T/4864. számú törvényjavaslat. Utóbbi elérhető ezen a linken keresztül: <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/81/60000/04864.pdf#!DocumentBrowse> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 27.). Érdekesképpén utalok még ezen a helyen a Belügyminisztériumnak az önkormányzati törvény koncepciójáról szóló munkanyagára: <https://jegyzo.hu/otv-koncepcio-munkaanyag/> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 27.).

¹⁶⁰ Vö.: Magyar-program 2011, 26.

¹⁶¹ <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1200093.TV> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 27.).

dosításáról szóló 174/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet (röviden Járr1.),¹⁶² valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet (továbbiakban Járr2.). Ezt a jogszabályi kört további ágazati rendeletek bővítették, amelyek már az átalakításokkal érintett szakterületek részletszabályait ismertették. A következőkben a legújabb kori járáások „első generációjának” feladatait mutatom be, majd belső felépítésüket ismertetem. Ezután, ahogy azt az előző pontban a fővárosi, megyei kormányhivatalok esetén is tettem, időben előre haladva mutatom be a 2013-tól napjainkig történt legfontosabb eseményeket.

4.2.1. 2013: a feladatrendszer és a szervezet kialakítása

A járás mint régi-új igazgatási szint felélesztése számos közigazgatási rendelkezés újrágondolását követelte meg, hiszen bár az intézmény feladatai és a hatásköre javarészt a települési önkormányzatoktól származott, szervezetileg a területi kormányhivatalok struktúráját bővítették az alsó-középszint irányába. A járáások kialakításáról szóló törvénynek és a járáásokkal összefüggő rendeleteknek tehát az előbb említett kérdések mindegyikére választ kellett adnia. A feladat- és hatáskör vonatkozásában a statuáló joganyag több mint nyolcvan olyan szakigazgatási funkciót jelölt meg, amelyek (részleges, vagy teljes) feladatátmozgatást követően a frissen felállított hivatalokhoz kerültek.

Eredetileg az volt az elképzelés, hogy a települési önkormányzatoktól valamennyi átruházott államigazgatási feladatot visszavezeti a járáásokhoz a jogalkotó, utóbb azonban bebizonyosodott, hogy ez maradéktalanul nem valósítható meg. Emiatt a járáásokról szóló törvény és végrehajtási rendeletei is árnyaltan közelítettek a kérdéshez. A joganyag áttekintése alapján a következő nagyobb kategóriák különíthetők el:¹⁶³

- Az esetek jelentős részében olyan szakfeladatokat *vezetett vissza* a jogalkotó az államigazgatási szervezetbe, amelyek korábban is államigazgatáshoz tartoztak, de ellátásukról átruházás keretében a helyi önkormányzatok gondoskodtak (ilyenek voltak többek között a járművezetéstől eltiltáshoz, vagy a bírósági végrehajtáshoz kapcsolódó korábbi jegyzői feladatok).
- Ugyanakkor volt példa arra is, hogy bizonyos feladatok csak *megosztásra kerültek* a járási hivatalok és más szervek (tipikusan a jegyzők) között. Ilyenek voltak például az okmányirodáktól átvételre kerülő lakcímnnyilvántartási, valamint útlevétél és közlekedési igazgatással összefüggő feladatok.
- Tulajdonképpen az előbbi speciális eseteként értelmezhető az, amikor a jogalkotó kifejezetten *a járási hivatal valamely szakigazgatási szervéhez utalta a teendőt* (például családügyi és gyámügyi kérdésekben, közműves ivóvízellátással összefüggésben).

¹⁶² A Járr1. nem tudta maradéktalanul rendezni az átalakítással járó valamennyi jogi kérdést. Emiatt 2012 utolsó negyedében született egy további rendelet, a 296/2012. (X. 17.) Korm. rendelet, amely további 70, ugyan-csak a járási (fővárosi kerületi) hivatalok kialakításával összefüggő kormányrendelet módosításáról szolt (röviden Járr3.).

¹⁶³ Az egyes kifejezések pontosítására, kicserélésére irányuló úgynevezett korrekciós rendelkezések ismertetésére ebben az áttekintésben nem térek ki.

- Tipikusan a jobb helyismeretre hivatkozással, illetve számos mérlegelést igénylő ügyben *nem vezette azokat vissza a jogalkotó az államigazgatásba*, hanem a jegyzőknél hagyta (így történt többek között a birtokvédelem és az anyakönyvvezetés kapcsán, vagy a helyi adóval, az ipar- és kereskedelmi igazgatással).
- Végül voltak azok az esetek, amelyeknél a feladatok és jogosítványok mozgatása *nem a jegyző és a járási hivatal között valósult meg*. (Lásd a szőlőművelés igazolásával összefüggő feladatokat, amelyeket a jogalkotó a jegyzőktől a hegybírókhoz helyezett át, vagy a fővárosi megyei kormányhivaltól a járási hivatalokhoz telepített szabálysértési feladatokat).

A gyakorlatban a járási és kerületi hivatalok felállításának előkészítése, valamint az ezzel összefüggésben az önkormányzatokkal megkötendő megállapodások véglegesítése úgynevezett járási biztosok feladata volt, akiket a kormány megbízottak neveztek ki a 2012. december 31-ig terjedő időre. Tekintettel a fenti átalakítás intenzitására és volumenére, a járások beüzemelése még némi időt igénybe vett. Azonban létezésük előrevetítette, hogy 2013 után is adódhatnak még olyan feladat- és hatáskörök, amelyeket az államigazgatás legalacsonyabb szintjére kíván elhelyezni a jogalkotó. Az is valószínűnek tűnt, hogy ez már nem a települési önkormányzatoktól származik, hanem az államigazgatás magasabb szintjeiről érkezik majd.

A Jártv. a járásokat a területi kormányhivatalok egységeiként (lényegében kirendeltségeiként) határozta meg.¹⁶⁴ A fővároson kívüli területeken – többféle koncepció és elképzelés után¹⁶⁵ végül – 175 járási hivatal létesült, míg a fővárosban 23 kerületi hivatal jött létre.¹⁶⁶ Ahogy arra fentebb, a történeti előzmények között is utaltam, az 1980-as évek első felében 83 járása volt az országnak, azaz jelenleg majdnem a duplájával rendelkezünk.¹⁶⁷ Az alábbi ábra még a 2013-as adatokhoz illeszkedik, ugyanakkor a Budapest Fővárosi Kormányhivatal Kerületi Hivatalait nem tartalmazza. Látható, hogy az eredeti elképzeléshez képest hét darabbal több járás jött létre az országban.

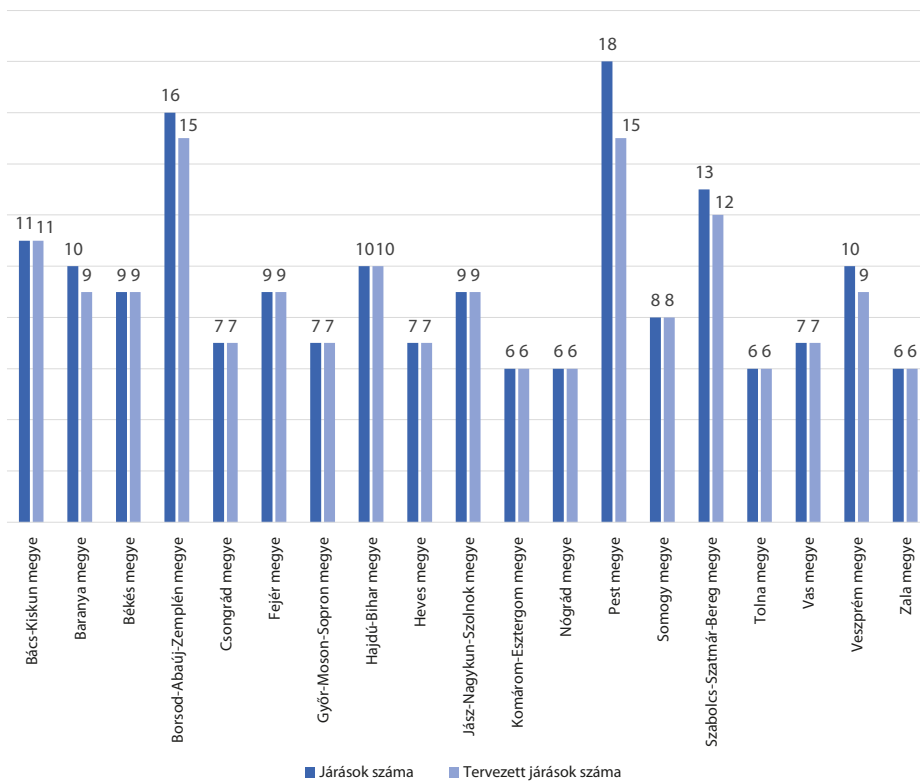
Budapest esetében a végleges kerületi tagozódás a fentihez képest látványosabb változáson ment át. Az eredeti tervezet 7 „járás” kialakítását célozta [lásd 4. ábra A) kép], kettőt Budán, ötöt pedig Pesten, ami hozzávetőleg 200–250 ezer fős népességszámot jelentett volna. Azonban utóbb a jogalkotó elvetette ezt, és a fővárosi kerületi önkormányzatok tagozódásához igazítva, Budapest Főváros Kormányhivatalának 23 úgynevezett Kerületi Hivatalát hozta létre [lásd 4. ábra B) kép].

¹⁶⁴ Vö.: a Khtv. 2013-tól hatályos 20/A. § (1) bek., valamint 77. § (1) bek.

¹⁶⁵ A járási rendszer jellemzőivel összefüggésben lásd: BALÁS 2012.

¹⁶⁶ A felmerült modellek kapcsán hasznos adalékokkal szolgál VIRÁG 2012, 14.

¹⁶⁷ Érdekes összevetni térképeken is a hasonlóságokat/eltéréseket. Kutatói blogomon ezt én is megtettem: <http://teruletikozig.blogspot.hu/2018/03/jarasok-hajdu-bihar-megyeben-egykor-es.html> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 05.).



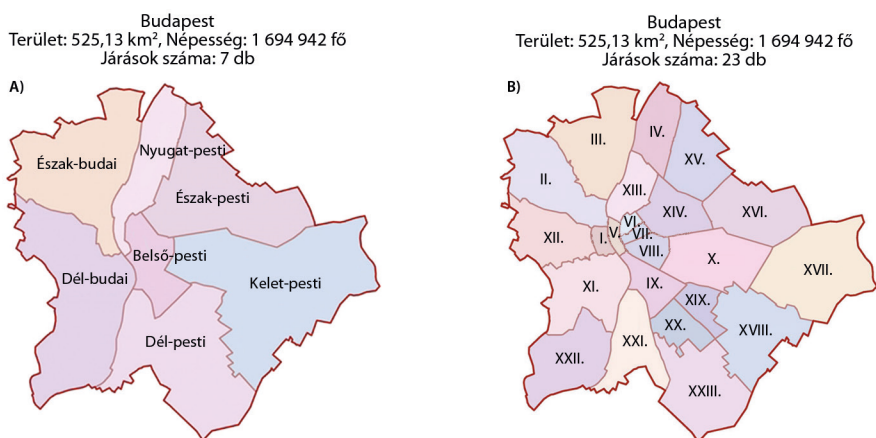
3. ábra

A 2013-ban kialakított, illetve a tervezett járások száma megyénként

Forrás: www.jaras.info.hu/jarasok-szama (A letöltés dátuma: 2016. 07. 25.)

A járások (kerületek) költségvetése a kormányhivatalokba integrálódott (míg 2012-ben 73,8 Mrd Ft volt, addig 2013-ban 123,9 Mrd Ft), ahogy dolgozók is a megyei/fővárosi hivatal személyi állományát gyarapították. Korábban már ismertettem számadatokat, így ezen a helyen csak arra utalok, hogy amíg 2011-ben nagyságrendileg 20 ezer fő dolgozott a területi kormányhivatalokban, addig a járások kialakítása nyomán ez a szám megközelítőleg a felével megemelkedett.¹⁶⁸ *Az új dolgozók azok a korábbi önkormányzatnál foglalkoztatott köztisztviselők voltak, akik a települési önkormányzati hivataloknál az átvett államigazgatási feladatok ellátásával foglalkoztak, amennyiben megfeleltek a jogszabályban meghatározott képesítési feltételeknek.*

¹⁶⁸ Vö.: 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás.



4. ábra

Terv és tény. Budapest Fővárosi Kormányhivatal dekoncentrált egységei

Megjegyzés: A) Észak-budai (238 196 fő); Dél-budai (245 609 fő); Belső-pesti (221 823 fő); Észak-pesti (268 140 fő); Nyugat-pesti (235 189 fő); Kelet-pesti (261 940 fő); Dél-pesti (224 575 fő); B) I. kerület (26257 fő); II. kerület (87009 fő); III. kerület (124930 fő); IV. kerület (99961 fő); V. kerület (26738 fő); VI. kerület (37227 fő); VII. kerület (57119 fő); VIII. kerület (71633 fő); IX. kerület (55844 fő); X. kerület (75870 fő); XI. kerület (132003 fő); XII. kerület (59378 fő); XIII. kerület (108490 fő); XIV. kerület (114507 fő); XV. kerület (81702 fő); XVI. kerület (71971 fő); XVII. kerület (86298 fő); XVIII. kerület (99772 fő); XIX. kerület (60304 fő); XX. kerület (65035 fő); XXI. kerület (77301 fő); XXII. kerület (53658 fő); XXIII. kerület (21935 fő)

Forrás: www.jaras.info.hu/wp-content/uploads/2012/05/budapest2.jpg (A letöltés dátuma: 2016. 07. 25.)

A JH-k felépítése követte a fővárosi, megyei hivatalok osztott struktúráját, azonban attól kevesebb egységből állt. A járások élére a jogalkotó a megyei szinttől eltérően nem három, hanem kétszintű vezetői struktúrát alakított ki. A szervezetet a *Hivatalvezető* vezeti, akinek általános helyettese az ügynevezett *járási Hivatalvezető-helyettes*. A hivatalvezetők ekkor – a kormány megbízottakhoz hasonlóan – még országgyűlési képviselők is lehettek (2013. január 1-jén egyébként 7 ilyen hivatalvezető volt az országban). A hivatalvezetők között alapvetően azok voltak többségben (megközelítőleg 60 fő), akik korábban jegyzőként vagy aljegyzőként tevékenykedtek. A járási hivatal a területi kormányhivatalhoz hasonlóan a vezető közvetlen ráhatása alatt álló *törzshivatalból* és az önálló feladatokkal, hatáskörrel és személyzettel rendelkező *szakigazgatási szervekből* épült fel.

A jogalkotó leszögezte, hogy a járási hivatal közreműködik a fővárosi és megyei kormányhivatalnak a kormányzati célkitűzések területi megvalósításával összefüggő feladatainak ellátásában. Ennek keretében a *járási törzshivatal* a Kormány megbízott által meghatározottak szerint

- koordinációs,
- ellenőrzési,
- informatikai és
- képzési tevékenységet, valamint

- a járási szakigazgatási szervek működtetésével összefüggő funkcionális feladatokat láthatott el.¹⁶⁹

A törzshivatal mellett a szakfeladatok ellátására a következő *járási szakigazgatási szervek* működhettek:

- Járási Földhivatal,
- Járási Munkaügyi Kirendeltség,
- Járási Népegészségügyi Intézet,
- Járási Állategészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Hivatal,
- Járási Gyámhivatal, valamint
- Járási Építésügyi Hivatal/Járási Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal (a kulturális örökségvédelmi feladatokat a megyeszékhelyen működő járási hivatal látta el megyei illetékességgel).

A járási szakigazgatási szervek – miután nem lehetett mindegyiket az összes járásban kialakítani – tipikusan több járásra kiterjedően fejtették ki tevékenységüket. Földhivatalból 115, Munkaügyi Kirendeltségből 161, Népegészségügyi Intézetből 80, Állat-egészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Hivatalból 92, Gyámhivatalból 197, míg Építésügyi (és Örökségvédelmi) Hivatalból összesen 60 működött 2013-ban,¹⁷⁰ ezeknek a bővítése ott volt az elképzelések között.

A járási hivatalok esetében a területi kormányhivatalokhoz hasonlóan osztott irányítás érvényesült, ami a következők mentén realizálódott. A járási törzshivatal hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek tekintetében a fővárosi és megyei kormányhivalt vezető Kormány megbízott gyakorolta az irányítói jogokat,¹⁷¹ míg a járási szakigazgatási szervek tekintetében a szakmai irányítást végző megyei (fővárosi) szakigazgatási szerv vezetője. Utóbbi gondoskodott a járási szakigazgatási szervek feladatkörébe tartozó támogatások és ellátások felhasználásának, valamint a szolgáltatások nyújtása szabályszerűségének ellenőrzéséről és hatékonysági vizsgálatáról, ahogy a szakmai irányítása alá tartozó járási szakigazgatási szervek által végzett ellenőrzések összehangolásáról is.

A szakigazgatási szervi kör kapcsán megjegyzendő, hogy a megyei szinthez hasonlóan az nem volt zárt. Az alsó-középszinten intézendő szakigazgatási feladatok kapcsán a szabályozás – a megyei szinthez hasonlóan – fenntartotta a lehetőséget a későbbi bővítéshez.¹⁷² Ez nem meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy a járások nem válhattak jogutódjává valamennyi alsó-középszintű államigazgatási feladatnak, miután maradtak olyan szakterületek, amelyek továbbra is önálló szervezettel képviseltették magukat. Így például a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnak, a Központi Statisztikai Hivatalnak és a Nemzeti Park Igazgatóságoknak is működtek megye alatti kirendeltségei 2013. január 1-jét követően.

Érdemes kiemelni, hogy a nagyobb kiterjedésű járásokban az államigazgatási feladatok megvalósításában további kirendeltségek működnek közre (lásd például Ceglédi Járási Hi-

¹⁶⁹ Lásd: 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 32. § (4) bek.

¹⁷⁰ Vö.: 296/2012. (X. 17.) Korm. rendelet. A mellékletben foglaltak ezt írják körül.

¹⁷¹ Lásd az akkor hatályos 2010. évi CXXXVI. tv. 5. § (2) bek.

¹⁷² Ez történt például 2013-ban az Államkincstár állampapír-forgalmazási pontjai kapcsán is, többek között a Soproni vagy a Pápai Járási Hivatalban.

vatal Hatósági Osztályát, amely Abonyban, Albertirsán, Ceglédbercelen, Csemőn és Törteliben is rendelkezik kirendeltséggel).¹⁷³ 2013 és 2014 között Magyarországon 152 járási kirendeltség létesült. Azokon a helyeken, ahol kirendeltségek létesítésére nem volt/nincs mód úgynevezett ügysegédek segítik az ügyfeleket.¹⁷⁴ 2014-es adatok szerint 205 településen állandó ügysegéd, míg 1825 településen ideiglenes ügysegéd végezte munkáját.¹⁷⁵ Tekintettel arra, hogy az ügysegédek intézménye az ügyfélszolgálati feladatok megvalósításához kötődik, részletes bemutatásukat a következő, 5. pont tartalmazza.

4.2.2. Belső homogenizálás 2015-ben, és a feladatok differenciálódása 2016-tól

A szociális rendszer megújítása jegyében az állam által több kötelezően nyújtandó szociális ellátást is a járási hivatalok állapítanak meg a települési önkormányzatok helyett. Így a járások állapítják meg a(z)

- aktív korúak ellátását (2015. március 1-jétől),
- időskorúak járadékát,
- ápolási díjat (alapösszegű, emelt összegű és kiemelt ápolási díjat),
- közgyógyellátást (alanyi és normatív formáit),
- egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot.

*A fentiekben túl a középszintű kormányhivatalok újraformálásával szinkronban a járási hivatalok szervezetében is lezajlott a belső integráció.*¹⁷⁶ 2015. április 1. után az alsó-középszint törzshivatalra és járási szakigazgatási szervekre osztott struktúrája egy egységes hivatalnak adta át helyét. Példaként álljon itt a Debreceni Járási Hivatal felépítése, amely a nevezett időszakban az alábbi egységekre tagolódott:¹⁷⁷

- Kormányablak Osztály,
- Okmányirodai Osztály,
- Hatósági Osztály,
- Gyámügyi Osztály,
- Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztály,
- Építésügyi és Örökségvédelmi Osztály,
- Foglalkoztatási Osztály,
- Földhivatali Osztály 1.,
- Földhivatali Osztály 2., valamint
- Népegészségügyi Osztály.

Nem kellett hosszú időnek eltelnie ahhoz, hogy a járási (és fővárosi kerületi) hivatalok fenti, „második generációja” újabb átalakítások színterévé váljon. A fővárosi, megyei kormány-

¹⁷³ Lásd: www.kormanyhivatal.hu/hu/pest/pest-megyei-kormanyhivatal-jarasi-hivatalai/cegle-di-jarasi-hivatal/cegle-di-jarasi-hivatal-hatosagi-osztaly (A letöltés dátuma: 2018. 02. 22.).

¹⁷⁴ Járr2. 1. § (1) bek.

¹⁷⁵ KKFS, 43.

¹⁷⁶ A járások 2015-ös adatai kapcsán további hasznos információkkal szolgál: *Területi statisztikai évkönyv, 2015.*

¹⁷⁷ Vö.: 7/2015. (III. 31.) MvM utasítás.

hivatalokról szóló pontban részletesen ismertettem a közigazgatás centrumából megindult folyamatot, amely végiggyűrűzött a teljes államigazgatási vertikumon. A járások megerősítését célzó átalakítások eredményeként 2017. január 1-jétől a területi kormányhivatalok által ellátott 1106 hatáskörből 914, illetve egyes központi hivataloktól további 36 hatáskör került az alsó-középszintű hivatalokhoz.¹⁷⁸

Összességében differenciáltabbá váltak az egyes járásokban (fővárosi kerületekben) intézhető ügyek. A feladat- és hatáskör-telepítések nyomán

- *valamennyi járásban intézhetővé váltak az áldozatvédelemmel, valamint a jogi segítségnyújtással összefüggő feladatok, illetve egyes fogyasztóvédelmi, köznevelési és földművelésügyi feladatok;*
- *több járásra kiterjedő illetékességgel¹⁷⁹ látják el feladataikat az úgynevezett „kiemelt” járási hivatalok, többek között a földhivatali, az építésügyi, a népegészségügyi és az állategészségügyi területeken;*
- *végezetül olyan ügyek is vannak, amelyek kifejezetten a megyeszékhely szerinti járási hivataloknál intézhetők. Ilyenek a családtámogatási, valamint a lakáscélú állami támogatásokkal összefüggő, a közgyógyellátási igazolvány kiállításával, a súlyos mozgáskorlátozottakkal kapcsolatos ügyek, továbbá a rehabilitációs igazgatási feladatok. A területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági feladatokat 2017. január 1. óta ugyancsak a megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti járási hivatala látja el.*

A 2017. január 1-jei feladat- és hatáskör-telepítési hullámot júliusban újabb követte. A járási (fővárosi kerületi) hivatalok további megerősítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 171/2017. (VI. 29.) Korm. rendelet alapján

- *a családtámogatási feladat- és hatáskörök a megyeszékhely szerinti járási hivatalok mellett további 13 járási hivatalban¹⁸⁰ az általános illetékességi területükre kiterjedően intézhetővé váltak;*
- *ugyanakkor a járási hivatali szinten ellátott nyugdíjbiztosítási feladatok közül a fizetési kedvezményekkel kapcsolatos hatáskörök 2017. július 1-jétől a fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz kerültek, tekintettel arra, hogy a méltányossági hatáskörök is megyei szinten kerülnek ellátásra;*
- *a fogyasztóvédelem területén a nagyobb, összetettebb eljárások a megyeszékhely szerinti járási hivatalokhoz kerültek.¹⁸¹*

A feladatok és hatáskör ilyen mértékű változása értelemszerűen a 2015-ös járási szerkezet és működés újragondolását igényelte. A könnyebb összevethetőség érdekében a 2017. július 1-je utáni általános járási hivatali struktúra mellett bemutatom egy úgynevezett kiemelt járás, valamint egy megyeszékhely szerinti járás belső felépítését is.

¹⁷⁸ Lásd: <http://jarasinfo.gov.hu/jarasokrol> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 23.).

¹⁷⁹ Ebben a körben tipikusnak számít a 2, esetleg 3 járásra kiterjedő illetékesség. Ugyanakkor van példa ettől kiterjedtebb illetékességre is, például a Balmazújvárosi Járási Hivatal a népegészségügyi feladatokat 4 járásra kiterjedően látja el.

¹⁸⁰ Ezek a Bajai, Balassagyarmati, Dunaújvárosi, Esztergomi, Gyöngyösi, Gyulai, Hódmezővásárhelyi, Nagykánizsai, Ózdi, Pápai, Sátoraljaújhegyi, Soproni és Tapolcai Járási Hivatal.

¹⁸¹ Vö.: 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet.

4. táblázat

Különböző típusú járási hivatalok belső felépítése 2017 közepétől

Járási hivatali struktúra		
„általános”	„kiemelt”	„megyeszékhely szerinti”
Például: Nyíradonyi Járási Hivatal	Például: Berettyófalui Járási Hivatal	Például: Debreceni Járási Hivatal
1. Kormányablak Osztály	1. Kormányablak Osztály	1. Járási Hivatalvezetői Titkárság
2. Hatósági Osztály	2. Hatósági és Építésügyi Osztály	2. Kormányablak Főosztály
3. Gyámügyi és Igazságügyi Osztály	3. Gyámügyi és Igazságügyi Osztály	3. Hatósági Főosztály
4. Foglalkoztatási Osztály	4. Társadalombiztosítási Osztály	4. Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály
	5. Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztály	5. Foglalkoztatási, Munkaügyi és Munkavédelmi Főosztály
	6. Foglalkoztatási Osztály	6. Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény- és Talajvédelmi Főosztály
	7. Földhivatali Osztály	7. Agrárügyi Főosztály
	8. Népegészségügyi Osztály	8. Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály
		9. Közlekedési és Fogasztóvédelmi Főosztály

Forrás: a 34/2017. (IX. 5.) MvM utasítással módosított 39/2016 (XII. 30.) MvM utasítás alapján a szerző szerkesztése

A fenti áttekintés jól visszatükrözi, hogy a Kormány részéről alapvető cél volt a járáások vegyes profilú adminisztratív egységekké fejlesztése. Ezáltal lehetővé válhat az, hogy az ügyfeleknek elsősorban itt, és ne a megyei vagy központi szinten kelljen ügyeiket intézniük.¹⁸² *Az áttekintés a különböző járástípusok főbb eltéréseire is rávilágított, valamint arra, hogy a jogalkotó az újraintézményesített járáásokat a magyar közigazgatás tartópilléreinek – a történeti előképekkel összhangban – az alsó-középszint „mindenesének”*

¹⁸² Ezt erősíti a hatósági eljárásjog változása is. A 2016. évi CL. tv. 116. § (2) bek. értelmében fellebbezésnek van helye a járási (kerületi) hivatal vezetője által hozott határozat ellen.

szánja,¹⁸³ kompetenciájukat pedig folyamatosan bővíti (például adóigazgatási kérdések járási kormányablakokba integrálásával, amiről a következő pontban részletesen is lesz szó). Az átalakítás nyomán a jogosítványokkal szinkronban a személyzet is átrendeződött, a tisztviselők jelentős része a megyéről a járásokhoz került. 2017-ben a 20 területi kormányhivatal és a 197¹⁸⁴ járás (kerület) megközelítőleg 36 ezer tisztviselőt foglalkoztatott. Ezen belül a fővárosi, megyei szinten nagyságrendileg 11 ezer fő, az alsó-középszinten 25 ezer fő dolgozott.¹⁸⁵

A járások finomhangolása folyamatos, és minden bizonnyal az elkövetkező években is tovább zajlik majd.¹⁸⁶ Addig azonban nélkülözhetetlen, hogy a járások az alsó-középszint más közigazgatási szereplőivel, valamint az önkormányzatokkal is hatékony együttműködési formákat alakítsanak ki.¹⁸⁷

¹⁸³ Lásd ezzel egyezően: HOFFMAN 2012, 31.

¹⁸⁴ A járások száma menet közben eggyel csökkent, ugyanis 2014. december 31-ével megszűnt a Polgárdi járás.

¹⁸⁵ A tisztviselők létszámának alakulását az alábbi linken elérhető táblázat is jól érzékelteti: <http://kozepszintuallamig.blogspot.hu/2017/05/tisztviselok-letszama.html> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 17.).

¹⁸⁶ A 2014–2020 közötti közigazgatás-fejlesztési stratégia kitér az úgynevezett „szolgáltató járási rendszer” koncepciójára is. Lásd: KKFS, 51.

¹⁸⁷ Több település ezt úgy igyekszik megvalósítani, hogy a járási hivatalvezetők részt vehetnek a testületi üléseken. Ugyanakkor folyamatos a kapcsolat a gyermekvédelmi jelzőrendszer többi tagjával is (például tankerületi központokkal, köznevelési intézményekkel, rendőrséggel). Kiemelésre érdemes végezni a katasztrófavédelemmel való együttműködés.

5. Ügyfélszolgálati feladatok a megújult területi államigazgatásban. A kormányablakoktól az e-ügyintézésig

A korábbi szerkezeti egységekben ismertetett átalakítások által megcélzott hatékonyabb végrehajtó szint, az olcsóbb területi államigazgatás kialakítása és működtetése fajsúlyos állami és társadalmi igény. *Egy feladatrendszerében racionálisabb, szervezetében integráltabb, működésében gyorsabb és áttekinthetőbb dekoncentrált szervi kör megvalósítása kiemelt jelentőséggel bírna Magyarországon. Konkrét haszna ugyanakkor a napi ügyintézés során mutatkozhat meg, leginkább az állampolgárok, ügyfelek számára.* Jelen részben azokat a legfontosabb megoldásokat tekintjük át, amelyek 2010 után a területi államigazgatásban kialakított új ügyfélkiszolgálási modell építőelemei. Ennek megfelelően

- elsőként a *kormányablakok* (röviden KAB-ok) jellemzőinek ismertetése történik meg, majd
- az úgynevezett *települési ügysegédek* és a *mobilizált kormányablakok* tevékenységének bemutatása, ezt követően
- *néhány további elektronikus fejlesztés* feldolgozása következik, amelyek homlokterében az áll, hogy az ügyfelek minél több ügyet legyenek képesek anélkül elindítani/elintézni, hogy személyesen felkeressék az előbb említett kapcsolattartási pontokat.

5.1. Kormányablakok. Fontosabb előzmények, rendeltetés, jelenlegi helyzet¹⁸⁸

A KAB-ok mint integrált ügyintézési pontok története szorosan összefonódik a területi államigazgatás átalakításával. A kormányablakok a 2010 óta zajló állam- és közigazgatás-fejlesztés meghatározó elemei,¹⁸⁹ hiszen az állam egyik legkönnyebben megtapasztalható megjelenési formájaként, mondhatni „arcaként” a konkrét ügyintézésen túl hozzájárulhatnak az elmúlt évtizedekben megrendült állampolgári bizalom helyreállításához.¹⁹⁰ Nem véletlen hát, hogy a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program után¹⁹¹ a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (a korábban jelzetteknek megfelelően röviden KKFS) is evidenciaként kezeli az intézményt. Már itt le kell szögezni, hogy az ügyfélszolgálati/ügyintézési lehetőségek fejlesztése (még ha ezek csak részben fedik is le a jelenlegi kormányablakok tevékenységeit) időben korábbra datálódik, mint a Magyar-program vagy a KKFS.

¹⁸⁸ A kormányablakok mint integrált ügyfélszolgálatok kapcsán számos információ megtalálható itt: <https://kormanyablak.hu/hu> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 23.).

¹⁸⁹ További részletek olvashatók itt: JAKAB 2016.

¹⁹⁰ JAKAB 2016.

¹⁹¹ Magyar-program 2011, 41.

A rendszerváltás utáni években a területi államigazgatás sokszereplős rendszerében az ügyfélszolgálati teendők is óhatatlanul bonyolultabbá váltak. Ezért olvasható már a köztársasági megbízott egyes feladatairól rendelkező joganyagban,¹⁹² hogy a megbízott az illetékességi területén összehangolja a centrális alárendeltségű államigazgatási szervek ügyfélfogadását, valamint véleményezi és javasolhatja a centrális alárendeltségű államigazgatási szerv hivatali kirendeltségei, ügyfélszolgálati irodái illetékességi területének meghatározását.

Mivel a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek száma sokáig meglehetősen rapszodikus alakult, a kíváncsiak a későbbiekben is fennmaradt. A közigazgatási hivatalok esetében éppúgy olvasni lehetett róla (kezdemenyezheti az államigazgatási szerv ügyfélfogadási rendjének más – államigazgatási, önkormányzati, közszolgáltatást végző és egyéb – szervek ügyfélfogadási rendjével összehangolt megállapítását),¹⁹³ ahogy az államigazgatási hivatalok statuáló rendeletében (kezdemenyezheti a területi államigazgatási szervek ügyfélfogadási, ügyfélszolgálati rendszerének összehangolását, továbbá szakmai támogatást nyújt az ügyfélszolgálati tevékenység bővítéséhez),¹⁹⁴ vagy a 2010 szeptemberében visszaállított általános hatáskörű fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok feladatai között (kezdemenyezheti a központi államigazgatási szervek területi szervei ügyfélfogadási, ügyfélszolgálati rendszerének összehangolását, továbbá szakmai támogatást nyújt az ügyfélszolgálati tevékenység bővítéséhez).¹⁹⁵

Habár a felsorolt jogszabályhelyekből úgy tűnhet, hogy a jogalkotónak korábban alapvetően nem volt célja egy univerzális ügyfélkapcsolati pont kialakítása, érdemes arra utalni, hogy integrált ügyfélszolgálatok kísérleti jelleggel működtek már 1996–98 között is, többek között Kaposváron. A megoldás azonban nem vált általánossá, helyette a több helyen zajló tevékenység összhangjának megteremtését várta el a jogalkotó a területi államigazgatásban.

A szakigazgatási feladatokhoz kapcsolódó ügyfélszolgálati teendők fenti, „több lábbon álló” rendszere mellett kiemelésre érdemes még az *okmányirodák* intézménye. A kérdést azért sem szabad megkerülni, mert napjainkra a kormányablakoknak már működik az az úgynevezett „második generációja”, amely (korábbi) okmányirodai ügyek intézésére is alkalmas. Így mindenképpen indokolt az okmányirodák legfontosabb jellemzőit bemutatni, valamint a két megoldást röviden összevetni. *Közelebbről megvizsgálva egyértelmű, hogy az okmányirodák kapcsán más szervezési logikát követett a jogalkotó, mint a jelenlegi kormányablakok esetében teszi.*

Az okmányirodák

- (elnevezésükkel összhangban) elsődlegesen közigazgatási hatósági igazolványokkal és bizonyítványokkal összefüggő kérdéseket koncentráltak egy szervezetbe, míg a KAB-ok ügyköre napjainkban ettől kiterjedtebb;
- az önkormányzati alrendszer alapszintjén, a településeknél kerültek elhelyezésre, ezzel közelítve az ügyintézési helyeket a potenciális ügyfelekhez (a kormányablakok a járási hivatalok integrált ügyintézési pontjai);

¹⁹² 77/1992. (IV. 30.) Korm. rendelet 6. § (1) bek. és 8. § (2) bek.

¹⁹³ 161/1994. (XII. 2.) Korm. rendelet 8. § (1) bek. b) pont.

¹⁹⁴ 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet 11. § (2) bek. c) pont.

¹⁹⁵ 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet 19. § (1) bek. f) pont.

- a szolgáltatás színvonalában és a nyitvatartási idők tekintetében is eltérések fedezhetők fel (a kormányablakok uniformizáltsága magasabb fokú).

Különbségeik ellenére néhány hasonló elem is felfedezhető a két megoldás között:

- valódi egyablakos ügyintézésre törekedett/törekszik mindkét esetben a jogalkotó (az okmányirodák kapcsán ez 43-féle ügytípusban érvényesült),
- homogén infrastruktúrával országos lefedettség biztosítása (2010/11 előtt összesen 281 okmányiroda működött és 27 kihelyezett okmányiroda),
- a személyes megjelenés nélkül intézhető ügyek körének bővítése (2009-ben ez hat típusú ügy kapcsán teljesült).¹⁹⁶

Megjegyzendő, hogy az egyablakos ügyintézés, az úgynevezett „one-stop-shop” gondolata nem kizárólag nemzeti megfontolásokból formálódott.¹⁹⁷ Az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk után két évvel, a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv (röviden szolgáltatási irányelv) az ügyintézés egyszerűsítése érdekében kifejezetten rendelkezett az egyablakos ügyintézési pontokról.¹⁹⁸ Az irányelv értelmében¹⁹⁹ az ügyintézés további egyszerűsítése érdekében indokolt, hogy minden szolgáltató rendelkezésére álljon egy kapcsolattartó pont, amelynél minden eljárást lebonyolíthat és minden alaki követelménynek eleget tehet (a továbbiakban: egyablakos ügyintézési pontok). Az irányelv hangsúlyozza, hogy az egyablakos ügyintézési pontok tagállamonkénti száma a regionális vagy helyi hatásköröktől vagy az érintett tevékenységektől függően eltérő lehet. Kiemeli továbbá, hogy az egyablakos ügyintézési pontok létrehozása nem akadályozza az egyes nemzeti rendszereken belül a feladatoknak az illetékes hatóságok közötti megosztását. Az irányelv rögzíti továbbá, hogy ha a regionális vagy helyi szinten több hatóság is illetékes, ezek egyike is betöltheti az egyablakos ügyintézési pont szerepét.

A fenti rendelkezések egyértelműsítik, hogy az egyablakos ügyintézési pontok az EU-s joganyag szerint is jelentős szerepet töltenek be, akár mint a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultsághoz szükséges dokumentumok kibocsátásában közvetlenül illetékes hatóság, akár mint közvetítő a szolgáltató és a közvetlenül illetékes hatóságok között. Ennek a fajta rugalmas megközelítésnek összességében megfeleltethető volt a korábbi magyar megoldás éppúgy, ahogy a jelenlegi. Az előzmények ismeretében sem meglepő, hogy a 2010 óta zajló területi átalakítások egyik meghatározó komponense lett a hatósági ügyintézés és ügyfélszolgálati működés egyszerűbbé tétele, az úgynevezett egyablakos ügyintézés megvalósítása. Ennek alapintézményét, a hét minden munkanapján 12 órás folyamatos ügyfélszolgálati tevékenységet ellátó 29 db első generációs kormányablakot a fővárosi, megyei kormányhivatalok bázisán alakította ki a Kormány.

¹⁹⁶ Lásd: <http://docplayer.hu/3126569-Elektronikus-okmanykezel.html> (A letöltés dátuma: 2017. 12. 01.).

¹⁹⁷ A magyar szempontok kapcsán lásd: HORVÁTH–KOVÁCS–BALTAY 2015.

¹⁹⁸ VESZPRÉMI 2015.

¹⁹⁹ Irányelv (48) bek.

2011 elején 29²⁰⁰ ügyben lehetett a kormányablakokat felkeresni. *Az ügyfélszolgálatok ügykörszintjei ekkoriban a következő főbb csoportok mentén alakultak:*

- 13 ügy *saját hatáskörben* intézhető volt, például
 - biztosítási jogviszony lekérdezése,
 - ügyfélkapu létesítése,
 - telepengedélyezési eljárás,
- 8 esetben *közreműködő hatóságként* jártak el az ügyfélszolgálatok, így például
 - anyasági támogatás igénylése,
 - családi pótlék igénylése,
 - egyéni vállalkozói igazolvány igénylése,
- további 8 esetben pedig úgynevezett *irányító tájékoztatást nyújtottak* a KAB-ok. Ilyenek voltak többek között a
 - terhességi-gyermekágyi segély igénylése,
 - magyar állampolgár külföldi házasságkötéséhez tanúsítvány kiadása,
 - külföldi állampolgár Magyarországon történő házasságkötéséhez szükséges tanúsítvány bemutatása alóli felmentés.

2011. október 15-től 61-re emelkedett a KAB-ban intézhető ügyek száma. Ezeket 300 ügyfélszolgálati vizsgát tett kormánytisztviselő látta el, akik közül 229-en a közigazgatáson kívülről érkeztek. A tisztviselők két műszakban látták el feladataikat. *A KAB mint integrált ügyfélszolgálat rendeltetése tehát kezdettől fogva az volt, hogy a közigazgatási ügyek minél szélesebb köre váljék elintézhetővé ugyanazon a helyen.* Ennek érdekében a jogalkotó 2013-ra az ügyfelek lakóhelyének 30 km-es körzetében olyan komplex ügyintézési pontok felállítását tervezte, ahol valamennyi hatósági ügy kezdeményezhetővé válik.²⁰¹ A jogalkotó tehát, szakítva a korábbi logikával, a 2010/11 fordulóján beolvasztott korábbi szakigazgatási területek ügyeiben is a KAB-ok útján kívánta biztosítani az ügyfélszolgálati teendőket. Ezt az integrált ügyfélszolgálatok

- hálózatának kiterjesztése mellett,
- az előttük és általuk intézhető ügyek folyamatos bővítésével, valamint
- a KAB-os ügyintézők képzésével kívánta megvalósítani a jogalkotó.²⁰²

Az ügykör bővítése, valamint az ügyintézők képzése folyamatosan zajlott, a hálózat kiterjesztése azonban, ahogy arra a *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia* rávilágított, a közbeszerzési eljárások elhúzódása miatt lassabban haladt a tervezettnél.²⁰³ A jelzett mennyiségi és minőségi változások kapcsán álljon itt néhány adat.²⁰⁴ 2013-tól a jogalkotó az ügyfélszolgálatok működtetését megyei (fővárosi) szintről járási szintre tele-

²⁰⁰ Egyes források már 30 ügyről írnak ebben az évben, aminek magyarázata az, hogy 2011. március 15. napjától az állampolgársági kérelmek is előterjeszthetővé váltak a KAB-ban.

²⁰¹ 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról, valamint lásd: <https://kormanyablak.hu/web/v/19> (A letöltés dátuma: 2011. 12. 27.).

²⁰² Magyar-program 2012, 54.

²⁰³ KKFS, 14.

²⁰⁴ Az adatok saját gyűjtésen alapulnak. Több információ megtalálható ezeken a felületeken: <https://hirlevel.egov.hu/tag/kormanyablak/> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 11.) és <https://kormanyablak.hu/hu> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 11.).

pítette. A fővárosban beüzemelték az első kerületi KAB-ot, amelyet az elkövetkező években számos újabb követett. Ezek az úgynevezett második generációs kormányablakok a járási hivatalokhoz került okmányirodák bázisán jöttek létre. *Az előttük intézhető ügyek köre 63-ra bővült. 2013 végétől a KAB-ok eredeti ügykörszintjei érdemben átalakultak, aminek indokait az alábbiakban részletezem.*

- Bizonyos ügyekben *azonnali ügyintézésre nyílt lehetőség* (például, ha az ügyintéző hozzáfért az adott informatikai szakrendszerhez, akkor az ez alapján kiállított hatósági bizonyítvány azonnali ügykörként vált intézhetővé). Fontos kiemelni, hogy mindaddig, ameddig az előterjesztett dokumentáció nem volt teljesen hiánytalan – és így valóban azonnal elintézhető – nem lehetett befogadni a kérelmeket.
- A második ügykörszintet az úgynevezett *normál ügyintézés* jelentette. Ebbe az ügykörbe kerültek alapvetően a korábbi okmányirodai ügyek.
- A harmadik nagy csoport a *kérelem, bejelentés továbbítására* irányult. Ilyenkor a KAB egy munkanapon belül továbbította a dokumentumot (kérelmet, bejelentést) a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervnek. A megoldás mögött meghúzódó praktikus szempont az volt, hogy az ügyfelek így egy helyen, rövid időn belül több ügyben is eljárást kezdeményezhettek.
- Végetetül a negyedik eljárási kategória az volt, ha a kormányablak *kizárólag tájékoztatást nyújtott* az adott kérdésben. Ezt értelemszerűen a fenti esetekben is megtette, ugyanakkor különösen akkor volt indokolt ennek az ügykörnek az alkalmazása, amikor az ügyfélnek az ágazati sajátosságok miatt kedvezőtlenebb lett volna az integrált ügyfélszolgálaton benyújtani a kérelmet (például amiatt, mert ahhoz azonnali pénzbeli kifizetés kapcsolódik). Ugyancsak ezt az esetkört erősítette az, ha az adott ügykörben valamilyen speciális tudásra volt szükség (például műszaki dokumentáció kapcsán).

A továbbiakban, időben előre haladva, de az egyes ügykörök részletezése nélkül utalok a legfontosabb mérföldkövekre (a 2018-as adatokat ismertetem majd mélyebben):

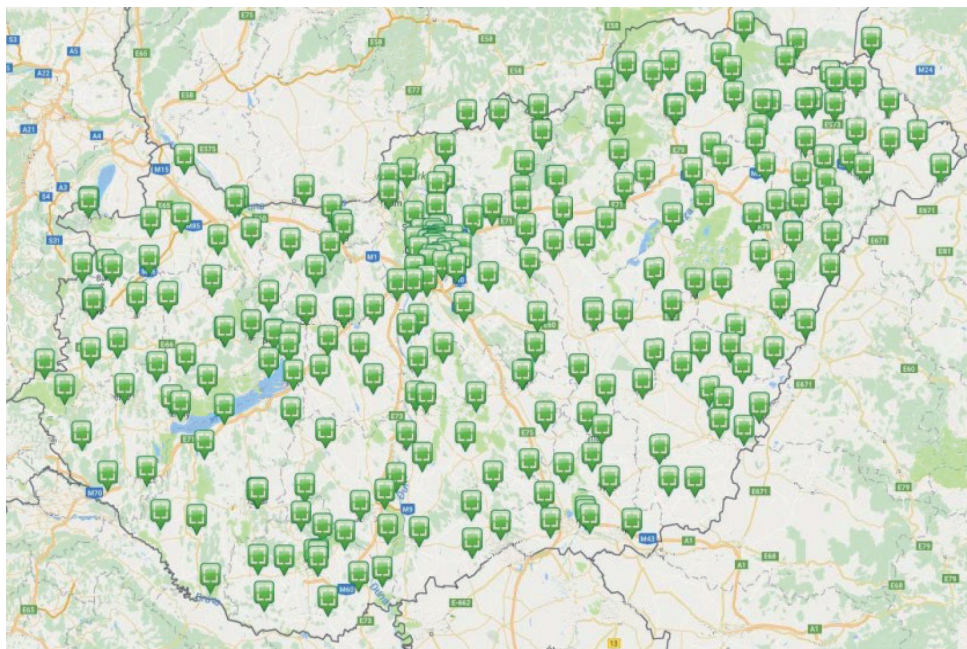
- 2014-ben már 265-féle ügyet intézhettek az ügyfelek az integrált ügyfélszolgálatok segítségével. Ekkoriban 15 első generációs és 56 második generációs integrált ügyfélszolgálat működött Magyarországon. A KAB-ok ügyintézői elé megközelítőleg 5500 ügy került hetente (országosan nagyságrendileg 200 ezerre tehető azoknak az ügyeknek a száma, amelyek kapcsán a kormányablakok előtt került sor valamilyen intézkedésre).²⁰⁵
- 2015 végére 509 ügytípusban járhatott el az országban működő 5 első generációs és 240 második generációs járási ügyintézési pont.²⁰⁶
- 2016 végére a KAB-ok száma megközelítette a 260-at.²⁰⁷ Ugyanebben az évben jelentősen bővült a kormányablakokban intézhető ügyek száma, ezzel elérve a közel 1,5 ezret. 2016-ban nagyságrendileg 13 millió ügyet intéztek az ügyfelek KAB-okban, ennek mintegy fele okmányirodai ügy volt.

²⁰⁵ Az akkori állapotok értékelése kapcsán lásd még: FÁBIÁN–BENCsik 2014.

²⁰⁶ Ilyen kiterjedt feladatkör mellett jelentős az ügyteher. A Hajdú-Bihar megyében működő kormányablakokat például 2015-ben megközelítőleg 20 ezer fő kereste fel havonta.

²⁰⁷ Lásd: JAKAB 2016.

- 2017-ben 266 komplex ügyfélszolgálati pont működött hazánkban (ebből már csak kettő volt első generációs), amelyek 12 millió ügyfél 14 millió ügyét²⁰⁸ intézték el 1558-féle ügy kapcsán.
- 2018 elején a kormányablak-hálózat elemeinek a száma majdnem 280, az állampolgárok pedig több mint 2000 ügytípusban fordulhatnak hozzájuk.²⁰⁹



5. ábra

Kormányablakok Magyarországon

Forrás: <https://kormanyablak.hu/hu/kormanyablakok> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 21.)

A 2018. január 1. napjától hatályos Általános közigazgatási rendtartás (röviden Ákr.) értelmében²¹⁰ a kérelem az illetékes hatóságnál vagy a kormányablaknál terjeszthető elő. Utóbbi lehetőség kapcsán az Ákr. annyi megszorítással él, hogy azt törvény vagy kormányrendelet kizárhatja, amivel összefüggésben lentebb néhány konkrét példa is olvasható.

²⁰⁸ Ez a területi közigazgatás ügyfélszámának kétharmadát jelenti. Számos további hasznos statisztikai adatot tartalmaz az OSAP 1229-es adatgyűjtése: www.kormany.hu/hu/dok?page=1&source=7&type=308#!DocumentBrowse (A letöltés dátuma: 2017. 10. 05.).

²⁰⁹ Alapvető cél, hogy a korábban elkülönülten működő okmányirodák teljes számban integrálódjanak a kormányablakokba.

²¹⁰ 2016. évi CL. tv. 37. § (1) bek.

*Ez a szabályozás a KAB-ok harmadik generációját jelenti, amelyek ügykörszintjei az alábbiak szerint alakulnak 2018 első negyedében. Vannak olyan ügyek, amelyek:*²¹¹

- *azonnal intézhető* (például új személyi azonosítóról és lakcímről szóló hatósági igazolvány kiállítása iránti kérelem vagy forgalmi engedély cseréjére irányuló kérelem),
- *a KAB saját hatáskörében intézhető* (például rendszám-tábla elvesztésének, ellopásának bejelentése és rendszám-tábla pótlására irányuló kérelem, vagy magánútlevelek kiadása, cseréje iránti kérelem),
- *kiegészítő szolgáltatások* (ilyen többek között az Ügyfélkapu-regisztráció, valamint internethasználat és -hozzáférés biztosítása az Építésügyi Dokumentációs és Információs Központ, valamint Országos Építésügyi Nyilvántartás adataihoz és elektronikus alkalmazásainak használatához, elektronikus ügyintézés indításához),
- *hivatalból intézhető* (ilyen többek között az egyéni vállalkozók hatósági ellenőrzése vagy a jármű forgalomból történő átmeneti kivonása),
- *eltérő eljárásrendben működő kormányablakokra meghatározott ügykörök*, így a kormányablak
 - *előtt is előterjeszthető kérelmek* (tajkártyaigénylés befogadása, valamint családi pótlék igénylése),
 - *tájékoztatást nyújt* (például születés anyakönyvezése),
 - *az ügyfelek azonosítását követően egyedi ügyük intézéséhez internetes kapcsolati lehetőséget, szakmai és informatikai segítséget nyújt*,
 - *az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági és a szakhatósági eljárásokkal összefüggésben iratbetekintési és iratmásolati szolgáltatási lehetőséget biztosít*,
- *ügyintézési állapotára vonatkozó tájékoztatás biztosítható* (például gyermeknevelési támogatásra való jogosultság megállapítása iránti kérelem).

A Kormány területi hivatalaitól szervezetileg és költségvetésség elkülönülten működő különös hatáskörű területi államigazgatási szervek továbbra is önálló ügyfélkapcsolati pontokkal rendelkezhetnek (például Magyar Államkincstár vagy Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal területi egységei). Ezek közül az egyik legkiterjedtebb mindig is az adóigazgatáshoz kapcsolódó ügyfélszolgálati-rendszer volt. Ennek megújítása jegyében²¹² – az egyablakos ügyintézés kiteljesedéseként – 2017-től kezdve egyes adóügyi ügyfélszolgálati tevékenységek is elérhetők a kormányablakokban.²¹³ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalnak ettől még továbbra is maradnak saját ügyfélszolgálatai. A jogalkotó távlati célja az, hogy a jövőben mind a 197 járási központban egy helyen lehessen majd intézni az adó- és a közigazgatási ügyeket. Ennek érdekében 2017 júliusában 27, 2018 januárjában pedig további 64 helyszínen biztosítja ezt a lehetőséget (ebből 7 esetben budapesti kormányablakban). Egyes adóhivatali ügyfélszolgálatok kormányablakokba költözése nyomán *2018 februárjában 89 adóigazgatási*

²¹¹ Vö.: 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet, valamint www.kormanyhivatal.hu/download/b/c4/24000/KAB%20%C3%BCgyk%C3%B6r%C3%B6k_20180101%20BFKH%20honlap.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 22.) és www.kormanyhivatal.hu/hu/budapest/jarasok/x-keruleti-hivatal-okmnyirodai-osztaly (A letöltés dátuma: 2018. 02. 22.).

²¹² Lásd: 1902/2015. (XII. 8.) Korm. határozat, valamint 1325/2017. (VI. 8.) Korm. határozat.

²¹³ Lásd még: <http://nav.gov.hu/nav/igazgatóságok> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 25.). Bizonyos esetekben ezeket úgynevezett NAV Pontoknak, illetve NAV ablakoknak is szokták nevezni.

*ügytípusban intézhetik ügyeiket az állampolgárok a járások ügyfélszolgálati pontjain. Többek között lehetővé vált adózással kapcsolatos:*²¹⁴

- igazolások kiadása,
- ügyfélkapu ügyintézése,
- bevallások átvétele, javítása,
- adókártya ügyintézése,
- személyijövedelemadó-bevallások javítása vagy
- csekkék, nyomtatványok igénylése.

*2018. január 29-én – a hatósági eljárásjog megújításával összefüggésben – 40 olyan, jogszabály által kizárt eljárás volt Magyarországon, amelyet nem lehetett elindítani KAB-ok előtt. Ilyenek voltak például*²¹⁵

- *a szabadalmi ügyekkel összefüggő kérelmek* (ezek a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalához tartoznak),
- *az ingatlan-nyilvántartási kérelmek* (ezeket az ingatlan fekvése szerint illetékes ingatlanügyi hatóságnál [járási hivatalnál] kell előterjeszteni),
- *a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elektronikus hírközléssel összefüggő kérelmei* (a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság jár el),
- *a postai szolgáltatók kérelmei* (szintén a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság jár el),
- *akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók névjegyzékébe vétele iránti kérelem* (a Miniszterelnökséget vezető miniszter jogosult a döntéshozatalra),
- *veszélyes katonai objektum üzemeltetési engedélyezése iránti kérelem* (amelyek kapcsán a Honvédelmi Minisztérium dönt), vagy
- *polgári célú pirotechnikai tevékenységhez szükséges engedély iránti kérelem* (eljáró hatóság a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező megyei rendőr-főkapitányság).

A feladatok áttekintése nyomán rögzíthető, hogy szervezeti megközelítésben a kormányablakok a járási hivatalok ügyfélszolgálati helyei, eljárásjogi szempontból pedig kérelmek előterjesztésére alkalmas szervezetek,²¹⁶ amelyek bizonyos esetekben nemcsak a járási hivatalokhoz telepített feladatokat intéznek, hanem adóigazgatási kérdésekben is eljárnak.

Az ügyek változatossága, szerteágazó jellege miatt indokolt volt egy olyan közös *elektronikus tudásbázis* (ügynevezett *Tudástár*) létrehozása, amely naprakészen és megfelelő mélységben tartalmazza a KAB-os ügyek intézéséhez nélkülözhetetlen információkat.²¹⁷ A Tudástár egy ügynevezett *élethelyzet-alapú ügyintézési modellnek megfelelő szolgáltatás*, ami azt jelenti, hogy nem csupán egy-egy konkrét ügy kapcsán tárolja egységes szerkezetben azok leírását, de tekintettel van az azok között fennálló kapcsolatokra is (például baleset, házasság, nyugdíjba vonulás).²¹⁸ A kormányablakok előtt intézhető ügyek

²¹⁴ Lásd: <http://nav.gov.hu/search/searchresults?query=korm%C3%A1lnyablak> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 07.).

²¹⁵ Felsorolásukat lásd itt: www.kormanyhivatal.hu/download/d/e7/24000/TER-3-50-3-2018%20KAB.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 21.).

²¹⁶ 2016. évi CL. tv. 37. § (1) bek.

²¹⁷ HORVÁTH–KOVÁCS–BALTAY 2015.

²¹⁸ <http://kozigazgatas.netenahivatal.gov.hu/az-e-kozigazgatas/tudastar> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 21.).

leírása – a Tudástár adatbázisa alapján – bárki számára elérhető.²¹⁹ Az ügyleírások lényege, hogy azok a vonatkozó jogszabályokhoz képest tömörebben, közérthetőbben ismertetik, hogy az ügyfeleknek milyen teendőik vannak az érintett ügyintézésé során.

Strukturális megközelítésben a KAB-ok 2018 elején a járási hivatalok osztályaként (megyeszékhely járási hivatal esetén főosztályaként) megszervezett egységek. *Elhelyezésük szempontjából nemcsak az volt meghatározó, hogy lehetőleg állami tulajdonban (is) álló ingatlanok adjanak nekik otthont, hanem az is, hogy az ügyfelek számára könnyen és gyorsan megközelíthetők legyenek.*²²⁰ Emiatt van az, hogy több KAB-ot is más szolgáltatások mellé, közösségi terekhez (például bevásárlóközpontokba) vagy forgalmi csomópontokhoz (például busz- vagy vasútállomások közelébe) telepített a kormányzat. Utóbbi kapcsán jó példa a 2018. január végétől üzemelő Nyugati pályaudvarban kiépített kormányablak, amellyel már 6 vasútállomáson működik integrált ügyfélszolgálat,²²¹ a budapesti integrált ügyfélkapcsolati pontok száma pedig 29-re emelkedett.²²² Többek között ez azért is praktikus, mert az ilyen helyeken sokszor – hasonló megfontolásokra alapozva – már posták és közmű-szolgáltatók is jelen vannak.

*A KAB-okkal összefüggő újítások között kell kiemelni az úgynevezett Gépjármű Ügyintézési Pontok létesítését. Ezek az ügyfélszolgálati helyek kifejezetten csak járműügyekben fogadják az állampolgárokat.*²²³ Az ilyen szakosított ügyintézési pontok felállítása mögött meghúzódó praktikus indok az, hogy egyes gépjárművekkel összefüggő esetek nem oldhatók meg az általános ügymenet keretében. Tipikusan a nagyobb márkakereskedők vagy szállítványozási cégek teszik indokolttá a közlekedésigazgatási munka bizonyos helyeken történő újragondolását, mivel ezeknél fordulhat elő az, hogy egyszerre akár több száz jármű kapcsán kívánnak ügyet intézni. Az ilyen típusú eljárásokban az ügyfélnek előre le kell adnia a szükséges dokumentumokat, az ez alapján elkészített okmányokat később, egyszerre veheti át.²²⁴ *Lényegét tekintve tehát ez egy meghatározott szakterület térben és időben koncentrált ellátására szolgáló intézmény, egy speciális KAB, amelynek megjelenése szorosan összefügg a korábban írtakkal, azaz a területi kormányhivatalok és járási (kerületi) hivatalok közötti differenciált feladattelepítéssel.*

Tekintettel arra, hogy a kormányablakok mint fix ügyintézési pontok rendszere mellett más megoldások is ismeretesek a területi államigazgatás ügyfélszolgálati rendszerében, a továbbiakban ezekre térek ki.²²⁵

²¹⁹ Lásd: <http://kormanyablak.hu/hu/feladatokorok> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 21.).

²²⁰ Így történt/történik például Debrecenben is, ahol a 2018-ban működő két, majd a későbbiekben – az úgynevezett intermodális központ kialakítását követően – felállítandó harmadik kormányablak egyaránt az egyik meghatározó villamosvonal mentén található. További érdekesség, hogy ma már virtuális kormányablaktúra is tehető, ami a leendő ügyfelek könnyebb eligazodását igyekszik segíteni: <https://gov.go2maps-vt.city/tours/kormanyablak-x-kerulet-havas-ignac-utca/G2M-0101-Kormanyablak-X-kerulet-Havas-Ignac-utca.html> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 22.).

²²¹ További 7 vasútállomás kapcsán szerepel a tervek között, hogy kormányablakot alakít ki a kormányzat.

²²² Csak Budapesten több mint 2,5 millió ügyfél fordult meg a kormányablakokban.

²²³ 2016-ban ilyen egység létesült a Gyáli Járási Hivatal Ócsai Okmányirodájában, valamint 2018-tól Budapesten, a XVIII. kerületben is kialakítanak egyet.

²²⁴ Lásd: https://orientpress.hu/cikk/2017-06-21_ujabb-gepjarmu-ugyintezesi-pontok-johetnek-letre (A letöltés dátuma: 2018. 01. 17.).

²²⁵ KKFS, 53.

5.2. A kormányablakok működését támogató további megoldások

Az alábbiakban az ügynevezett

- *ügysegédek, valamint*
 - *mobilizált kormányablak*
- intézményeinek áttekintése következik.

Ezek a megoldások is az ügyfelekkel való kapcsolattartás és kapcsolatteremtés megkönnyítését célozzák, ugyanakkor a KAB-hálózat kiegészítését és semmiképpen nem annak kiváltását szolgálják.²²⁶ Tekintettel arra, hogy a 2020-ig terjedő közigazgatás-fejlesztési stratégia ezeknek a megoldásoknak a minél teljesebb kifejlesztését és bővítését szorgalmazza, a kézirat lezárásának időpontja után még bizonyára számos változás történhet.

Ezeknek az intézményeknek a létét az indokolja, hogy bár az integrált ügyfélkapcsolati pontok (kormányablakok) országos hálózatának kiterjesztése meghatározó kérdés, ugyanakkor nem lehetséges (és mint látni fogjuk, racionális megfontolások miatt nem is cél), hogy a jogalkotó valamennyi településen kormányablakot nyisson. Így hát további kiegészítő megoldásokra van szükség annak érdekében, hogy azok az ügyfelek, akik valamilyen okból kifolyólag nem tudják felkeresni a járás székhelyét vagy meglátogatni a KAB-ot, ne essenek el az ügyintézés lehetőségétől.

A települési ügysegédek az országot fokozatosan lefedő hálózatának lényege, hogy az ügyfeleknek nem kell lakóhelyüket elhagyniuk, hiszen az ügysegédek – az önkormányzat épületében tartott ügyfélfogadás során – segítenek a járási hivatal hatáskörébe tartozó ügyek intézésében, továbbá közreműködnek az ügyfél által intézni kívánt ügy megindításában, és szükség esetén az eljárásban is. Az előbbieken túl az ügysegédek segítenek nyomtatványok kitöltésében, valamint azokat eljuttatják a hatáskörrel rendelkező szervhez.

2017-ben többek között olyan ügyekben nyújtottak segítséget/működtek közre, mint néhány meghatározott

- *szociális ügy* (például aktív korúak ellátása, közgyógyellátás iránti kérelmek átvétele és továbbítása),
- *szabálysértési ügy* (tulajdonképpen szabálysértési feljelentés átvétele és továbbítása),
- *a kormányablak saját hatáskörében intézhető ügy* (például lakcímváltozással kapcsolatos kérelem átvétele és továbbítása),
- *családtámogatási, illetve társadalombiztosítási ügy* (például családi pótlékkal és nyugellátással kapcsolatos kérelmek),
- *gyermekvédelmi és gyámügyi hatáskör* (így például otthonteremtési támogatás iránti kérelem),
- *foglalkoztatási ügy* (hatósági bizonyítvány iránti kérelem átvétele).

²²⁶ Lásd: 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 2. § (4) bek.

A települési ügysegédek száma, valamint az általuk elért települések köre is jelentős bővülésen ment keresztül az évek során:

- 2015-ben 753 ügysegéd 1960 települést lefedő hálózatot működtetett,
- 2017 utolsó harmadában 820 ügysegéd dolgozott országosan, ezzel több mint 2400 települést lefedő hálózat jött létre.²²⁷

A jelenlegi közigazgatás-fejlesztési elképzelések között szerepel az ügysegédi hálózat továbbfejlesztése is. Ez egyrészt az általuk nyújtott szolgáltatások körének bővítését irányozza elő, másrészt a hálózat kiterjesztését, aminek végpontjában az áll, hogy 2445 településen legyen megoldott jelenlétük.²²⁸

Ugyancsak az ügyintézési lehetőségek ügyfelekhez való közelítése körébe tartozik az a kézirat lezárásakor egyedülálló projekt, amely egy speciálisan felszerelt kisbusz (*mobilizált kormányablak*) segítségével igyekszik áthidalni az ügyintézési pontok és állampolgárok közötti fizikai távolságot. A mobilizált KAB segítségével lehetőség van többek között

- ügyfélkapu regisztrációra,
- diákigazolványhoz szükséges NEK-adatlap igénylésére,
- megrongálódott személyi okmányok cseréjére vagy
- személyazonosító igazolvány, lakcímkártya, vezetői engedély és útlevél ügyintézésre.²²⁹

A kormányablak buszban az illetékek, igazgatási szolgáltatási díjak bankkártyával rendezhetők. A mobilizált kormányzati ügyfélszolgálat 2016 februárjában kezdte meg munkáját. *A meghatározott kormányablak-funkciók ellátására alkalmas járművet eredetileg arra fejlesztették ki, hogy katasztrófa esetén tömeges okmányvesztéskor a helyszínen lehessen biztosítani az ügyintézést.* A jármű műholdas összeköttetés segítségével képes okmányirodai és kormányablak-szolgáltatások nyújtására. Különösen hasznosnak bizonyult szociális intézmények és bentlakásos otthonok felkeresése során, ugyanis így az intézményben lakók/gondozottak – akik egyébként egészségi állapotuk miatt nem biztos, hogy fel tudták volna keresni a megfelelő ügyfélszolgálatot – helyben tudták meghosszabbítani hivatalos okmányaikat. Ugyanakkor volt példa arra is, hogy valamely kormányablak épületének felújítása, átalakítása miatt a kieső szolgáltatás pótlására vonták be a mozgó kormányablakot, ahogy arra is, hogy valamilyen rendezvényre települt ki így a hivatal.

Az ilyen és ehhez hasonló megoldások – még ha partikulárisak is maradnak a későbbiekben – számos hasznos tapasztalattal szolgálnak a jövőre nézve, egyszersmind választási lehetőséget nyújtanak a jogalkotónak. A mobilizált kormányablak technológiai háttere átvezet bennünket egy másik témához, az e-ügyintézéshez, amelynek területi államigazgatási kötődéseit – tekintettel annak összetettségére és aktualitására – alább külön ismertetem.

²²⁷ Hajdú-Bihar megyében 63 olyan település van, ahol ideiglenes vagy állandó ügysegéd működik közre az ügyintézésben.

²²⁸ Vö.: KKFS, 52.

²²⁹ Lásd: <http://hirlevel.egov.hu/2016/09/13/elsokent-algyon-fogadott-ugyfeleket-a-mobilizalt-kormanyablak/> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 30.).

5.3. Az elektronikus ügyintézés fejlesztése a területi államigazgatás szemszögéből²³⁰

A szükséges szakrendszerek kialakítása és naprakészen tartása,²³¹ továbbá az egyablakos ügyintézés kiteljesítése mellett a gyors és hatékony ügyfélkiszolgálás másik meghatározó komponense az e-ügyintézés (e-közigazgatás) fejlesztése.²³² *Nem meglepő, hogy a korábban ismertetett szervezeti megoldások komplementereként az elmúlt évek közigazgatást érintő átalakításainak meghatározó vonulatát képviselték az elektronikus fejlesztések, amelyek 2010-től kezdve kétségtelenül célzottabbak és összehangoltabbak lettek, mint azt megelőzően.*²³³ A fejlett informatikai megoldások becsatornázásával nemcsak a távolról intézhető ügyek száma bővíthető, hanem az intézmények működése is megalapozottabbá és gyorsabbá válhat.

Habár jelen munka alapvetően nem a közigazgatás elektronikus alapokra helyezésével foglalkozik, miután a folyamat szervesen összefügg a középszintű államigazgatás közelmúltjának és jövőjének alakulásával, nem kerülhető meg. Elég, ha ebben a körben a 2015. évi CCXXII. törvényre, valamint a 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelethez gondolunk. Előbbi az elektronikus ügyintézés általános szabályait határozza meg, utóbbi pedig számos, korábban központi hivatali feladatnak a területi szintre (jelesül a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz) utalását végezte el. Ezek a rendelkezések érdemben befolyásolták a kormányablakoknál és/vagy ügysegédeknel, illetve elektronikusan intézhető ügyek körét.

A továbbiakban – a teljesség igénye nélkül – álljon itt néhány konkrét megoldás, amelyek az e-ügyintézés lehetőségeit gyarapítják, illetve olyan technológiai fejlesztések, amelyek az államigazgatás mezoszintjéhez (is) kapcsolódnak. Az áttekintés eleje az ügyfelek szemszögéből közelíti meg a kérdést, majd hivatali oldalról is ismertetek néhány olyan fejlesztést, amelyek a közigazgatás elektronizálásához és az e-ügyintézéshez kapcsolódnak.

*A személyes kapcsolatfelvétel nélküli szolgáltatások tipikus példái a Kormányzati Ügyfélvonal (röviden KÜ),²³⁴ az Ügyfélkapu²³⁵ és a Webes ügysegéd.*²³⁶ A KÜ célja, hogy globális és hatékony többszörös fogadó-válaszadó szolgálatként az év minden napján napi 24 órában felvilágosítást adjon közigazgatási ügyintézővel kapcsolatos kérdésekben az ügyfelek, a polgárok, vállalkozások és költségvetési szervek részére. Az Ügyfélkapu – amelyet a kormányablakokban is létre lehet hozni – megközelítőleg 400 szolgáltatást biztosít napjainkban (például adóbevallás),²³⁷ a Webes ügysegéd révén pedig lehetőség van többek között gépjárművek adatainak lekérdezésére vagy erkölcsi bizonyítvány intézésére.

²³⁰ Számos további érdekes és hasznos gondolattal szolgál az *Új Magyar Közigazgatás* (10. évf. 3. sz.), amely a közigazgatási informatikai alkalmazások általános lehetőségeiről szól.

²³¹ 2018-ban Magyarországon megközelítőleg 300 szakrendszer működik. Ezek azonban nem mindig kompatibilisek egymással.

²³² Lásd többek között: VESZPRÉMI 2015, 176.

²³³ Lásd: http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes-2016.original.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 12. 11.) *Jó Állam Jelentés*, röviden: Jelentés 2016, 123.

²³⁴ <http://1818.hu/> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 10.).

²³⁵ Legalább ennyire meghatározó a Cégbetuár is, azonban terjedelmi okokból erről részletesen itt nem írok.

²³⁶ www.nyilvantarto.hu/ugyseged/ (A letöltés dátuma: 2018. 03. 10.).

²³⁷ Infojegyzet, Elektronikus ügyintézés 2. www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_43_elektronikus_ugyintezes.pdf/32d90a7a-8f59-4d7e-b17c-81a0ffca77da (A letöltés dátuma: 2018. 02. 01.).

*Ezek a megoldások részben vagy egészben elkerülhetővé teszik a járási hivatalok, illetve ügyfélszolgálatok személyes felkeresését is, de bizonyos, hogy sem most, sem pedig a jövőben nem váltják ki azokat maradéktalanul.*²³⁸

Az eddig írtakhoz szervesen kapcsolódik az a kormányzati szándék, amely szerint 2018-tól a hazai e-ügyintézésnek új kiindulópontja van, ez az ügynevezett SZÜF, vagyis a személyre szabható ügyintézési felület.²³⁹ A SZÜF-öt egy olyan komplex keretrendszernek (lényegében a magyarorszag.hu megújításának) szánja a kormányzat, amelyre az e-ügyintézési szolgáltatók kihelyezhetik saját szolgáltatásaikat. Az elképzelés jogos, hiszen a korábbi, nem ritkán igencsak széttartó fejlesztéseket indokolt egy közös, amolyan ernyőoldal alá rendelni. A felületre elsőként még csak ügyfélkapus azonosítással lehet belépni, a későbbiekben azonban erre alkalmas lesz az eSzemélyi (lásd lentebb) vagy a telefonos azonosítás is. A platform könnyebb használhatóságát szolgálja a letisztult arculat, valamint a közérthető tartalom is.

A felület ingyenes, hitelesített üzenetküldő szolgáltatással is rendelkezik (lényegében egy biztonságos e-mail-szolgáltatásra hasonlít), ez az ügynevezett ePapír.²⁴⁰ Ennek segítségével az állampolgárok biztosak lehetnek abban, hogy a beadványuk célt ért, ugyanakkor az ügy elintézéséhez szükséges iratokat hitelesítve is csatolhatják leveleikhez. A SZÜF folyamatosan, ügynevezett „evolutív fejlődés” nyomán nyeri el majd végleges jellemzőit, de már most is számos olyan ügy megindítására ad lehetőséget, amelyek a kormány- vagy járási hivatalok feladatkörébe tartoznak.

Részben az előbbiekhöz, részben a bírósági peres eljárásokban 2018. január 1-jétől bevezetett új és kötelező elektronikus ügyintézéshez (E-perhez) kötődik a *közigazgatási peres eljárásokban igénybe vehető elektronikus nyomtatványok szabályozása*, amelyek a területi kormányhivatalok kapcsán egy erre kialakított felületen érhetők el.²⁴¹ A szolgáltatás lényege, hogy az érintettek a KH-k és járásaik (kerületi hivatalaik) által hozott döntésekkel szembeni keresetlevelet elektronikus rendszer útján nyújthatják be az elsőfokú közigazgatási határozatot hozó szervnél. Az ehhez szükséges elektronikus űrlap kitöltését és a beadvány összeállítását, benyújtását segíti az informatikai szolgáltatás.²⁴²

A területi kormányhivatalok, a járási hivatalok és a kormányablakok munkája mellett az állampolgárok szempontjából is kiemelt jelentősége lesz az ügynevezett *Közfeladat-kataszter* létrehozásának.²⁴³ Az adatbázis a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság közreműködésével és a Miniszterelnökséget vezető

²³⁸ Természetesen az elektronizált ügykör kiterjedtsége mellett a személyes megjelenés hiányában nem intézhető ügyeken túl (például házasságkötés) a lakosság fogékonysága és a hozzáférés lehetősége is jelentősen emel/ront az e-ügyintézés kihasználtságán. Ezért hangsúlyozza a közigazgatás-fejlesztési stratégia is, hogy az elektronikus közigazgatási szolgáltatásokat népszerűsíteni kell, amihez a falugondnoki hálózat is jelentősen hozzájárulhat. KKFS, 52–53.

²³⁹ Lásd: <https://ekozig.magyarorszag.hu/> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).

²⁴⁰ Lásd: <https://epapir.gov.hu/> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 22.).

²⁴¹ Lásd: <https://e-kormanyablak.kh.gov.hu/client/> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 22.).

²⁴² További, kifejezetten a középszintű kormányhivatalok és járásaik által biztosított elektronikus űrlapok, nyomtatványok más helyeken is elérhetők. Például <http://bkmkh.hu/tartalom/eugyintezes/> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 23.).

²⁴³ 1078/2018. (III. 13.) Korm. határozat, valamint 45/2018. (III. 19.) Korm. rendelet az állami és önkormányzati közfeladat-kataszterről.

miniszter koordinálásával, az általa kiadott módszertan és ütemezés alapján magában foglalja majd a következő intézmények által ellátott közfeladatokat a(z):

- minisztériumok felelősségi körébe tartozó feladatokon túl,
- köztársasági elnök,
- Országgyűlés,
- Alkotmánybíróság,
- alapvető jogok biztosa,
- bíróságok,
- ügyészségek,
- Állami Számvevőszék,
- Költségvetési Tanács,
- Nemzeti Emlékezet Bizottsága,
- Magyar Honvédség,
- önkormányzatok,
- autonóm államigazgatási szervek,
- önálló szabályozó szervek és
- Magyar Nemzeti Bank által ellátott közfeladatokat is.

Megjegyzendő még, hogy a Miniszterelnökséget vezető miniszter a Fejér Megyei Kormányhivatal útján a területi kormányhivatalok hatékony, egységes működésének és irányításának elősegítésére integrált rendszerként *gazdálkodási rendszert* és *adattárházrendszert* (együtt: *irányítástámogatási rendszert*) működtet.²⁴⁴ A gazdálkodási rendszer elektronikus számla fogadását és kibocsátását, valamint gazdálkodási cselekmények elektronikus elvégzését biztosítja. Az adattárházrendszer a szakrendszerekből az ügyintézés lefolyására vonatkozó adatokat és az iratkezelő rendszerekből az iratmozgásokkal, iratkezelési műveletekkel kapcsolatos adatokat kezeli, továbbá a pénzügyi, gazdálkodási rendszerből a működésre vonatkozó adatokat, a létesítménymenedzseléssel kapcsolatos adatokat és az informatikai üzemeltetéssel kapcsolatos adatokat. Az irányítástámogatási rendszer biztosítja a területi kormányhivatalok egyedi működéséhez szükséges gazdálkodási és irányítási funkciók összehangolt informatikai támogatását, a hivatalok közös törzsadataira alapozott működést, valamint a KH-k együttes adatainak valós idejű kiértékelhetőségét.

Az előbbiekhöz hasonló jelentőségű a nagy közigazgatási nyilvántartási rendszercsoportokat érintő *Nemzeti Adatvagyron Szolgáltatásfejlesztés* (röviden NAVASZ).²⁴⁵ *Ennek lényege, hogy a közigazgatási szervezetek nem saját nyilvántartásokat építenek és fejlesztenek, hanem a közhiteles adatbázisokból kapják meg a legfrissebb adatokat, ami összességében hatékonyabb és biztonságosabb megoldás.*²⁴⁶ A fejlesztések során fontos szempont, hogy az igazgatási ügyek az élethelyzetekhez igazodjanak, azaz okmányvesztés esetén például egy ügyintézés keretében lehessen pótolni valamennyi hivatalos iratot. Az online ügyintézés továbbfejlesztésének is kedvez a projekt, hiszen ez által lehetővé válik az elekt-

²⁴⁴ 38/2016. (XII. 29.) MvM rendelet 6. § (1) bek.

²⁴⁵ Vö.: <https://hirlevel.egov.hu/2018/02/20/a-tobb-mint-otmilliardo-nemzeti-adatvagyron-szolgáltatásfejlesztés-navasz-projekt-keretében-kapcsolják-össze-a-közhiteles-nyilvántartásokat/> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 27.).

²⁴⁶ Utóbbi egyáltalán nem elhanyagolandó szempont, ha figyelemmel vagyunk arra, hogy napjainkban közigazgatási oldalról nagyságrendileg 186 ezer jogosultsággal rendelkező használja a közhiteles nyilvántartásokat.

ronikus lakcímbejelentés, valamint a járművek első forgalomba helyezése is biztonságosan intézhető személyes megjelenés nélkül. Az előbbieken túl az elkövetkező években több nagy szakrendszer összekapcsolása is várható a területi kormányhivatalokban (például földhivatali, közlekedési-hatósági ügyintézési).

Ugyancsak kiemelésre érdemes az új típusú (ügynevezett elektronikus) személyi igazolvány, hiszen a dokumentum bármely járási hivatalnál személyesen kérelmezhető. Az eSzemélyi (amelyből 2016 harmadik negyedévére már megközelítőleg egymillió darab készült) elektronikus formában tartalmazza valamennyi személyes adatot és okmányadatot, amely az állandó személyazonosító igazolványon vizuálisan is megjelenik. További fontos újítás, hogy a személyazonosító igazolvánnyal lehetséges a társadalombiztosítási azonosító jel és adóazonosító jel igazolása azon szervek előtt, amelyek ezen azonosító megismerésére jogosultak, és rendelkeznek a megfelelő kártyaolvasó eszközzel.²⁴⁷

Az eddig irtakkal összefüggésben álljon itt egy példálózó felsorolás, amely röviden ismerteti, hogy az ügyek elektronikus intézéséhez milyen fontosabb szakrendszerek kapcsolódnak egy járási hivatalban 2018 elején:

- AVDH (az ügynevezett azonosításra visszavezethető dokumentumhitelesítési szolgáltatás rövidítése),
- DÖR, azaz Digitális Önrendelkezés (ami minden állampolgárnak lehetőséget biztosít, hogy az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Térbe bekerülő adatainak hozzáférését szabályozza),
- eSzemélyi Kliens (a személyazonosító igazolvány, valamint az elektronikus aláírás aktiválására szolgáló alkalmazás),
- RKTA (Részleges Kódú Telefonos Azonosítás, amelynek segítségével már telefonon keresztül is intézhetők egyes ügyek),
- RNY (az ügynevezett Rendelkezési Nyilvántartás olyan rendszer, amely a természetes személyek elektronikus ügyintézésére vonatkozó rendelkezéseket tartja nyilván, és azokat lekérdezhetővé teszi),
- TSZR (az ügynevezett Települési Szolgáltató Rendszer statisztikai és jegyzékalapú lekérdezéseket tart nyilván),
- Integrált Okmányrendszer (az okmányirodai feladatokkal összefüggésben egyrészt a személy- és lakcímnyilvántartás szakrendszere, másrészt a vezetői engedély szakrendszere),
- Parkig-Web (mozgáskorlátozottak parkolási igazolványának ügyintézésére szolgáló szoftver),
- JÁROK (az alkalmazás az országos járműnyilvántartás szakrendszere),
- STB2 (pénzügyi, számviteli, logisztikai, ügyviteli rendszer, amely blankó okmányok, közlekedési igazgatási és pénzügyi nyilvántartások vezetésére szolgáló rendszer),
- EVNYV (Egyéni vállalkozó Nyilvántartás, az egyéni vállalkozói ügyintézés, valamint az ehhez kapcsolódó hatósági ellenőrzés szakrendszere),
- ÁNYK (az Általános Nyomtatványkitöltő segítségével iratok tölthetők fel elektronikus úton a [Magyarország.hu](https://eszemelyi.hu)-ra),
- TAKARNET (a lakcímbejelentés ügyintézéséhez szükséges tulajdoni lapok lekérdezésére szolgáló alkalmazás).

²⁴⁷ Lásd: <https://eszemelyi.hu/> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 23.). Lásd bővebben: VESZPRÉMI 2019, 229–230.

Azonban nem csak a területi kormányhivatalok és járásaik érintettek informatikai fejlesztésekben. A Magyar Államkincstár például TeleKincstár, WebKincstár és MobilKincstár elnevezéssel fejlett, a kor kihívásainak megfelelő elektronikus ügyintézési felületeket biztosít az ügyfelek értékpapír-forgalmazással kapcsolatos ügyeihez. Ezzel biztosítható, hogy a Megyei Igazgatóságokon nem kell minden ügyfélnek minden esetben megjelennie. JátékKincstár néven pedig olyan alkalmazást indított el, amely egy már korábban létrehozott program, az úgynevezett MobilKincstár bővítéseként pénzügyi- és megtakarítási ismereteket ad át játékos formában.²⁴⁸ Megemlítendő továbbá a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elektronikus fejlesztése is, ahol a közelmúlt egyik meghatározó újítása az úgynevezett e-SZJA bevezetése volt.²⁴⁹ Ezen felül az adóhivatal saját fejlesztésű mobilalkalmazással is rendelkezik, amely révén könnyen és gyorsan hozzáférhetők a legfrissebb adózási- és vámügyekkel kapcsolatos hírek, valamint könnyebbé válik a hivatallal való kapcsolattartás.²⁵⁰ Távlatosan az úgynevezett NAV 2.0 megújulási program a papírmentes adóhivatal képét, valamint egy úgynevezett NAV-tudásközpont létrehozását vetíti előre.

A fenti megoldások egyértelműen a közigazgatás szolgáltató jellegét, az ügyfeleket támogató működést erősítik.²⁵¹ Ezekhez azonban nélkülözhetetlenek a megfelelő szoftverek²⁵² és infrastruktúra,²⁵³ amit a kiépítést követően folyamatosan karban kell tartani, valamint időszakosan fejleszteni is kell.²⁵⁴ Ehhez a koncentrált, valamint szisztematikus fejlesztéshez is kiszámíthatóbb kereteket biztosíthat a továbbiakban a racionalizált területi államigazgatás.

²⁴⁸ Lásd: www.allamkincstar.gov.hu/hu/lakossagi-ugyfelek/jatekincstar-roadshow (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.).

²⁴⁹ Lásd: nav.gov.hu/nav/szja/szja (A letöltés dátuma: 2018. 01. 22.).

²⁵⁰ Lásd: nav.gov.hu/nav/archiv/hirek_sajto/hirek/mobilalkalmazassal_segit_a_nav.html (A letöltés dátuma: 2018. 02. 21.).

²⁵¹ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet.

²⁵² Lásd: www.idomsoft.hu/index.php/rolunk/termekek-es-szolgalatasok/123-termekeink/312-allami-alkalmazas-katalogus-aak (A letöltés dátuma: 2018. 02. 21.).

²⁵³ Lásd a 2018-ban folyamatosan megújításra kerülő 1500 Digitális Jólét Program Pontot, valamint <http://kof.hu/szolgalatasokv> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 21.).

²⁵⁴ Lásd: www.itbusiness.hu/Fooldal/hirek/Technology/Az_egyre_hatekonyabb_allam_fele.html (A letöltés dátuma: 2017. 12. 12.).

6. A területi államigazgatás különös hatáskörű szervei a fővárosi, megyei kormányhivatalok létrejöttét követően²⁵⁵

A szakigazgatási feladatok területi ellátása a középszintű kormányhivatalok (Kit. szerinti elnevezésüket használva területi kormányzati igazgatási szervek) felállítása előtt differenciált szervezeti keretek között valósult meg Magyarországon. A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek rendszerváltáskor kialakult konglomerátuma részben racionális okokból (például speciális természetföldrajzi lehatárolás), másrészt a szervezeti önérték miatt, de alapvetően önálló úton fejlődött 2011-ig. Jelen pont alatt időben előre haladva ismertetem, hogy milyen fontosabb átalakításokra került sor a fővárosi, megyei kormányhivatalok mellett működő többi dekoncentrált államigazgatási szerv (a Kit. szerinti elnevezést használva a központi kormányzati igazgatási szervek területi, helyi szervei) kapcsán.

6.1. 2011: integráció és dezintegráció a különös hatáskörű területi államigazgatásban

2010 végén, 2011 elején a fővárosi, megyei kormányhivatalok felállításával a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek köre jelentősen átalakult. Számuk megközelítőleg megfelelő volt. Bár a fővárosi, megyei kormányhivatalok fejlődéstörténetét ismertető 3. pont alatt már utaltam erre, a könnyebb áttekintés érdekében ezen a helyen felsorolom, hogy melyek váltak a KH-k szakigazgatási szerveivé, illetve melyek voltak azok, amelyeket a szervezeti integráció nem érintett.

Az államigazgatási integrációban érintett 14 specializált középszintű államigazgatási szerv a következő volt:

- Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Regionális Felügyelőségei,
- Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Regionális Intézetei,
- Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Regionális Irodái,
- Földhivatalok,
- Regionális Egészségbiztosítási Pénztárak,
- Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságok,
- Regionális Munkaügyi Központok,
- Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség Regionális Munkaügyi Felügyelőségei,
- Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség Regionális Munkavédelmi Felügyelőségei,

²⁵⁵ Számos hasznos információval szolgál még a www.teir.hu/ oldal. (A letöltés dátuma: 2017. 11. 16.)

- Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóságai,
- Megyei Igazságügyi Hivatalok,
- Nemzeti Közlekedési Hatóság Regionális Igazgatóságai,
- Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalok, valamint
- Oktatási Hivatal Regionális Igazgatóságai.²⁵⁶

A strukturális összevonásban nem érintett, így a továbbiakban is a *kormányhivatalok mellett működő* különös hatáskörű szervei voltak 2011-ben a területi államigazgatásnak az alábbiak (részletesebb ismertetésük a felsorolást követően olvasható):

- Nemzeti Földalapkezelő Szervezet Megyei Irodái,
- Nemzeti Park Igazgatóságok,
- Országos Meteorológiai Szolgálat Regionális Központjai,
- Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Megyei Kirendeltségei,
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szervei,
- Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságai,
- Központi Statisztikai Hivatal Regionális Igazgatóságai,
- Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Regionális Igazgatóságai,
- Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek,
- Magyar Bányászati és Földtani Hivatal Bányakapitányságai,
- Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok, valamint
- Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Regionális Igazgatóságai.²⁵⁷

6.1.1. A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet Területi Irodái

Az államigazgatás területi szintjének újraformálása bizonyos értelemben már a fővárosi, megyei kormányhivatalok felállítása előtt megkezdődött. 2010-ben a közigazgatási hivatalok visszaállításával párhuzamosan létrejött két olyan intézmény [Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA), valamint Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV)], amelyek közül az első teljesen új és dekoncentrált egységei is létesültek, míg a második lényegében két korábban elkülönült szakág összeolvadásából alakult meg. A Nemzeti Földalapról szóló *2010. évi LXXXVII. törvény* nyomán a vidékfejlesztési tárca irányításával létrehozott struktúra a törvény 4. § (8) bekezdése értelmében területi szervekkel is rendelkezett. Az *NFA Területi Irodái* a megyei beosztáshoz igazodtak azzal, hogy Budapest és Pest megye egy Központi Irodához tartozik. A Területi Irodák száma ennek megfelelően 19 lett. A NAV-ról lentebb, a megfelelő helyen írok majd.

²⁵⁶ Ahogy erre a korábbi pontokban is utaltam, a többitől eltérően az Oktatási Hivatal Regionális Igazgatóságai nem szakigazgatási szervek lettek, hanem a KH törzshivatalának szervezeti egységévé, Oktatási Főosztályává váltak.

²⁵⁷ Egyesek a katonai igazgatás területi szerveit is ebbe a körbe sorolták 2011-ben a 2004. évi CV. tv. 60. § (1) bek. alapján. Rendszertani okokból az úgynevezett Hadkiegészítő Parancsnokságok bemutatását azonban jelen munka nem tartalmazza, csak a pont végén térek ki röviden a katonai igazgatás területi szerveire.

Az NFA és dekoncentrált szerveinek létrehozása amiatt érdekes, mert a jogalkotó *a feladatot nem a meglévő mezőgazdasági szakigazgatási apparátushoz telepítette, illetve nem is a közigazgatási hivatal szakigazgatási szerveként hozta létre, hanem arra teljesen elkülönült struktúrát intézményesített. A Földalapkezelő és Területi Irodái többek között a következő feladatok ellátására jöttek létre:*²⁵⁸

- a Nemzeti Földalap felett a Magyar Állam nevében a tulajdonosi jogok és kötelezettségek gyakorlása,
- polgári jogviszonyokban a Magyar Állam képviselte,
- földrészletek hasznosítása,
- a kedvezőtlen birtokszerkezetek javítása,
- vagyonnyilvántartás vezetése a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletekről.

6.1.2. Nemzeti Park Igazgatóságok

A természetvédelem állami feladatainak ellátására már az 1989/90-es átalakulás előtt is önálló, az akkori tanácsoktól elkülönülten működő különös hatáskörű területi államigazgatási szervek tevékenykedtek. A szervezeti önállóság egyik alapvető indoka az volt, hogy a természetvédelmi feladatok ellátása nem illeszkedik mindig a klasszikus területbeosztáshoz, miután a védett és nem védett területek sajátos téregységeket alkotnak. A vonatkozó feladatokat a szaktárca már 1990-ben nemzeti park igazgatóságok és természetvédelmi igazgatóságok útján valósította meg azzal, hogy utóbbiakat is fokozatosan nemzeti park igazgatóságokká alakította át.²⁵⁹ *2011-ben 10 Nemzeti Park Igazgatóság (NPI) működött az országban a Vidékfejlesztési Minisztérium dekoncentrált szerveként.*

A vizsgált időszakban hatályos 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 37. §-a az NPI-k kapcsán rögzítette, hogy azok állami alaptevékenységük körében többek között

- ellátják a védett és fokozottan védett természeti értékek és természeti területek, a Natura 2000 területek, valamint a nemzetközi természetvédelmi egyezmény hatálya alá tartozó területek és értékek természetvédelmi kezelésével kapcsolatos feladatokat;
- vagyonkezelői feladatokkal rendelkeznek meghatározott állami tulajdonú vagyontárgyak tekintetében;
- nyilvántartást vezetnek a működési területükön lévő védett természeti területekről és természeti értékekről;
- közreműködnek az erdővagyon-védelmi tevékenységben;
- együttműködnek a kulturális örökségvédelmi szakigazgatási szervekkel;
- segítséget nyújtanak a helyi önkormányzatoknak a természet védelmével kapcsolatos feladatok ellátásához.

Fontos megemlíteni, hogy 2005-ig az NPI-k természetvédelmi hatósági feladatokat is elláttak, azonban a kétezres évek közepén lezajlott szervezeti reform során ezeket

²⁵⁸ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A17K0461.MKA×hift=fffff4&txtreferer=00000001.TXT> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 13.).

²⁵⁹ Lásd: 3/1990. (XI. 27.) KTM rendelet, valamint BÁNYAI 2005.

a Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségekhez helyezte át a jogalkotó (a felügyelőségek rövid ismertetését lásd lentebb).

6.1.3. Az Országos Meteorológiai Szolgálat Regionális Központjai

Az 1992-ben felállított Országos Meteorológiai Szolgálatnak (OMSZ) is működtek területi szervei (telephelyei) 2011-ben. Ezek nem a statuáló jogszabályban, hanem a Szolgálat Szervezeti és Működési Szabályzatában szerepeltek, és jogi konstrukciójukat tekintve lényegében az OMSZ nem önálló szervezeti egységei voltak.²⁶⁰ A középszintű államigazgatási szerv jogi kategóriájának bizonytalanságai miatt – amiről korábban már írtam – 2010 előtt az ilyen megoldás mentén megszervezett egységek nem minősültek dekoncentrált államigazgatási szervnek. *2011 óta azonban a Khtv. 1. § 1. pontja szerint a központi államigazgatási szervek bármely jogállású területi szervét ebbe a körbe kell sorolni,*²⁶¹ és miután az OMSZ központi hivatal, területi egységei – az úgynevezett Regionális Központok, amelyekből ez idő tájt 4 működött az országban – területi államigazgatási szerveknek minősültek. Ezt a gondolatmenetet erősíti továbbá, hogy a Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia ugyancsak a területi államigazgatási szervek között nevesíti ezeket az egységeket.²⁶²

Az OMSZ SZMSZ-e szerint a Regionális Központok – mint a Szolgálat telephelyei – alapvetően az OMSZ Megfigyelési Főosztályának feladataival összefüggő teendőket láttak el, így meteorológiai, légkörfizikai és repülésmeteorológiai megfigyeléseket és méréseket végeztek.

2011-ben az országban az alábbi négy Regionális Központ működött:

- Észak-magyarországi (Miskolcon),
- Észak-alföldi (Debrecenben),
- Dél-alföldi (Szegeden) és
- Dél-dunántúli Regionális Központ (Pécs-Pogányban).

A fentiekben túl további meteorológiai és radarállomások is működtek.

6.1.4. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Megyei Kirendeltségei

A 256/2007. (X. 4.) Korm. rendelet alapján a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (a továbbiakban: MVH) rendeltetése többek között az volt, hogy

- mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokkal összefüggő,
- agrárkáranyhítási, valamint
- az úgynevezett kölcsönös megfeleltetéssel összefüggő feladatokat lásson el.

²⁶⁰ 277/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet, valamint 12/2011. (VII. 8.) VM utasítás, 9. pont.

²⁶¹ A Khtv. 1. § 1. pontja szerint a 2010. évi XLIII. tv. hatálya alá tartozó központi államigazgatási szerv bármely jogállású területi szerve területi államigazgatási szervnek tekintendő.

²⁶² KKFS, 47.

A fentiekén túl egyéb más feladatai is voltak, így például Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszert működtetett, tejkvóta-nyilvántartási rendszert tartott fenn, illetve az MVH kezelésébe tartozott az intervenciók raktárregiszter is.

A vonatkozó rendelet 3. § (1) bekezdése értelmében, valamint a rendelet 1. és 2. számú mellékletei alapján ez a központi hivatal is rendelkezett dekoncentrált államigazgatási szervekkel. Az úgynevezett Kirendeltségek *általános illetékességi területe a megyékhez illeszkedett*, a fővárosban és Pest megyében egy közös Kirendeltség működött. Az MVH kihelyezett egységeinek száma így összesen 19 volt.

Az MVH területi egységeinek középszintű kormányhivatalokba integrálását 2016. december 31-ig alapvetően az gátolta meg, hogy azokat a magyar költségvetés által biztosított források mellett EU-s forrásokból finanszírozott ágazati támogatások iránti kérelmek befogadására, elbírálására és a juttatások folyósítására, valamint piacsabályozó intézkedések működtetésére hozták létre. Amikor a Kirendeltségek az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) Orientációs Részlegéből vagy a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközből (HOPE) finanszírozott *támogatásokkal összefüggő feladatokat láttak el, a megyeitől eltérő beosztás szerint működtek. Ilyenkor a feladatokat hét kiemelt Kirendeltséghez koncentrált a jogalkotó.*²⁶³

6.1.5. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szervei

Az NFA mellett az adó- és vámügyi igazgatást egységbe forrasztó – államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó – intézmény, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) volt a másik olyan közigazgatási szerv, amelynek kialakítása megelőzte a fővárosi, megyei kormányhivatalok felállítását. Az adó szakág területi szervei (néhány másik szakigazgatási területhez hasonlóan) már a rendszerváltást megelőzően is elkülönült szervezeti keretekben működtek.²⁶⁴ Ez persze nem jelenti azt, hogy a szakigazgatási terület teljesen érintetlen maradt volna az átalakításoktól. *Valójában ezen a területen belül is lezajlott egy szervezeti integráció. A 2010. évi CXXII. törvény (Navtv.) nyomán a korábbi Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH), valamint a Vám- és Pénzügyőrség (VP) összeolvasztásából létrejött a Nemzeti Adó- és Vámhivatal.* Az átalakítással a cél a központi költségvetés bevételi előirányzatainak hatékonyabb és gazdaságosabb teljesítése, az államháztartási érdekek érvényesítése volt.

A NAV már 2011-ben is több szempontból sajátos szervezetnek számított. A területi szervek a szokásostól eltérően nem egy központi hivatalhoz, hanem a NAV-hoz mint államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatalhoz kapcsolódtak. A jogelődök jellegzetességei a Navtv. (feladatokra, személyzetre vonatkozó) vegyes rendelkezéseiben köszöntek vissza. A hivatal szervezeti tagozódását meghatározó 273/2010. (XII. 9.) Korm. rendelet (Navr.) 1. § (1) bekezdése alapján a NAV feladatait központi szervei, továbbá középfokú és alsó fokú területi szervei útján látta el. A vám szakág középfokú szerveiként regionális vám- és pénzügyőri főigazgatóságok létesültek, amelyek tovább

²⁶³ Lásd a vonatkozó rendelet 2. számú mellékletét.

²⁶⁴ Lásd: www.kisalfold.hu/belfold_hirek/husz_eve_alakult_meg_az_apeh/2017293/ (A letöltés dátuma: 2017. 10. 24.).

bomlottak megyei igazgatóságokra (utóbbiak voltak a NAV alsó fokú szervei).²⁶⁵ Az adó szakág közép fokú szervei a regionális adó főigazgatóságok, alsó fokú szervei pedig a megyei (fővárosi) adóigazgatóságok lettek.²⁶⁶

6.1.6. Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságok

A pénzügyi igazgatás másik meghatározó szerve az 1996-ban megalakult Magyar Államkincstár (MÁK), amely a Pénzügyminisztérium és a Magyar Nemzeti Bank egyes szervezeti egységeiből, valamint az Állami Fejlesztési Intézet Rt.-ből jött létre. A MÁK területi szerveinek (igazgatóságainak) jogelődjei a Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálatok (Budapesten a Fővárosi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat) és a Nemzeti Bank megyei igazgatóságai voltak.²⁶⁷ A szervezet feladatairól az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 18/A–D §-ai rendelkeztek.

A MÁK által ellátott feladatok köre megalakulása után folyamatosan bővült, változott,²⁶⁸ amelyeket a központi szerv kezdettől fogva dekoncentrált egységei bevonásával valósított meg. A 311/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (Mákr.) értelmében a területi szervek 2007 és 2010 között regionális hálózatban, 2011. január 1-jétől megyei struktúrában látták el feladataikat. A rendelet 1. számú melléklete alapján Magyarországon 19 megyei igazgatóság létesült. A fővárosban külön igazgatóság nem jött létre, az a Pest Megyei Igazgatósággal közösen működött.

A vizsgált időszakban a Kincstár és Megyei Igazgatóságai többek között a következő ügyekben jártak el:²⁶⁹

- költségvetési előirányzatok és azok változásának és teljesülésének nyilvántartása,
- törzskönyvi nyilvántartás vezetése,
- központosított illetményszámfejtés intézése,
- nem állami és nem önkormányzati intézmények fenntartói részére folyósított normatív támogatás kapcsán adatszolgáltatási, folyósítási és ellenőrzési feladatok,
- fogyatékosági támogatás megállapítása,²⁷⁰
- megbízás alapján például a helyi önkormányzat és költségvetési szervei pénzforgalmi számlájának vezetése,
- fiatalok életkezdési támogatásával kapcsolatos teendők ellátása.

²⁶⁵ A megyei igazgatóságoknak határkirendeltségei is lehetnek. Lásd: Navr. 1. § (4) és (7) bek.

²⁶⁶ Itt is működtek megye alatti szinten kirendeltségek. Navr. 1. § (3) és (6) bek.

²⁶⁷ Lásd: www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2017/kulonszam/05_Magyar_Allamkincstar.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 16.). 1996. április 1-jével az Államadósság Kezelő Központ is beolvadt az Államkincstárba.

²⁶⁸ A változások a szervezetet is érintették. 2002. január 1-jétől például kizárólagos állami tulajdonú részvénytársasággá alakult, azonban 2003. június 30-ai hatállyal újból közigazgatási szervként látta el feladatait.

²⁶⁹ Vö.: 2/2011. (I. 14.) NGM utasítás.

²⁷⁰ Lásd: 1998. évi XXVI. tv. 23/B. § (2) bek.

6.1.7. A Központi Statisztikai Hivatal Igazgatóságai

A statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény 5. § (2) bekezdése rögzítette, hogy a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) központi és területi szervezeti egységekből áll. *2011-ben az átalakítások nem érintették – az ekkor még Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium felügyelete alatt működő – KSH dekoncentrált szerveit, az úgynevezett Igazgatóságokat, amelyek főosztályként kerültek megszervezésre és hat működött belőlük az országban.*²⁷¹ Minden Igazgatóságnak két további kirendeltsége volt. A KSH területi szervei nem csupán a 2010/11 körüli években mutattak viszonylagos stabilitást, hanem azt megelőzően is. A korábbi APEH-hez, illetve az NPI-khez hasonlóan már a rendszerváltást megelőzően is abba a szervcsoportba tartoztak, amelyek a tanácsi szervezeten kívül önálló apparátussal működtek.

A központi és területi egységek feladatmegosztása kapcsán a joganyag egy úgynevezett kompetenciaalapú-modellt rögzített, ami azt jelenti, hogy az Igazgatóságok lényegében a KSH-nak mint kormányhivatalnak²⁷² olyan egységeiként funkcionáltak, amelyek statisztikai feladataik egy részét országos illetékességgel látták el. Tevékenységüket tehát nem területi alapon, hanem szakstatisztikai megközelítésben fejtették ki. Ez azt jelentette, hogy a

- Debreceni Igazgatóság foglalkozott országosan a belkereskedelmi, valamint a környezetstatisztika területével,
- Győri Igazgatóság a nonprofit és információstatisztikával,
- Miskolci Igazgatóság az egészségügy- és lakástatisztikával,
- Pécsi Igazgatóság az idegenforgalmi és szállítástatisztika kérdéseivel,
- Szegedi Igazgatóság a szociális terület és népmozgalmi statisztika meghatározott részeivel, végezetül
- Veszprémi Igazgatósághoz tartoztak a népmozgalmi statisztika további részei.

6.1.8. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal területi egységei, az úgynevezett Regionális Igazgatóságok

A 2010/11-ben területi kormányhivatalokba nem integrálódott dekoncentrált államigazgatási szervek körébe sorolandók a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) területi szervei, amelyek a 162/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet módosítását követően 2002. január 1-jétől regionális keretekbe szervezett Igazgatóságokként működtek.²⁷³ *Az Igazgatóságok a területfejlesztési és statisztikai régiókhoz igazodtak azzal az eltéréssel, hogy a Közép-magyarországi Regionális Igazgatóság elnevezése Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóság. A vizsgált időszakban az országban három befogadóállomás is működött.*

²⁷¹ 11/2011. (II. 25.) KIM utasítás.

²⁷² Kszt. 1. § (4) bek. a) pont.

²⁷³ Lásd a rendelet 1. számú mellékletét.

A BÁH központi és területi szerveinek feladatait a jogalkotó a következőképpen határozta meg:²⁷⁴

- állampolgársági döntések előkészítése,
- anyakönyvezéssel kapcsolatos feladatok intézése,
- idegenrendészeti feladatok ellátása,
- útlevelelhatósági feladatok megvalósítása,
- nemzetközi szervezetekkel való kapcsolattartás.

6.1.9. Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek

*A Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség tíz dekoncentrált államigazgatási szerve (röviden KTV Felügyelőségek) természetföldrajzi okokból kifolyólag nem az általános területbeosztást követve, vagyis nem megyei/regionális keretek között, hanem úgynevezett területközi dekoncentrált szervként működtek (a vízgyűjtő területekhez igazodóan). A Felügyelőségek közül az Alsó-Tisza-vidéki és a Tiszántúli KTV Felügyelőséghez további egy-egy kirendeltség is kapcsolódott.*²⁷⁵

2011 elején a vonatkozó rendelet 34–35. §-ai értelmében a KTV Felügyelőségek (és Kirendeltségeik) alapvető feladatai az alábbiak voltak:

- környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági jogkörök gyakorlása,
- adatok gyűjtése,
- nemzetközi feladatok végrehajtásában való közreműködés,
- környezeti tudat- és szemléletformálás,
- közérdekű bejelentések és panaszok kivizsgálása,
- önkormányzatok segítése környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági feladataik ellátásában.

6.1.10. Bányakapitányságok

Végezetül megemlítenénk a *Magyar Bányászati és Földtani Hivatal (MBFH) Bányakapitányságai*. A bányászati tevékenységgel összefüggő szakigazgatási intézményrendszer elemeinek száma, működési területe alapvetően változatlan volt a rendszerváltás óta, sőt, ahogy az a történeti részben is szerepelt, a Bányakapitányságok már a rendszerváltást megelőzően is önálló szervként funkcionáltak. A rájuk vonatkozó szabályok ekkoriban lényegében a 2006-os regionalizáció során kidolgozott rendelkezések voltak. Az MBFH statuáló rendeletének vonatkozó részei értelmében *természetföldrajzi okokból a bányászati tevékenységekhez igazodóan öt dekoncentrált szerv működött az országban, amelyek atipikus regionális beosztást követtek.*²⁷⁶ A Bányakapitányságok székhelyei Budapesten, Miskolcon, Szolnokon, Pécsen és Veszprémben voltak.

²⁷⁴ 9/2010. (IX. 29.) BM-KIM együttes utasítás.

²⁷⁵ 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 5. §-a, valamint a rendelet 1. számú melléklete.

²⁷⁶ 267/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet 3. § (4) bek., valamint annak 1. számú melléklete.

A Bányakapitányságok szervezeti egységei a Bányászati és Robbantásfelügyeleti Osztály, a Gázipari és Építésügyi Osztály, a Földtani és Adattári Osztály, valamint az Adminisztráció (ügyviteli csoport) voltak.²⁷⁷ Alapvető feladataik az alábbiak mentén alakultak:

- kőolaj- és földgázbányászat, a szénhidrogén-szállító, illetve gázelosztó-vezetékek hatósági felügyelete és engedélyezése,
- földtani és ásványi nyersanyag kutatások engedélyezése,
- szilárdásvány-bányászat hatósági felügyelete és engedélyezése.

6.1.11. Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok

A 12 intézmény komplex feladatokat látott el. Rendeltetésük alapvetően az volt, hogy

- gondoskodjanak a közcélú, állami és önkormányzati, továbbá saját célú vízi létesítmények fejlesztési, fenntartói, üzemeltetési összhangjának megteremtéséről,
- nyilvántartásokat vezessenek,
- vagyonkezelői feladatokat lássanak el, valamint
- értékeljék működési területükön a vízkészlet állapotát és elkészítsék a vízmérleget.

6.1.12. Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Regionális Igazgatóságai

A 331/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet úgy foglalt állást, hogy az NRSZH-nak mint központi hivatalnak regionális igazgatóságai, azoknak pedig kirendeltségei vannak. A hét Regionális Igazgatóság, valamint a hozzájuk kapcsolódó 25 Kirendeltség az NRSZH feladataival összhangban az alábbiakban működött közre:

- szociális szolgáltatók, intézmények esetén a működés engedélyezése, a működés és a hatósági tevékenység ellenőrzése,
- védett műhelyek nyilvántartása,
- akkreditált munkáltatók nyilvántartása,
- támogató szolgáltatás, a közösségi ellátások és a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás finanszírozásával kapcsolatos feladatok,
- szakhatósági feladatok ellátása többek között baleseti, rehabilitációs, valamint rokkantsági járadékkal összefüggő eljárásokban.

6.1.13. Újonnan létrehozott dekoncentrált államigazgatási szervek

A területi kormányhivataloktól elkülönülten működő dekoncentrált szervek száma ugyan jelentősen csökkent az év elején megvalósult fúzió nyomán, utóbb azonban ez a csökkenés

²⁷⁷ Vö.: www.mbfh.hu/homearchive/html/index.asp?msid=1&sid=0&hkl=128&lng=1 (A letöltés dátuma: 2017. 10. 24.).

megtorpant. Ennek oka, hogy *ugyanebben az évben új dekoncentrált államigazgatási szervek létesültek.*²⁷⁸

Elsőként a működésüket 2011. január 1-jével megkezdő *Nemzeti Külgazdasági Hivatal (NKH) Regionális Irodáit* kell megemlíteni. Az NKH-t és területi szervezeti egységeit az államigazgatás középszintjének szervezeti integrálásával párhuzamosan, egy korábbi zrt. jogutódjaként hozták létre. A Hivatal statuáló rendelete szerint belföldi területi szervekkel rendelkezett, amelyeket igazgató vezetett.²⁷⁹ Ezek a Hivatal Belföldi Regionális Hálózati Osztályához kapcsolódtak.²⁸⁰ A hat dekoncentrált szervezetnek tekintett Regionális Iroda Debrecenben, Győrben, Miskolcon, Pécsen, Szegeden és Veszprémben működött. Az NKH további kilenc ügynevezett Információs Pontot is működtetett, ezek azonban konkrét ügyintézéssel nem foglalkoztak, csupán tájékoztató feladatokat láttak el, így nem minősültek dekoncentrált egységnek, inkább ügyfélszolgálatként értelmezhetők.

Ugyancsak 2011-ben rendezte új szervezeti keretekbe az *Országos Egészségbiztosítási Pénztár a területi egységeit, hét, ügynevezett Területi Hivatalát*. A Területi Hivatalok Megyei Irodákkal (telephelyekkel) is rendelkeztek. A Dél-alföldi, Dél-dunántúli, Észak-alföldi, Észak-magyarországi, Közép-dunántúli, Fővárosi és Pest Megyei, valamint Nyugat-dunántúli Területi Hivatal főbb feladatai az alábbiak voltak:²⁸¹

- szerződést kötött többek között az egészségügyi szolgáltatások finanszírozására,
- ellenőrizte a szerződések teljesítését,
- ellátta a megtérítési eljárásokkal kapcsolatban hatáskörébe utalt feladatokat.

A fentiek kapcsán két fontos kiegészítésre kell rámutatni. Az első az, hogy látható, hogy a 2010-2011-es grandiózus átalakítás mellett is maradtak (sőt, igazából már 2011-ben is létesültek újabb) olyan dekoncentrált szervek Magyarországon, amelyek nem olvadtak be a területi kormányhivatalok szervezetébe. Irányukba a területi kormányhivatalok differenciált jogosítványokat gyakoroltak. A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek többsége felé a Kormány területi szervei koordinációs, ellenőrzési és véleményezési jogkörrel is rendelkeztek/rendelkeznek (például Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságai). Az egyedüli intézménycsoport, amely irányába sem korábban, sem pedig most nem gyakorolhatnak ilyen jogosítványokat, azok a Nemzeti Adó- és Vámhivatal egységei. A szabályozás így középszinten (egészen akár megye alatti kirendeltségeikig) garantálta, hogy a pénzügyi igazgatás ezen része nagy önállóságot élvező szakigazgatási terület maradjon (ezt egyébként a NAV-os ügyeknek kormányablakokban történő megjelenítése sem számolja fel).²⁸²

A második fontos kiegészítés az, hogy 2011-ben és 2012-ben az általános hatáskörű megyei, fővárosi kormányhivatalok és a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek

²⁷⁸ Mivel ezeket a szervezeteket nem mindig tették vizsgálat tárgyává, a különös hatáskörű dekoncentrált szervek számát illetően eltérést hordozhatnak a különböző szakmai anyagok.

²⁷⁹ Lásd: 265/2010. (XI. 19.) Korm. rendelet 1. § (4) bek.

²⁸⁰ SZMSZ 12, valamint 26. oldalak és 4. számú függelék.

²⁸¹ Vö.: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A11K0300.MKA&getdoc=1> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 17.).

²⁸² A rendészeti szervek ennek a fejezetnek nem képezik ugyan tárgyát (csupán a fejezet végén írok róluk néhány rövid gondolatot), azonban arra utalok, hogy az olyan dekoncentrált rendészeti szervek felé, mint amilyen például a katasztrófavédelmi igazgatóság, a területi kormányhivatalok adat- és felvilágosításkérési joggal rendelkeztek/rendelkeznek.

mellett működtek még úgynevezett Megyei Intézményfenntartó Központok (röviden MIK-ek) is. A 2011. évi CLIV. törvény nyomán, amely megszüntette a területi önkormányzatok intézményfenntartó feladatait, a MIK-ek lettek azok a szervezetek, amelyek a területi önkormányzatok korábbi szociális és köznevelési intézményeit átmenetileg működtették, fenntartották.²⁸³ Az egészségügyi intézmények esetében az állami fenntartó a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet lett (erről részletesebben később írok). A MIK-ek nem voltak részei a fővárosi/megyei kormányhivatalnak, azonban az emberi erőforrások minisztere a kormány megbízottak útján irányította a szervezeteket. A vonatkozó kormányrendelet szerint a kormány megbízottak többek között:²⁸⁴

- közreműködtek a költségvetési tervezés fő kereteit meghatározó költségvetési irányelvek elkészítésében,
- felülvizsgálták, értékelték és jóváhagyták a költségvetési beszámolót,
- beszámoltatták a vezetőket a belső kontrollrendszer működtetéséről.

6.2. A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek számának változása 2012 és 2015 között

A fejezet korábbi pontjai részletesen kitértek a fővárosi, megyei kormányhivatalok, a járások (kerületek), valamint a kormányablakok fejlesztésének folyamatára. *Látni kell azonban, hogy a Kormány területi szerveihez hasonlóan a specializált dekoncentrált szervek sem maradtak statikusak. Az állam által ellátott feladatok újragondolásával párhuzamosan a szervcsoport hol gyarapodott, hol pedig csökkenésnek indult. Most ennek a folyamatnak fogom néhány meghatározó eseményét ismertetni az elmúlt évekből.*

Új különös hatáskörű területi szervként született meg 2012-ben a *Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (GYEMSZI) nyolc Térségi Igazgatósága*.²⁸⁵ Feladataik között a jogalkotó többek között a(z)

- kórházak szakmai tevékenységének ellenőrzését, irányítását,
 - térség szakmai ellátás szervezési feladatainak ellátását,
 - lakossági panaszok kivizsgálását,
 - térségi közös beszerzések megszervezésében való közreműködést, valamint
 - egészségügyi intézmények vezetői tekintetében egyéb munkáltatói jogok gyakorlását
- nevesítette.

Amellett, hogy 2012-ben az NRSZH regionális igazgatóságainak megyei kirendeltségei be- tagozódtak a KH-k szakigazgatási egységei közé (lásd ezzel összefüggésben a 3. pontban írtakat), a környezetvédelmi és vízügyi igazgatási szakág struktúrája is jelentősen

²⁸³ A közgyűjtemények (múzeumok és könyvtárak) kapcsán a fentihez hasonló folyamat nem játszódtott le. A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. tv. módosítása nyomán az intézmények ahhoz a települési önkormányzathoz kerültek, ahol elhelyezkednek. Azokon a megyeszékhelyen pedig, ahol a megyei könyvtár mellett városi könyvtár is működött, a két intézmény összeolvadt.

²⁸⁴ 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet 5–6. §.

²⁸⁵ 9/2011. (IV. 12.) Korm. rendelet.

*átalakult.*²⁸⁶ Ennek eredményeként a kormányhivatalok szervezetén kívül működő dekoncentrált egységek köre bővült az új intézményként felállított *Nemzeti Környezetügyi Intézet (NeKI)* Kirendeltségeivel, másfelől a korábbi Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok helyett *Vízügyi Igazgatóságok* kezdték meg működésüket (részletezésüket lásd lentebb).

A vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításáról szóló rendelet 4. §-a értelmében a *NeKI* a vidékfejlesztési miniszter által irányított, önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv, amely központi szervből és 12 kirendeltségből állt. A rendelet ezen a helyen nem utalt központi hivatalra, helyette a struktúrát közvetlenül a Vidékfejlesztési Minisztériumhoz kapcsolta. Ez a fajta szabályozási technika bevett megoldásnak számított a (jogelőd) tárca más szerveinél is. A *NeKI* és dekoncentrált egységei többek között az alábbi feladatok ellátására jöttek létre:

- vízgyűjtő-gazdálkodással,
- közműves vízellátással és szennyvízkezeléssel,
- vizeink állapotértékelésével kapcsolatos feladatok ellátása, továbbá
- zajvédelmi adatbázis és adatközpont létrehozása,
- útmutatók és szakmai segédanyagok készítése,
- hulladékgazdálkodási létesítmények és tevékenységek nyilvántartása, felmérése és elemzése.

A másik dekoncentrált szerv, amely a környezet-, természet- és vízvédelmi szakág újrakódolása nyomán jött létre, a Vízügyi Igazgatóság. A korábbi Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok átalakítása nyomán felállt területi államigazgatási szervek a vidékfejlesztési tárca irányítása alól a Belügyminisztériumhoz kerültek. Az Igazgatóságokra vonatkozó irányítási, felügyeleti és gazdálkodási viszonyok miatt egyértelmű volt, hogy ezek is dekoncentrált szervek.²⁸⁷ A szervcsoport kezdettől fogva *atipikus lehatárolást követett.* *A 12 Igazgatóság a vízgyűjtő területekhez igazodva látta el feladatait, amelyek a 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet 36. §-a alapján alapvetően a következők voltak:*

- vízgyűjtő-gazdálkodási terv készítésében való közreműködés,
- Ivóvízminőség-javító Program végrehajtásáról való gondoskodás,
- állami tulajdonban lévő vízi létesítmények fenntartása és üzemeltetése,
- vízi társulatok szakmai felügyelete,
- a működési területén folyamatban lévő közmunkaprogramok végrehajtásának szervezése, irányítása.²⁸⁸

Látható, hogy a döntéshozó a fenti két szerv által ellátott feladatokat nem kívánta sem a középszintű kormányhivatal törzshivatala keretében elhelyezni, sem pedig a KH-n belül új szakigazgatási szerv létesítésével megoldani. *Ennek hátterében valószínűleg a speciális*

²⁸⁶ Lásd a 300/2011. (XII. 22.) Korm. rendeletet, amely a korábbi 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet új 4. és 7/C. §-al, valamint 1/a. és 2. számú mellékletekkel egészítette ki.

²⁸⁷ Lásd a 482/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet 3. §-át!

²⁸⁸ Érdemes röviden utalni arra, hogy a vízügyi és vízvédelmi hatósági jogkör 2014-ben a katasztrófavédelemhez került. Ekkortól kezdve az igazgatóságok kifejezetten vízügyi igazgatási szervként működnek. Lásd: 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet.

természetföldrajzi kötődés áll. Ugyanakkor ettől még a két szervezet területi egységei az illetékes kormányhivatalok koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartoztak.

2012-ben több olyan kormányhatározat is napvilágot látott,²⁸⁹ valamint több olyan jogszabály is született, amelyek nyomán az elkövetkező évben a magyar államigazgatásban és annak területi szintjén az úgynevezett intézményfenntartói feladatok érdemben átalakultak. Ennek hátterében a MIK-ek leépítése húzódott meg. Az intézményfenntartó központoktól a feladatok két önálló szervezethez kerültek át.

Az egyik a 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet alapján felállított *Klebensberg Intézményfenntartó Központ (KLIK)*, amely több, azelőtt önálló háttérintézmény összevonásából jött létre, és amely feladatainak ellátása érdekében területi szervekkel (*tankerületekkel, valamint megyeközponti tankerületekkel*) rendelkezett.²⁹⁰ A rendelet 6. § (2) bekezdése külön utalt arra, hogy a tankerület igazgatójával kapcsolatban a kinevezés, a vezetői megbízás, a megbízás visszavonása és a jogviszony megszüntetésének jogát ugyan az Emberi Erőforrások Minisztere gyakorolja, de ezt a *KLIK-elnök és a tankerület székhelye szerint illetékes Kormány megbízott véleményének kikérésével teheti meg.* Bár a Kormány megbízott számára a véleményezési jogot a Khtv. és a Khr. általánosságban biztosította a területi államigazgatási szervek irányába, ágazati rendeletben itt külön megjelent.

A 2013-ban létrehozott állami intézményfenntartó-rendszer lényege az volt, hogy a tankerületek a járási határokhoz igazodva látták el feladataikat, a megyeközponti tankerület pedig olyan tankerületek voltak, amelyek többfeladataikat a megye egész területére kiterjedően valósították meg. A tankerületek részben a MIK-ek humán és tárgyi erőforrásainak, másrészt a települési önkormányzatoknál a fenntartói feladatokat szervező és irányító tisztviselők átvételével jöttek létre.

A másik újonnan létrehozott, és kifejezetten intézményfenntartó feladatokkal foglalkozó államigazgatási szerv a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság volt (SZGYF), amely az EMMI háttérintézményeinek és a MIK-ek humán erőforrásának bázisán jött létre. A vonatkozó szabályozás, azaz a 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet 1/A. § (1)–(2) bekezdései rögzítik, hogy a Főigazgatóság központi szervből és a területi szervként működő megyei és fővárosi kirendeltségekből áll. A megyei kirendeltségek illetékességi területe a megye, a fővárosi kirendeltség illetékességi területe a főváros közigazgatási területére terjed ki.

A rendelet 4. § (1) bekezdése a fentiekhez hozzáfűzi, hogy az SZGYF a szociális és gyermekvédelmi intézményekkel, valamint az ilyen tevékenységet végző alapítványokkal, közalapítványokkal, gazdasági társaságokkal kapcsolatos feladatokat látja el. Az új intézményrendszer felállítását követően a MIK-ek az abba történő beolvadással megszűntek. A feladatok és hatáskörök átmozgatásával összefüggő kérdéseket a 317/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet rendezte.

A folyamat sajátos mozgásra mutat rá. Az eredetileg önkormányzati feladat- és hatáskörök vándorlása az intézményfenntartó központokhoz koncentrálással nem fejeződött be. A MIK-től a feladatok az államigazgatás központi szintjére (KLIK, SZGYF) kerültek, amely immár országosan egységes szakmai szempontok alapján a saját dekoncentrált államigazgatási szervei (tankerületek, szociális és gyermekvédelmi igazgatóságok) útján

²⁸⁹ Lásd az 1106/2012. (IV. 11.) Korm. határozatot, az 1107/2012. (IV. 11.) Korm. határozatot, valamint az 1311/2012. (VIII. 23.) Korm. határozatot.

²⁹⁰ Lásd a rendelet 2. § (1)–(4) bek.

látja el azokat. Az, hogy a köznevelési, szociális és gyermekvédelmi intézményfenntartás nem került a területi kormányhivatalokhoz, praktikus megfontolásokra vezethető vissza. Az ilyen típusú fenntartói tevékenység bár nem volt példa nélküli az államigazgatásban (lásd a minisztériumok által fenntartott különböző oktatási vagy egészségügyi intézményeket), léptéke 2013-tól a korábbiakat jelentősen meghaladja. Volumene miatt pedig az általánostól eltérő, újszerű adminisztratív megoldásokat és szervezeti kereteket igényelt. Ez rávilágított arra, hogy a területi kormányhivatalok mellett több olyan szakigazgatási terület is van, ahol intenzív integrációs folyamatok zajlottak le (lásd az egyes intézményfenntartó szervezeteket).

A különös hatáskörű dekoncentrált szervi kör látens gyarapodása a 2014-es és 2015-ös évektől szűnt meg.²⁹¹

- 2014-ben a jogalkotó megszüntette a *Nemzeti Külgazdasági Hivaltal*, ezzel annak kihelyezett egységei is kikerültek a dekoncentrált szervek közül.
- 2015. március 1-jétől a *GYEMSZI nyolc Térségi Igazgatósága helyébe az úgynevezett Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK) hat Térségi Igazgatósága (röviden TIG) lépett.*²⁹² A TIG-ek legfontosabb feladatai között nevesítette a jogalkotó például a(z)
 - ÁEEK fenntartásába tartozó egészségügyi intézmények szakmai tevékenységének ellenőrzésében való részvételt,
 - lakossági panaszok kivizsgálását,
 - térségi szintű infrastrukturális feltételek (ingatlan, gép, műszer) értékelését, szükségletek megtervezését és ellenőrzését,
 - projektek térségi összehangolását.
- 2015 április 1. napjával, ahogy arról a területi kormányhivatalok kapcsán a 3. pontban már szó esett, a jogalkotó *újabb különös hatáskörű területi államigazgatási szervek, illetve egyes általuk ellátott feladatok területi kormányhivatalokba olvasztásáról döntött.* Az integráció során
 - a *Bányakapitányságok*, valamint a *Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségek* egy az egyben a KH-k részévé váltak, míg
 - a *BÁH-tól, a MÁK-tól és az OEP Területi Hivatalaitól* meghatározott feladatok és az azt ellátó személyzet, illetve infrastruktúra került át a Kormány területi hivatalaihoz.
- Végezetül utalok arra, hogy az előbbiektől eltérően alakult a *Nemzeti Környezetügyi Intézet és Kirendeltségeinek* sorsa. A 2012-ben létrehozott intézményrendszer 2015. július 1-jétől jogutódlással beolvadt a Herman Ottó Intézetbe, így a továbbiakban a NeKI Kirendeltségei sem minősültek területi államigazgatási szerveknek.

A 2011–2015 közötti eseményeket összevetve ez azt jelentette, hogy 2015 júliusában a magyar területi államigazgatásban a kormányhivatalok mellett 13-féle dekoncentrált államigazgatási szerv működött. Ezek a következők voltak (az irányítást/felügyeletet ellátó tárca szerinti bontásban):

²⁹¹ A magyar közigazgatás 2014–2018 közötti szakterületi beosztása kapcsán további hasznos információkkal szolgál ez a munka: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/3329/1/kozig_fold_jegyzet_ossz.pdf 32–37. (A letöltés dátuma: 2018. 03. 17.).

²⁹² 27/2015. (II. 25.) Korm. rendelet, valamint 9/2016. (III. 23.) EMMI utasítás.

- *Földművelésügyi Minisztérium:*
 - Nemzeti Földalapkezelő Szervezet területi egységei,
 - Nemzeti Park Igazgatóságok,
 - Országos Meteorológiai Szolgálat Regionális Központjai,
 - Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei,
- *Nemzetgazdasági Minisztérium:*
 - NAV közép- valamint alsó fokú szervei,
 - Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságai,
- *Miniszterelnökség:*
 - KSH területi egységei,
- *Belügyminisztérium:*
 - Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Regionális Igazgatóságai,
 - Vízügyi Igazgatóságok,
- *Emberi Erőforrások Minisztériuma:*
 - OEP Területi Hivatalai,
 - Állami Egészségügyi Ellátó Központ Térségi Igazgatóságai,
 - Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Tankerületei,
 - Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Megyei Kirendeltségei.

A fenti áttekintés alapján látható, hogy a korábbi történeti korszakokhoz hasonlóan 2015 közepén is az agrártárcának és a humán ügyekkel (oktatással, szociális kérdésekkel, egészségügygel) foglalkozó minisztériumnak az alárendeltségében működött a legtöbb különös hatáskörű dekoncentrált szerv. Utóbbi magyarázata az, hogy 2010 után – ahogyan korábbiakban említettük – a humán szolgáltatásokért a területi önkormányzatok helyett a (középszintű) államigazgatás vált felelőssé.

6.3. Pillanatkép a különös hatáskörű területi államigazgatásról 2016-tól a kutatás végével bezárólag

A 2016–2017 fordulóján lezajlott adminisztratív reform kétségtelenül a minisztériumok és háttérintézményeik, a központi hivatalok és a területi kormányhivatalok, valamint utóbbiak járási hivatalai vonatkozásában hozott nagy horderejű változásokat. Azonban a különös hatáskörű dekoncentrált szervek kapcsán is több fontos kihatása volt. *Az összkép annyiban nem módosult, hogy a központi akarat területi megjelenítéséért a fővárosi, megyei kormányhivatalok mellett továbbra is több különös hatáskörű területi államigazgatási szerv felelős. Számuk azonban újabb redukción ment keresztül.* A lenti áttekintés kifejezetten a közelmúltban bekövetkezett eseményekre fókuszál, valamint a kézirat lezárásakor fennálló helyzetet mutatja be. A felsorolás – a korábban írtakkal való könnyebb összehasonlíthatóság érdekében – a már ismertetett logikához igazodik, azaz az irányítást/felügyeletet gyakorló tárcák mentén tekintem át a különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek közül azokat, amelyek kapcsán valamilyen fontosabb változásra került sor.

6.3.1. Az agrárigazgatás dekoncentrált államigazgatási szerveinek helyzete

A Földművelésügyi Minisztérium (a 2018-as új minisztériumi struktúrában már Agrárminisztérium) területi szervezetrendszere az egyik, amely – összhangban a központi kormányzati átalakításokkal, valamint a területi feladatok átrendezésével – a legjelentősebb átalakuláson esett át az elmúlt években. A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) Megyei Kirendeltségei 2017. június 1-jén megszűntek. Ettől az időponttól kezdve szakigazgatási feladataikat a központi szerv látja el.²⁹³

Bár a *Nemzeti Park Igazgatóságokra* vonatkozó²⁹⁴ szabályozás – a környezet- és természetvédelmi szakigazgatási rendszer átalakításával összhangban – megújult, a fejezet lezárásakor hatályos 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet az intézmény kapcsán számos korábbi szabályozási elemet megőrzött. A rendelet 6. § (1) bekezdése értelmében az NPI-k továbbra is területi államigazgatási szervekként funkcionálnak, feladataik pedig [lásd a rendelet 37. § a)-tól h)-ig terjedő felsorolását] lényegében a 2011-es rendelkezésekkel azonosak.

Az Országos Meteorológiai Szolgálat kapcsán a 2011-ben fennálló helyzet érdemben nem változott.

Bizonyos mértékig az NFA-hoz és annak területi egységeihez hasonlóan alakult az MVH és dekoncentrált szerveinek sorsa. A vonatkozó jogszabály értelmében²⁹⁵ 2016. december 31-ével beolvadásos különválással megszűntek, ami azt jelenti, hogy a kifizető ügynökség általános jogutódjai a Magyar Államkincstár és annak területi szervei lettek, míg az MVH megyei kirendeltségei a középszintű kormányhivatalok részeként működnek tovább (tipikusan úgynevezett Agrár- és Vidékfejlesztést Támogató Főosztály elnevezéssel, lásd korábban, a 3. pontban írtakat).

6.3.2. A Nemzetgazdasági Minisztérium/Pénzügyminisztérium területi szervei

Látszólag az adó- és kincstári szakigazgatás területén az agrártárca dekoncentrált szerveit érintő korrekciókhoz hasonló változásokra nem került sor. Sőt, bizonyos mértékig úgy tűnhet, hogy a NAV és MÁK rezisztens volt az elmúlt évek reorganizációs hullámaira. Valójában azonban az NGM (2018-tól Pénzügyminisztérium) irányítása alá eső két intézményrendszer önálló utat jár be, azok a fővárosi/megyei kormányhivatalokkal párhuzamosan fejlődnek.

A NAV esetében 2016-ban gyökeres reformokra került sor. Megszűntek a középszintű regionális adóhatóságok (regionális adó főigazgatóság) és a középszintű regionális vámhatóságok (regionális vám- és pénzügyőri főigazgatóság), ezzel kétszintűvé vált a szervezet. Továbbá megtörtént az adó és vámterület teljes szervezeti és vezetésirányítási összevonása, létrejöttek a megyei adó- és vámigazgatóságok. Ezeknek köszönhetően egyszerűsödött az adóhatóság működése, csökkent a szervezeti egységek és a felsővezetők száma. A 2015. évi CXCI. törvény rendelkezései nyomán az adó- és vámhivatal a Nemzetgazdasági Miniszter által irányított, és a továbbiakban kormányhivatal helyett központi hivatalként

²⁹³ Lásd: www.nfa.hu/ (A letöltés dátuma: 2017. 12. 11.).

²⁹⁴ Lásd: hu.wikipedia.org/wiki/Nemzeti_park_igazgat%C3%B3s%C3%A1g (A letöltés dátuma: 2017. 11. 24.).

²⁹⁵ 328/2016. (X. 28.) Korm. rendelet.

működő szerv. Jelenleg a NAV vezetőjének feladat- és hatáskörét a kijelölt miniszter irányítása alá tartozó, a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt államtitkár gyakorolja, akinek szakmai helyettesei az irányító minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott helyettes államtitkárok.²⁹⁶ *Ezzel létrejött a központi hivataloknak egy olyan sui generis típusa, amely a minisztériumi struktúrával részleges átfedésben működik.* A megyei adó- és vámigazgatóságok jogállását ez nem érintette, a Navt. 3. §-a értelmében a NAV a feladatait továbbra is központi szervei és területi szervei útján látja el.²⁹⁷ Végezetül a változtatások sorát gyarapítja, hogy meghatározott kormányablakoknál intézhetővé²⁹⁸ váltak egyes adóügyek is (ahogy arról az ügyfélszolgálatokat ismertető pontban már szó esett).

A Magyar Államkincstár (MÁK) profilja is újabb változáson ment keresztül.²⁹⁹ *A kincstári szakigazgatás megújításának homlokterében az a kormányzati szándék áll, hogy a későbbiekben lehetőleg valamennyi állami kifizetés ezen a szervezeten keresztül realizálódjon* (ennek részeként kerültek a Kincstárhoz az MVH korábbi kifizető ügynökségi feladatai, valamint olvadt be a szervezetbe az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, amely utóbbira lentebb még visszatérek). Az Államkincstár a lakossági szolgáltatások (állampapírok forgalmazása) mellett az úgynevezett önkormányzati ASP (*Advanced Service Provider*) bevezetése szempontjából is megkerülhetetlen szereplő. A részleteket taglaló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet szerint az önkormányzati ASP rendszer a helyi önkormányzatok, valamint gazdálkodási szakrendszer esetében az önkormányzat által alapított költségvetési szerv feladatellátását támogató, számítástechnikai hálózaton keresztül távoli alkalmazás-szolgáltatást nyújtó elektronikus információs rendszer. A rendszert a Kormány a Magyar Államkincstár útján működteti.

Az Államkincstárra vonatkozó jogi szabályozás a közelmúltban megújult, ugyanis *2017. november 1-jén a hivatalba beolvadt az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság*.³⁰⁰ *A szervezeti fúzió nyomán a MÁK jelenlegi statuáló rendelete, a 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet 4. §-a úgy rendelkezik, hogy a Kincstár központi szervből, valamint különös hatáskörű, országos illetékességű igazgatási szervből és területi szervekből áll.*³⁰¹

6.3.3. A Központi Statisztikai Hivatalra és „területi szerveire” vonatkozó szabályozás változása

A Központi Statisztikai Hivatal a hivatalos statisztikáról szóló *2016. évi CLV. törvényben* foglaltaknak megfelelően szervezeti átalakításon esett át. Ezzel összhangban a KSH Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 6/2017. (II. 27.) MvM utasítás alapján a KSH eddig alapvetően adatgyűjtési és térségi tájékoztatási feladatokat ellátó regionális főosztályai mint

²⁹⁶ Lásd a törvény 6. §-át!

²⁹⁷ Lásd: <http://nav.gov.hu/nav/igazgatóságok> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 25.).

²⁹⁸ 1325/2017. (VI. 8.) Korm. határozat.

²⁹⁹ Ezzel összefüggésben, valamint a MÁK korábbi feladatváltozásai kapcsán lásd: VARGHA 2017.

³⁰⁰ A társadalombiztosítás intézményrendszerének átalakítása kapcsán lásd: NOVOSZÁTH 2017.

³⁰¹ A területi szerveket és azok illetékességi területét az 1. melléklet határozza meg. Lásd a rendelet 7. § (1) bek.

szervezeti egységek 2017. március 1-jével megszűntek.³⁰² Habár az országban továbbra is léteznek a KSH-nak feladatellátási helyei,³⁰³ ezeknek zöme inkább ügyfélkapcsolati pontként értelmezhető.

6.3.4. Belügyi szervek a területi államigazgatásban

A közelmúlt átalakításai a belügyi területet, jelesül a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt sem hagyták érintetlenül. *Tekintettel arra, hogy a hivatal a továbbiakban nem foglalkozik az állampolgársággal, anyakönyvezéssel és névváltoztatással kapcsolatos feladatokkal, a szervezet 2017. január 1-jétől Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalként (röviden BMH) működik tovább.*³⁰⁴ A változásokat átvezető 361/2016. (XI. 29.) Korm. rendelet 3. §-a azonban nem változtat azon a korábbi megoldáson, amely szerint a hivatal központi szervből és területi szervként működő igazgatóságokból áll. A megmaradó feladatokat a korábbiakhoz hasonlóan tehát hét regionális igazgatóság látja el területi szinten.³⁰⁵

A 2012 óta belügyi tárcához tartozó *Vízügyi Igazgatóságok szabályozása* is megújult. A teljes képhez hozzátartozik, hogy az intézmények jogállása már 2014-ben jelentősen megváltozott. Ennek részletes kifejtésére ezen a helyen nincs mód, így itt csak arra utalok, hogy a költségvetési szervként működő intézmények főbb feladatai a 366/2015. (XII. 2.) Korm. rendelet nyomán a következőképpen alakultak:

- elemzi és értékeli a vizek állapotát és védelmének helyzetét,
- közreműködik hatástanulmányok, elemzések, jelentések készítésében,
- részt vesz szakmai segédanyagok elkészítésében, szakmai képzések szervezésében,
- közreműködik a szennyezéscsökkentési feladatok ellátásában, akcióprogramok megvalósításában.

6.3.5. Emberi Erőforrások Minisztériuma: az intézményfenntartói feladatokat ellátó területi szervek rendszerének változása

A humán tárca irányítása alá tartozó szervek közül utalok az Országos Egészségbiztosítási Pénztár átalakulására. Az OEP helyébe 2017-től a *Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő* (azaz NEAK) lépett. A változásokat végigvezető 386/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet, valamint a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő szervezeti és működési szabályzatáról szóló 29/2017. (VII. 6.) EMMI utasítás összeolvasása alapján rögzíthető, hogy a korábbi 7 db OEP Területi Hivatal a NEAK Területi Hivatalaként tevékenykedik tovább, igaz, nem klasszikus dekoncentrált szervi jogállással, hanem a központi szerv kihelyezett belső szer-

³⁰² Lásd: sh.hu/docs/bemutakozas/hun/kozerdeku/492017_xi_30_mvmm_ksh_szmsz.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.).

³⁰³ Lásd: www.ksh.hu/elherhetoseg (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.).

³⁰⁴ Lásd: https://hu.wikipedia.org/wiki/Bev%C3%A1ndorl%C3%A1si_%C3%A9s_Menek%C3%BClt%C3%BCgyi_Hivatal (A letöltés dátuma: 2017. 10. 24.).

³⁰⁵ Lásd: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=390&Itemid=459&lang=hu (A letöltés dátuma: 2017. 06. 06.).

vezeti egységeiként,³⁰⁶ a NEAK ellátási és koordinációs főosztály megyei illetékességgel eljáró területi szervezeti egységeiként.³⁰⁷

Az ÁEEK Térségi Igazgatóságai, valamint a SZGYF megyei kirendeltségei kapcsán jelentősebb átalakításra nem került sor. A tanügyi területen ugyanakkor komoly változások zajlottak le 2016-ban. A KLIK és az eredetileg 198 egységben működő tankerületi rendszer a 134/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet alapján átadta helyét a Klebelsberg Központnak (KK), valamint az immár több járást is felölelő 59 úgynevezett Tankerületi Központnak (röviden TK). Utóbbiak a rendelet 9. § (1) bekezdése értelmében gazdasági szervezettel rendelkező központi költségvetési szervek. A Tankerületi Központok közreműködnek a központi hivatal feladatainak területi/települési megvalósításában úgy, hogy a tipikusan nagyobb városokban megszerveződött TK-k az egységesített fenntartói jogot átveszik a központi szervtől.



6. ábra

Tankerületi központok és feladatellátási területük

Forrás: <https://hiros.hu/oktatas/kultura/zsamboki-anna-a-kecskemeti-tankerületi-kozpont-vezetoje>

(A letöltés dátuma: 2018. 03. 03.)

A fent írtak áttekintése után rögzíthető, hogy a különös hatáskörű területi államigazgatási szervek csoportja mozgalmas éveket tudhat maga mögött. A 2010/11-es széles körű kormányhivatali betagozódást követően az abszolút szervezeti integrációra való törekvés némileg csillapodott. A hangsúly inkább – az állami/önkormányzati feladatok újragondolása

³⁰⁶ Lásd: www.neak.gov.hu/data/cms1015828/Szervezeti_egysegek_elerhetosege.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 06. 04.).

³⁰⁷ Vö.: 29/2017. (VII. 6.) EMMI utasítás 1. melléklet II. Fejezet 2.4. pontja alapján az Ellátási és Koordinációs Főosztály I–VII. a NEAK 2. függelék.

nyomán – a különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervcsoport profiltisztítására helyeződött. Ennek keretében többféle megoldással élt a jogalkotó.

- Volt példa különös hatáskörű szervek *összeolvadására* (például Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és MÁK);
- ugyanakkor volt példa *kiválásra* is (lásd a Vízügyi Igazgatóságokból kivált Vízügyi Hatóságok esetét, amelyek a jogszabályban kijelölt megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokhoz kerültek);³⁰⁸
- bizonyos feladatokra teljesen *új területi államigazgatási szervtípust* intézményesített a Kormány (lásd a szociális és gyermekvédelmi igazgatóságok létrehozását);
- máskor viszont *kivezette* azokat a dekoncentrált államigazgatásból (például ahogy tette azt a Nemzeti Külgazdasági Hivatallal és annak Regionális Irodáival);
- többször láthattuk a teljes szervezet helyett csupán *meghatározott feladatok területi kormányhivatalokhoz mozgását* (ahogy az a MÁK, OEP és BÁH esetében történt);
- volt példa arra is, hogy egy *különös hatáskörű szerv feladatait utóbb egy másik vegye át* (például az MVH kifizető ügynökségi feladatai kapcsán).

6.4. A középszintű közigazgatás területi államigazgatás melletti további szereplőiről dióhéjban

Ahogy arra korábban utaltam, az áttekintés nem terjed ki sem a középszintű önkormányzatokra, sem pedig a rendészeti/honvédelmi szervek dekoncentrált egységeire. Tekintettel arra, hogy a középszintű feladatok ellátásában ezek az intézmények is részt vesznek, ráadásul a fővárosi, megyei kormányhivatalok, a járások és a különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek is számos konkrét ügyben kapcsolatba kerülnek velük, jelen pont végén felsorolom őket.

A középszintű igazgatás résztvevői Magyarországon a *területi önkormányzatok* is, amelyeknek feladatai az elmúlt években jelentősen módosultak.³⁰⁹ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló *2011. évi CLXXXIX. törvény* (Mötv.) és a Területfejlesztésről és területrendezésről szóló *1996. évi XXI. törvény* (Tft.) alapján a megyei önkormányzatok rendeltetése napjainkban a területfejlesztés, a vidékfejlesztés, a területrendezés és az ezekkel összefüggő koordináció.³¹⁰

A fejezet megírásakor a rendészeti szervek területi egységei a(z):

- *megyei rendőr-főkapitányságok*,³¹¹
- *megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok*,³¹²
- *megyei büntetés-végrehajtási intézetek*,³¹³ valamint
- *Alkotmányvédelmi Hivatal területi szervei*.³¹⁴

³⁰⁸ 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet.

³⁰⁹ BARTA 2014, 64–76.

³¹⁰ Vö.: Mötv. 27. § (1) bek., valamint Tft. 11–14. §-ok.

³¹¹ 1994. évi XXXIV. tv. 4/A. § (1) bek.

³¹² 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet 3. § (1) bek.

³¹³ 1995. évi CVII. tv. 2. § (5) bek.

³¹⁴ 1995. évi CXXV. tv. 2. § (2) bek.

A rendészeti szervektől elkülönül a katonai igazgatás szervezete. Az MH Hadkiegészítő és Központi Nyilvántartó Parancsnokságának úgynevezett Katonai Igazgatási Központjai működnek középszinten (Budapesten, Debrecenben és Székesfehérváron), valamint úgynevezett Toborzó és Érdekvédelmi Központjai (Szolnokon, Szegeden, Veszprémben, Kaposvárott) és Katonai Igazgatási és Érdekvédelmi Irodái (Kecskeméten, Békéscsabán, Salgótarjánban, Miskolcon, Egerben, Nyíregyházán, Pécsen, Győrben, Tatabányán, Szekszárdon, Szombathelyen és Zalaegerszezen).

Végül utalok arra, hogy az olyan sajátos jogállású szervezetek is, mint amilyen a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH), rendelkeznek területi szinten működő egységekkel.³¹⁵ Ezek ugyan nem dekoncentrált államigazgatási szervek, de a középszintű igazgatás teljességéhez hozzátartoznak. *Az NMHH esetében ezek ügyfélkapcsolati pontokként (Debrecen, Miskolc, Pécs, Sopron, Szeged), valamint (Szeged kivételével) a Hírközlés-felügyeleti Főosztály Hatósági Irodáiként funkcionálnak.*³¹⁶

³¹⁵ Vö.: http://nmhh.hu/dokumentum/163512/nmhh_szervezeti_abra.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 27.).

³¹⁶ 25/2017. számú Elnöki Utasítás A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról. 17.3.2.1. pont.

7. Gondolatok az Európai Unió néhány tagállamának területi államigazgatási szerveiről

A magyar szabályozás feldolgozása után érdemes röviden kitekinteni más országok területi államigazgatási megoldásaira annak érdekében, hogy beazonosíthatók-e a hazaival hasonló folyamatok? Az elmúlt évtizedekben kétségtelenül sok olyan feladat jelentkezett, amelyek intézése több rokonítható közigazgatási intézményhez vezetett.³¹⁷ A globalizáció³¹⁸ és digitalizálódás³¹⁹ hatására a nemzetállamok közötti korábbi (éles) különbségek elmosódni látszottak. Az eddig írtakkal összefüggésben azonban rá kell mutatni arra, hogy a közigazgatási konvergencia nem vált átütő erejűvé. Miután a közigazgatás az állami szuverenitás részét képezi,³²⁰ azt az egyes országok saját feladataikhoz igazítva, egyéni szempontjaik alapján alakítják, formálják. Így a központi szint alatti államigazgatás is meglehetősen változatos képet mutat az Európai Unió tagállamaiban. A divergenciát csak fokozza, hogy a globális és lokális kihívásokra a nemzeti közigazgatások általában differenciált eszközökkel reagálnak, emiatt vegytiszta igazgatási modellek napjainkban nincsenek, inkább különféle elemek keveredéséről beszélhetünk.³²¹ Ez a megállapítás még az olyan esetekben is igaz, mint a Benelux országcsoport,³²² a közös állami múlttal rendelkező Csehország és Szlovákia,³²³ vagy a német tagállamok.³²⁴

Az eddig írtak miatt két fontos megjegyzést kell a munka jelen részéhez fűzni. Az első az, hogy az időtállóság érdekében érdemes funkcionális megközelítéssel élni. A nemzetközi kitekintés a részletes országismertetések, a katalógusszerű leírások helyett a középszintű államigazgatásban alkalmazott főbb megoldások bemutatására törekszik. A második megjegyzés az, hogy jelen pont megírása során többféle forrásmunkát kellett kombináltan alkalmazni. Miután a különböző közigazgatási rendszerek struktúráját bemutató, illetve azokat összehasonlító munkák és szakmai anyagok többsége jellemzően az államigazgatás központi szintjére koncentrál, illetve a helyi önkormányzatok kérdését helyezi vizsgálatának középpontjába, így indokolt volt minél szélesebb körből meríteni. A megállapítások a re-

³¹⁷ JREISAT 2012, 47.

³¹⁸ MEETIKA 2009.

³¹⁹ GIL-GARCIA – DAWES – PARDO 2018.

³²⁰ BALÁZS 2016, 188.

³²¹ SZAMEL et al. szerk. 2011, 32.

³²² Az országok területi államigazgatásra vonatkozó szabályozását vesd össze: SZAMEL et al. szerk. 2011, 275., Luxemburg kapcsán: www.eastr-asso.org/fiches-pays (A letöltés dátuma: 2018. 03. 02.), valamint Hollandia kapcsán: SZAMEL et al. szerk. 2011, 631.

³²³ Lásd: http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_Tschechiens (A letöltés dátuma: 2018. 03. 06.), míg Szlovákia kapcsán: http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_der_Slowakei (A letöltés dátuma: 2018. 03. 06.).

³²⁴ SZAMEL et al. 2011, 179.

leváns hazai³²⁵ és fellelt külföldi közigazgatási munkák³²⁶ mellett nemzetközi szervezetek kapcsolódó országtanulmányain,³²⁷ nemzeti közigazgatási rendszereket ismertető anyagokon,³²⁸ valamint területi államigazgatási szervek vezetőinek szakmai találkozóin született idegen nyelvű dokumentumokon alapulnak.³²⁹

A kitekintés keretében:

- először a dekoncentrált államigazgatás alakulását (is) befolyásoló főbb nemzetközi mozgásfolyamatokat ismertetjük,
- külön kitérve más államok azon középszintű intézményeinek bemutatására, amelyek a magyar területi kormányhivatalokhoz hasonlóak,
- végül a különös hatáskörű szubnacionális államigazgatási egységek néhány fontosabb jellemzőjét tekintjük át külföldi példákon keresztül.

7.1. A területi államigazgatás fejlődését befolyásoló főbb nemzetközi folyamatok

A stabil fejlődési ívvel rendelkező országokban az államigazgatás területi szintje a közigazgatás szűk értelemben vett intézményrendszerének egyik legstabilabb elemét jelenti,³³⁰ amelynek rendeltetését és feladatait érdemben meghatározza az adott időszakban érvényesülő államfelfogás. A 20. század utolsó harmadában tapasztalható decentralizációs hullámnak köszönhetően például számos országban feladatok és jogosítványok áramlottak a közigazgatás területi szintjére. A hatáskörök átrendeződése érdemben befolyásolta a dekoncentrált államigazgatást is, mert bár alapvetően nem ezek az egységek, hanem a területi önkormányzatok (például Franciaországban, Olaszországban, vagy Görögországban a régiók) voltak azok, amelyek a jogosítványokat megkapták, ugyanakkor a folyamatot széles körben térszerkezeti változások kísérték.³³¹ Ennek köszönhetően a területi államigazgatás korábbi funkciói is újragondolásra szorultak.

A fenti folyamattal szervesen összekapcsolódott a közszektorban zajló fejlesztéseket az 1980-as évektől egyre markánsabban meghatározó irányzat, a *New Public Management*

³²⁵ LŐRINCZ szerk. 2006; SZAMEL et al. szerk. 2011; BALÁZS 2003; TEMESI 2016.

³²⁶ JREISAT 2012; PETERS–PIERRE eds. 2012; MARCOU 2010; KUHLMANN–WOLLMANN 2014; BARLOW–WASTL–WALTER eds. 2004; COULSON–CAMPBELL 2008.

³²⁷ Lásd az Európa Tanács által készített munkákat: *Structure and Operation of Local and Regional Democracy* sorozat kötetei: <https://book.coe.int/en/104-structure-and-operation-of-local-and-regional-democracy-series> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 22.) és www.oecd.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 02. 22.).

³²⁸ Bizonyos esetekben a konkrét példák a Wikipedia internetes lexikonból származnak, ahol a hitelesség érdekében az angol, német és magyar nyelvű változatokat egymással is összevettem. Más helyeken a források felkutatásának kiindulópontjaként szolgált az internetes lexikon. Lásd https://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_division (A letöltés dátuma: 2018. 01. 02.). Ahol arra lehetőség volt, a példaként megjelölt államok konkrét közigazgatási szerveinek honlapjaira is hivatkoztam.

³²⁹ *Association Européenne de Représentants Territoriaux de l'Etat*, angolul: *European Association of State Territorial Representatives*, röviden *EASTR*. Elérhető: www.eastr-asso.org (A letöltés dátuma: 2018. 01. 07.).

³³⁰ Vö.: BALÁZS 2006a.

³³¹ A regionális átalakítások általában azokban az országokban voltak sikeresek, ahol ezt etnikai-kulturális szempontok és gazdasági érdekek is erősítették.

(NPM, magyarul Új Közmenedzsment),³³² amely a versenyszférában már bevált költségcsökkentő és teljesítménynövelő megoldások átvételét hangsúlyozta az állami és közigazgatási működés területén.³³³ Az NPM által favorizált menedzsertechnikák sikeres terjedéséhez több nemzetközi szervezet (például Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, Világbank) is aktívan hozzájárult. Az Európai Unió például a 2000-es években a csatlakozni kívánó államok adminisztrációja számára megfogalmazott minőségi és mennyiségi elvárásokon (másképp Európai Közigazgatási Tér ideáján) keresztül jelenítette meg az Új Közmenedzsment több elemét.

A fenti folyamatok egymással összekapcsolódva, végső soron az államnak és végrehajtó apparátusának gyengülését vonták maguk után. A hálózatosodás irányába mutató átalakítások eredményeként az államigazgatás középszintű egységei a korábbi hatósági és ellenőrző jogosítványok helyett több helyen közvetítő-koordináló szerepre tettek szert. Ez volt az az alaphelyzet, amelyben a 2000-es évek második felében jelentkező gazdasági-pénzügyi válságra, valamint egyes, egészen napjainkig ható globális társadalmi krízisekre³³⁴ reagálni kellett (volna).

A gyors és hatékony kríziskezeléshez azonban a korábbiak miatt nem mindenhol álltak rendelkezésre megfelelő jogi és adminisztratív eszközök. Megkerülhetetlenné vált az állam és a közigazgatás szerepének újragondolása. Az ennek hátterében meghúzódó paradigmaváltás lényege, hogy a korábban domináns Új Közmenedzsment helyett/mellett más megközelítések kerülnek előtérbe. Az egymással konkuráló tudományos irányzatok között emelhető ki a hálózatos, illetve többszintű kormányzás elképzelése,³³⁵ a hatékony állam koncepciója és a neoweberi megközelítés (röviden NWS). Az új irányzatok egyik fontos megállapítása az, hogy az üzleti szektor nem szükségszerűen átláthatóbb, hatékonyabb, olcsóbb, mint a sokat bírált közigazgatás.³³⁶ Amennyiben az NWS-re fókuszálunk, annak lényege a klasszikus weberi gondolatok megújítása. Ez alapvetően azt jelenti, hogy a közigazgatást a jelen kor kihívásaihoz kell igazítani, amihez nélkülözhetetlenek a hatósági eszközök, valamint egy működésében és struktúrájában integráltabb végrehajtó apparátus kialakítása.³³⁷

A fenti jellemzők együttesen a területi szint, pontosabban a területi államigazgatás megerősítésének kedveznek. Ennek kereteit egyértelműen a demokrácia, a hatékonyság és a jogállamiság kell, hogy adják.³³⁸ A hatékonyság fokozása például széles körben törekvésként fogalmazódik meg, ugyanakkor általános iránynak tekinthető a középszinten elérhető elektronikus közigazgatási szolgáltatások fejlesztése is. Bár a központosítás több európai országban felfedezhető, volumene már igen eltérően alakul (például információ-

³³² OSBORNE–GAEBLER 1994.

³³³ DRECHSLER 2005, 95., valamint JREISAT 2012, 6.

³³⁴ Például állami adósságkezelési problémák, illegális migráció, munkanélküliség, terrorizmus, környezeti katasztrófák, nehezen finanszírozható nagy ellátórendszerek.

³³⁵ A menedzszerelvű teóriák, valamint a hálózatos kormányzás elméleteinek összefoglaló leírását adja: HORVÁTH M. szerk. 2007, 79–82.

³³⁶ Lásd: JREISAT 2012, 177., valamint DRECHSLER 2005, 95.

³³⁷ ÁRVA et al. 2017, 252.

³³⁸ Vö.: <http://ias-iisa.bees-solution.com/ias-iisa/wp-content/uploads/RapportLausanne.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 05.). A kérdéssel részletesen foglalkozott továbbá: HOVANYECZ 2009.

technológia vagy az auditing centralizációja, ezek kapcsán utóbb a dekoncentrált szervezeteknek is adódnak feladatai).³³⁹

A korábban írt jellegzetességek ismeretében kialakítható a funkcióknak és feladatoknak egy olyan viszonylag stabil köre, amelyek jellemzően (de nem szükségszerűen minden országban) a középszintű államigazgatáshoz tartoznak. Ennek megfelelően

- tipikusan az államigazgatás dekoncentrált egységei intézik azokat a *közhatalmi elemet hordozó (hatósági) teendőket*, amelyeket célszerű a helyi viszonyoktól függetleníteni (például egyes környezetvédelmi kérdésekben való eljárás Olaszországban az úgynevezett Területi Környezetvédelmi Ügynökségek által³⁴⁰);
- az államigazgatás kihelyezett egységei sokszor olyan tevékenységeket is ellátnak, amelyeknek megszervezése valamilyen okból, de a szokásostól eltérő logikát igényel (például Lengyelországban az egészségügy, Finnországban az adóigazgatási és nyilvántartási feladatok,³⁴¹ vagy Szlovákiában az állategészségügyi tevékenység³⁴²);
- vannak olyan teendők is, amelyek kifejezetten *a területi államigazgatási szervek irányításával, ellenőrzésével és koordinálásával függenek össze*. Jó példaként szolgálhat erre Spanyolország, ahol a *Delegado del Gobierno* (kormány megbízott) intézményének egyik központi feladata a regionális dekoncentrált szervek irányítása és koordinálása, működésük összehangolása, ellenőrzése;³⁴³
- a helyi önkormányzatok irányába gyakorolható *törvényességi kontroll*³⁴⁴ (*ellenőrzés vagy felügyelet*) megvalósítása, amit a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is az államigazgatáshoz telepít* (lásd például az érintett szerveket Finnországban³⁴⁵ vagy a „Megyei Kormány megbízottakat” Litvániában³⁴⁶);
- a válsághelyzetekre tekintettel a *központi akarat egységes megjelenítése* ugyancsak a dekoncentrált szervek útján realizálódik, miután az hierarchikus irányítási/felügyeleti viszonyok mentén valósulhat meg legjobban (például ilyen feladatot lát el Franciaországban a *Préfet*,³⁴⁷ Hollandiában a *Commissaris van de Koning*³⁴⁸ vagy Görögországban a főtitkár³⁴⁹).

A középszintű államigazgatási szervezetekhez utalt feladatok ellátása strukturális megközelítésben kétféleképpen valósulhat meg. Az egyik megoldás az, hogy a központi közigazgatás (a Kormány) számára egy kiemelt területi szerv létesül, amely jellemzően, de nem szükségszerűen általános feladat- és hatáskörrel rendelkezik (persze ismeretesek kivételek is, így például Csehország, ahol nem működik ilyen típusú szerv.³⁵⁰)

³³⁹ BOHNE–GRAHAM eds. 2014, valamint VINEETHA 2013.

³⁴⁰ Lásd: www.isprambiente.gov.it/en/national-system-for-environmental-protection/arpa-appa (A letöltés dátuma: 2018. 03. 20.).

³⁴¹ OECD Territorial Reviews: Sweden 2017, 157.

³⁴² Lásd: www.svps.sk/english/contacts.asp (A letöltés dátuma: 2018. 03. 09.).

³⁴³ SZAMEL et al. szerk. 2011, 402.

³⁴⁴ Lásd a Charta 8., államigazgatási felügyeletről szóló cikkét. Továbbá: ÁRVA 2014, 177–181.

³⁴⁵ SZAMEL et al. szerk. 2011, 583.

³⁴⁶ KIURIENÉ 2015, valamint SZAMEL et al. szerk. 2011, 925.

³⁴⁷ Lásd: www.prefectures-regions.gouv.fr/ (A letöltés dátuma: 2018. 02. 25.).

³⁴⁸ Vö.: SZAMEL et al. szerk. 2011, 631. Továbbá: OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014, 203.

³⁴⁹ Lásd: http://de.wikipedia.org/wiki/Politische_Gliederung_Griechenlands (A letöltés dátuma: 2018. 03. 07.).

³⁵⁰ Lásd: https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=62458 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 07.).

A másik megoldás a szakigazgatási területek mentén kiépült különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek intézményesítése. A két szisztéma nem zárja ki egymást, sőt, Magyarországhoz hasonlóan az európai uniós országok jelentős részében ténylegesen „vegyes” megoldás érvényesül. Ennek az a magyarázata, hogy szinte mindenhol vannak olyan feladatok, amelyeket jelentőségük vagy sajátosságuk okán nem lehet egyik különös hatáskörű területi szervhez sem telepíteni. Továbbá az esetek jelentős részében a többszereplős dekoncentrált szervcsoport léte önmagában indokolttá teszi egy olyan szerv létét, amely koordinátorként összehangolja működésüket. A középszintű szakigazgatási szervcsoport viszont azt az igényt jelzi, hogy sok helyen kell biztosítani a szakszerű feladatellátást.

A fentiekből egyértelműen következik, hogy a területi államigazgatás tipikusan több intézmény együttműködéséből jön létre. A dekoncentrált szervek közötti kapcsolatokról függően az államigazgatás szubnacionális szintje vagy integrált vagy dezintegrált. Az első lényegében azt jelenti, hogy az államigazgatás középszintje összefogott, míg a második ezzel szemben széttagolt szisztémára utal.

Az *integrált* területi államigazgatási rendszerek kapcsán az egyik lehetséges megoldás az úgynevezett *működési integráció*. Ennek lényege, hogy a dekoncentrált szervek megtartják (szervezeti, költségvetési, személyzeti) önállóságukat, azonban feladatellátásuk, hatáskörgyakorlásuk során – bizonyos kivételekkel, de – valamennyien kötelesek az erre kijelölt területi szerv akaratának megfelelően eljárni (ilyen megoldással találkozni például Franciaországban³⁵¹ vagy Belgiumban). A másik lehetőség, hogy az integráltságot a területi államigazgatásban jelentékeny *szervezeti összevonás* (is) támogatja. Ilyenkor az államigazgatás középszintű szervei ugyan elveszítik költségvetési, személyzeti önállóságukat, valamint törzskari funkcióik egy részét is, de szakmai feladatellátásuk terén továbbra is önálló maradnak (példaként említhető Olaszország, Lengyelország vagy Szlovénia). Azok az európai országok, amelyeknek területi államigazgatása *széttagolt*, szervezetiileg és működés szempontjából dezintegráltak. Ilyen például Portugália.³⁵²

7.2. „Területi kormányhivatalok” Európa más államaiban³⁵³

Az alábbiakban azokat az eseteket tekintem át, amikor egy országban működik olyan dekoncentrált államigazgatási szerv középszinten, amely a központi akarat egységes megjelenítéséért felelős, és feladatait tekintve tipikusan nem csak egy szakigazgatási területhez kötődik. A könnyebb áttekinthetőség érdekében a továbbiakban ezeket az intézményeket területi kormányhivataloknak nevezem, és következő jellemzőiket vizsgálom:

- feladat- és hatáskör,
- a szerv vezetőjének kiválasztása során alkalmazott szempontok, kinevezésének időtartama,

³⁵¹ További hasznos adalékokkal szolgál: EYMERI-DOUZANS – BOUCKAERT 2013.

³⁵² A korábbi szisztéma kapcsán lásd: *OECD Territorial Reviews: Portugal* 2008, 24. Továbbá a körzetek élén álló kormányzók feladatainak átadása után működő dekoncentrált szervek kapcsán lásd: https://en.wikipedia.org/wiki/Districts_of_Portugal (A letöltés dátuma: 2018. 03. 20.).

³⁵³ Ennek a pontnak a megírásához elsősorban a *European Association of State Territorial Representatives* elnevezésű szervezet hivatalos oldalán található anyagokat, valamint a következő tanulmány megállapításait használtam fel és egészítettem ki további információkkal: TEMESI 2016.

- az intézmény középszintű államigazgatásban elfoglalt helye,
- főbb szervezeti megoldások,
- pénzügyi mozgástér.

A vizsgált szervcsoport feladatai és hatásköre tekintetében mind a múltban, mind pedig napjainkban komoly heterogenitás jellemző:

- ezt a kijelentést nem rontja le az a megállapítás, hogy sok országban igazgatásracionálitási megfontolások miatt ez a szerv végzi néhány *kiemelt terület koordinálását* (lásd például Hollandiát, ahol a katasztrófavédelem összehangolásáért felel);
- a feladatok között számos esetben megtalálható a helyi önkormányzatok fölötti *törvényességi kontroll*, amely vonatkozásában van példa gyengébb kapcsolatra (például törvényességi ellenőrzés Dániában),³⁵⁴ valamint erőteljesebb beavatkozási lehetőségekre is (lásd a ciprusi törvényességi felügyelet szabályozását);³⁵⁵
- a konkrét ügyekben végzett *hatósági tevékenység*, így engedélyek kibocsátása, ellenőrzések lefolytatása, nyilvántartások vezetése kapcsán már jelentős eltérések mutatkoznak (erre lentebb, az olasz és finn területi hivataloknál térek ki);
- a társadalmi-gazdasági folyamatok hatékonyabb befolyásolása érdekében több országban is nemzeti, esetenként európai uniós *(terület)fejlesztési források fölötti jogosítványokra* tettek szert a vizsgált középszintű szervek.³⁵⁶ Romániában például kifejezetten ezt tekintik a szervezet és vezetője legfontosabb funkciójának, míg más országokban az állami fejlesztéspolitika – infrastrukturális fejlesztési programok – területi szintű végrehajtásában ugyan részt vesznek, azonban annak nem ők a kizárólagos/legfontosabb szereplői. Utóbbihoz sorolható többek között a spanyol, holland, vagy bolgár megoldás;³⁵⁷
- *végül utalok arra, hogy az EU-tagállamok között találunk olyanokat is, amelyek mellőzik a kormány területi intézményét.* Ez tipikusan azzal magyarázható, hogy a megnevezett funkciókat, feladatokat az adott országban más jogintézmények és közigazgatási mechanizmusok útján látják el. Lettországon például a koordinációt és a törvényességi kontrollt minisztériumi szinten gyakorolják, míg Szlovéniában a törvényességi kontrollt valamennyi dekoncentrált szerv a saját feladat- és hatáskörének megfelelően biztosítja.³⁵⁸

További összevetésekre ad alapot, ha a szerv vezetőjének kiválasztása és kinevezése során alkalmazott szempontokat vizsgáljuk. A szervcsoport vezetőjének kiválasztása az esetek jelentős részében kifejezetten *szakmai* alapon történik (például Litvániában vagy Finnországban). Van azonban ettől eltérő módszer is. Luxemburg, Lengyelország vagy Románia

³⁵⁴ OECD Territorial Reviews: Sweden 2017, 157.

³⁵⁵ SZAMEL et al. szerk. 2011, 228.

³⁵⁶ CHARBIT é. n.

³⁵⁷ Vannak olyan adminisztratív rendszerek is, ahol a releváns területi államigazgatási szervnek nincs semmilyen kapcsolódó jogosítványa (például Litvániában, Luxemburgban).

³⁵⁸ SZAMEL et al. szerk. 2011, 801. Továbbá: www.mju.gov.si/en/areas_of_work/administrative_units/ (A letöltés dátuma: 2018. 03. 05.).

esetében a hivatalvezetői tisztség kifejezetten *politikai* indíttatású.³⁵⁹ Végezetül találni példát arra is, hogy az előbb említett metódusok *keverten* jelennek meg, tehát a politikai döntés kifejezetten szakmai alapokon nyugszik. Ilyen az olasz szabályozás. Az előbbiekhöz szorosan kapcsolódik a hivatal vezetőjének *kinevezési időtartama*.³⁶⁰ Találni példát *határozott és határozatlan időtartamú kinevezésre egyaránt*. A *határozott időtartamú* kinevezések között is igen eltérő, hogy pontosan hány évig lehet valaki a szerv élén. A bolgár vagy a litván megoldás ezt 4 évben határozza meg, ugyanakkor vannak olyan országok, ahol a kinevezés időtartamát tudatosan elválasztják a kormányciklustól. Finnországban például 5 évre, Svédországban 6 évre szól a kinevezés. Utóbbi lehetővé teszi a tisztség megújítását újabb 3 évre. A kormányzati ciklusoktól eltérően alakul Hollandia esete, ahol ugyancsak 6 évre nevezik ki a hivatalvezetőt, azonban adott esetben ez újabb 6 évre megújítható. A *határozatlan időtartamú* kinevezésre szolgálhat példaként Spanyolország és Románia szabályozása.³⁶¹

A területi államigazgatásban elfoglalt pozícióját illetően az intézmény jellemzőit legmarkánsabban az úgynevezett prefektusi rendszer adja vissza. Ahol ezzel, vagy ehhez hasonló megoldással, találkozni a középszinten, ott a vizsgált szerv vezetője egyértelműen a területi államigazgatás vezetője is (lásd például Lengyelországban a vajdát,³⁶² vagy Spanyolországban a kormány megbízott³⁶³ intézményét). Ezzel párhuzamosan más EU-országokban (például Finnországban vagy Litvániában) olyan megoldás terjedt el, amelyben a középszint élén álló hivatalvezető *a többi dekoncentrált szervvel mellérendeltségi viszonyban áll*, jogállását tekintve nem emelkedik ki azok közül. Arra is van példa, hogy *nem működik ilyen államigazgatási szerv* az adott országban (például Lettország, valamint az idő közben bekövetkezett átalakítások miatt Portugália). Természetesen ez a pozíció nem statikus, hiszen a körülmények függvényében időszakosan változik.³⁶⁴ Így történt ez a legutóbbi pénzügyi-gazdasági válság nyomán is. Több országban a szerv területi államigazgatásban/közigazgatásban elfoglalt pozíciója erősödött (például Olaszországban, Bulgáriában). Európa több más államában ezzel ellentétes folyamatok játszódtak le. Észtországban, Svédországban és Lengyelországban az érintett hivatalra vonatkozó szabályozást többen ilyennek értékelik. Az előbbiektől eltérően változatlanoknak tekinthető a litván, a holland vagy a román szabályozás.

Szervezeti oldalról vizsgálva a kérdést rögzíthető, hogy költségcsökkentő, illetve ügyfélcentrikus célzattal van példa olyan gyűjtőszervek működtetésére a területi államigazgatásban, amelyek más dekoncentrált szerveket is magukba olvasztanak (lásd Olaszország, valamint Finnország szabályozását).³⁶⁵ Olaszországban a Kormány Területi Hivatalainak felállításával (*Ufficio Territoriale del Governo*) a különös hatáskörű dekoncentrált szervek közül egy közös intézménybe vonták össze az agrárügy, a környezetvédelem, a foglalkoz-

³⁵⁹ Egyes országokban ez amiatt alakult így, mert a meggyengült közhatalmi eszközöket a központi beavatkozás lehetőségével igyekeztek pótolni.

³⁶⁰ Lásd: www.eastr-asso.org/fiches-pays (A letöltés dátuma: 2018. 02. 20.).

³⁶¹ TEMESI 2016, 123–124.

³⁶² SZAMEL et al. szerk. 2011, 685.

³⁶³ A spanyol *Delegado del gobierno* intézményének például a rendőrség és a polgári védelem felé is vannak irányítási jogosítványai.

³⁶⁴ TEMESI 2016, 132.

³⁶⁵ További példaként szolgálhat még Dánia, ahol ugyancsak megvalósult a dekoncentrált államigazgatási szervek egy részét érintő (célzott) strukturális integráció.

tatáspolitiká, az infrastruktúra és a közlekedés szakigazgatási szerveit.³⁶⁶ Finnországban a területi államigazgatás felépítése úgy változott meg, hogy a korábbi területi szintű hivatalok egy része két vegyes profilú szervbe épült be. 2018 elején az egyik csoportot a mi fogalmaink szerinti területi kormányhivatalok, a hat Regionális Államigazgatási Ügynökség (*Aluehallintovirastot*) alkotja,³⁶⁷ a másikat az a tizenöt Gazdaságfejlesztési Közlekedési és Környezetvédelmi Központ,³⁶⁸ amelybe a korábban önállóan működő gazdasági központok, környezeti engedélyezési ügynökségek és közlekedési hatóságok beolvadtak.

*A területi közigazgatás fentebb megjelölt intézményei egészen eltérő pénzügyi mozgástérrel rendelkeznek.*³⁶⁹ Az esetek zömében a területi kormányhivatalok költségvetési forrásai a gazdasági kondíciók romlásával szinkronban csökkentek (erre szolgálhat példaként Bulgária, Lengyelország vagy Luxemburg). Sokkal ritkább volt az az eset, hogy a működésre fordítható források növekedtek volna (például egyes német *Landok* esetén, mondjuk Bajorországban).³⁷⁰ Az országok közül több is (például Litvánia, valamint Románia) nagyságrendileg a korábbiakhoz hasonló költségvetési forrásokat biztosít a vizsgált hivatalok számára.³⁷¹

7.3. Különös hatáskörű területi államigazgatási szervek néhány európai országban

Az Európai Unió országok többsége kisebb vagy nagyobb számban, de fenntart a centrumtól függő, annak dekoncentrált egységeként funkcionáló különös hatáskörű államigazgatási szerveket (is). Habár ezek maradéktalan katalogizálására jelen munka keretei között nincs lehetőség, kiemelhetők közös elemek, valamint itt is nevesíthetők konkrét példák.

A nemzeti rendszerek eltérései ellenére is rögzíthető, hogy ezek az intézmények mindig az adott ágazat portfóliójához kötődnek. Így például Bulgáriában a Nemzeti Adóhivatalnak Területi Igazgatóságai működnek,³⁷² Észtországban a Környezetvédelmi Felügyelőségnek Megyei Irodái vannak,³⁷³ míg Lettorszában többek között az Állampolgársági és Migrációs Hivatalnak működnek országszerte dekoncentrált egységei³⁷⁴). Működési területük a konkrét szakigazgatási terület sajátos követelményeinek megfelelően alakul, ami egyes esetekben különbözik az általános közigazgatási területbeosztástól (például természetvédelmi területekhez igazodik, esetleg fejlesztési-statisztikai egységekkel összhangban alakul). Ezek a szempontok a szervezeti integráció köréből sokszor kiemelik az érintett egységeket. Így például a korábban említett integrált olasz, illetve finn hivatalok sem olvasztották magukba az ottani adóhivatalokat.

³⁶⁶ SZAMEL et al. szerk. 2011, 371.

³⁶⁷ Lásd: www.avi.fi/en/web/avi-en/frontpage#.WrMOuWrOWvE (A letöltés dátuma: 2018. 03. 13.).

³⁶⁸ Lásd: <http://tem.fi/en/ely-centres> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 13.).

³⁶⁹ Vö.: TEMESI 2016, 133.

³⁷⁰ A német tartományok külön-külön is értelmezhetők ebben az esetben.

³⁷¹ Az általános pénzügyi kondíciók kapcsán további hasznos információkkal szolgál: WALLE–JILKE 2012.

³⁷² Lásd: www.nra.bg/en/page?id=548 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 05.).

³⁷³ Lásd: www.kki.ee/en/county-offices (A letöltés dátuma: 2018. 03. 05.).

³⁷⁴ Vö.: www.pmlp.gov.lv/en/home/contacts/pmlp-divisions/ (A letöltés dátuma: 2018. 03. 16.).

Az eddig írtaktól három esetben tapasztalható lényegesebb eltérés. Elsőként az *angolszász szabályozási logikát követő országokban*. Itt a helyi önkormányzatok miatt nem indokolt a területi államigazgatásban tagolt struktúra kialakítása (például Írországból három úgynevezett *Regional Assembly* látja el a területi szinten jelentkező feladatokat).³⁷⁵ Azokon a szakigazgatási területeken azonban, ahol ilyen szervek működnek, autonómiájuk széles körű (ügynökségként látják el feladataikat). Ezek miatt a központi szerveknek nincs kontinentális értelemben vett kirendeltségük, dekoncentrált szervük.³⁷⁶

A második csoport, ahol a területi államigazgatás specializált szerveinek szabályozása az általánostól eltérően alakul, a *szövetségi berendezkedésű országok köre* (például Németország). A föderatív államok területi közigazgatása trichotóm, ami azt jelenti, hogy középszínt az önkormányzatok és a tagállami dekoncentrált szervek mellett – eltérő arányban, de – a szövetségi kormánynak is működnek dekoncentrált egységei (Németországban ilyen területek például a pénzügyi igazgatás vagy a vízi utak és a hajózás szakigazgatási területe).³⁷⁷

Végül utalok arra, hogy miután az államigazgatási szervek viszonylag ritkán épülnek ki minden település szintjéig (ezt bizonyos kiemelt ügycsoportok indokolhatják, így például a közegészségügy, munkaügy, építésügy, de ilyenkor is tipikusan korlátozottan valósul meg), az államigazgatási feladatok egy részét Európa-szerte a helyi önkormányzatok látják el.³⁷⁸ Ez a megoldás széles körben elterjedt, különbség alapvetően az átruházott feladatok mennyiségében van.

A nemzetközi kitekintés alapján rögzíthető, hogy az államigazgatási feladatok dekoncentrált ellátását az európai országok széles körben ismerik és alkalmazzák, továbbá az eltérő logikát valló szisztémák is megférnek egymás mellett. Kétségtelen, hogy ez az elmúlt évtizedek gazdasági, társadalmi és környezeti eseményeinek nyomása alatt – a közigazgatás többi elemével összhangban – változásokon ment keresztül.³⁷⁹ A területi államigazgatás jelentősége azonban több ok miatt is nehezen vitatható. Egyfelől azért, mert az integrációs szervezetnek nincs a tagállamoktól elkülönült területi igazgatási apparátusa.³⁸⁰ Így a helyi önkormányzatok mellett az államigazgatás középszíntű szervei is nélkülözhetetlen építőelemei az Európai Unió igazgatásának. Másfelől a kitekintés rávilágított arra is, hogy több helyen megerősítették a végrehajtó funkciókat, ami a hatósági jogosítványok újbóli felfedezésével és több esetben egy integráltabb szervezetrendszer kiépítésével a középszíntű (állam)igazgatás megújítását vonta maga után.

³⁷⁵ Lásd: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersNLP/Ireland/Pages/default.aspx> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 02.). Továbbá www.ipa.ie/_fileUpload/Documents/LocalandRegionalBodiesinIreland_2012_2016.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 09.).

³⁷⁶ Vö.: SZAMEL et al. szerk. 2011, 138.

³⁷⁷ Lásd: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/federal-public-service.pdf?__blob=publicationFile 15 és 20. (A letöltés dátuma: 2018. 03. 05.).

³⁷⁸ Csehországot lásd például: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023212.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 12.).

³⁷⁹ Lásd még: Európa Tanács MCL-16(2009)6a, valamint OECD 2011.

³⁸⁰ GOETZ 2001, 1037.

8. Következtetések a realitások és tendenciák alapján

A fejezetet a legfontosabb megállapítások összegzése zárja. Elsőként a történeti rész kapcsán, majd a hatályos magyar, illetve nemzetközi jellemzőkre alapozva.

A magyar területi államigazgatás nagy korszakait vizsgálva rögzíthető, hogy a *duálizmusban* a középszintű közigazgatás alapvetően saját úton fejlődhetett. Ugyanakkor sem ebben az időszakban, sem pedig a polgári közigazgatás első világháború utáni időszakában *nem valósult meg szisztematikus fejlesztés a területi szinten.*³⁸¹ A 19. század végi, 20. század eleji államigazgatás mezo-szintje – ismert hibái és hiányosságai ellenére is – alapvetően a kor színvonalán állt. Integratív kötőpontjai is megvoltak (lásd főispán, közigazgatási bizottság, vármegyék, járások), ezek azonban – a társadalmi és gazdasági események, valamint a korszak hatalompolitikai viszonyai miatt – nem teljesedhettek ki maradéktalanul. Az egyre erőteljesebb *központosítás* a gyakorlatban a főispáni intézmény szupremáciáját, valamint a KB gyengülése mellett a vármegyei szakigazgatási feladatok marginalizálódását hozta. A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek *fragmentált* rendszerében azonban drasztikus változás nem következett be az 1940-es évek végéig.

Bizonyos értelemben a kívülről adaptált *tanácsrendszer* végezte el azt a munkát, amelyet a dezintegrált területi szint kapcsán korábban elodázott a jogalkotó. Ugyanakkor, ahogy azt korábban olvashattuk, ez már egy *teljesen új logika* mentén valósult meg. A hatalom egységes megközelítése, valamint a demokratikus centralizmus elve miatt 1949-től csak államigazgatás működött, helyi önkormányzatok már nem, a korábbi területi államigazgatási szervek pedig szakigazgatási egységekként olvadtak be a tanácsokba. *A jogalkotó a tevékenységek összefogását az irányításba ágyazva a Végrehajtó Bizottságok feladatává tette. A kezdeti markáns centralizáció az idő előrehaladtával némileg oldódott, a kötőpontok bizonyos mértékig itt is fellazultak.* A tanácsai szakigazgatási szervek mellett az egyes tárcák egyre kiterjedtebb szakigazgatási intézménykört alakítottak ki, és a tanácsok szervezetén kívül működő különös hatáskörű államigazgatási szervek száma is növekedésnek indult.

A *rendszerváltás* során és az azt követő években érthető módon a területi helyett a központi és a települési szintű struktúra kérdései élveztek elsőbbséget. *A területi államigazgatás nem csupán a figyelem partvonalára sodródott, de részben szét is zilálódott, nem rendelkezett kellő koherenciával ahhoz, hogy a magyar közigazgatás hatékony végrehajtó szintjeként működjön.* A dekoncentrált államigazgatás strukturális konszolidációja 1990 és 2010 között váltakozó sikerességgel ugyan, de folyamatosan zajlott. A szakmai

³⁸¹ Ez a kérdés viszonylag későn, a 20. század harmincas éveiben válik kiemelt jelentőségűvé, valamint Magyar Zoltán munkásságának köszönhetően tesz szert tudományos igényű megközelítésre.

és kormányzati elképzelések³⁸² bizonyos eltérésekkel, de főbb vonalaikban visszatérően úgy foglaltak állást, hogy megkerülhetetlen:

- a feladat- és hatásköri rendszer revíziója, továbbá
- a dekoncentrált államigazgatási szervek szelekciója azzal, hogy
- a fennmaradók irányába a koordinációt erősíteni kell, valamint
- az időközben középszinten felmerülő államigazgatási feladatokat lehetőleg a Kormány területi hivatalába kell dekoncentrálni.

*Ezt a gondolatvezetést azonban két tényező is negatívan befolyásolta. Az egyik az időbeli szűkösség volt. A szisztematikusan felépített modernizáció ugyanis tipikusan meghaladta volna egy politikai ciklus kereteit.*³⁸³ A másik negatív jelenség a tárcaérdekek erodáló hatása volt. Ugyanis onnantól kezdve, hogy a főhatóságok a területi szerveiket érintő átalakításokat a belügyeikbe való beavatkozásnak minősítették, már nem voltak hajlandók a szervcsoportot (is) érintő reformokban részt venni.

*2010 óta a kormányzó erők egyik alapvető törekvése a jó állam ideájának jegyében az állami szerepkör megerősítése, a végrehajtó hatalom, ezen belül a területi államigazgatás diszfunkcióinak kezelése.*³⁸⁴ Ennek érdekében a jogalkotó – a poszt-NPM-korszaknak megfelelően a New Public Management egyes elemeinek továbbvitelével, illetve más elemeinek elhagyásával – intenzív kormányzati kapacitásépítésbe kezdett. A folyamat egészét vizsgálva megállapítható, hogy – a hazai koncentráció és integráció által kijelölt úton – a területi közigazgatáson belüli arányok döntő módon az államigazgatás javára tolódtak el, miután a döntéshozó a rendszerváltás során követett logika inverze alapján járt el. Azaz a helyi önkormányzatok helyett az államigazgatást, a települési szint helyett pedig a területit preferálta.³⁸⁵ *Nem meglepő, hogy általános iránnyá vált a feladatok és hatáskörök államigazgatásba áramlása, valamint az, hogy középszinten egy összefogottabb végrehajtó apparátust alakított ki a kormányzat.*

Habár a magyar közigazgatás mezoszintje továbbra is osztott,³⁸⁶ azaz egymás mellett működnek a rendészeti szervek dekoncentrált egységei, a területi önkormányzatok, valamint a dekoncentrált államigazgatás általános és különös hatáskörű szervei, utóbbiak kapcsán az alábbi főbb változtatások emelhetők ki:

- a dekoncentrált államigazgatási szervek számának csökkentése (szervezeti integráció),
- a területi kormányhivatalok és vezetőik feladatainak, valamint jogosítványainak folyamatos bővítése (működési integráció),
- az alsó-középszintű igazgatás uniformizálása,
- az ügyfélszolgálati tevékenység megújítása.

³⁸² Lásd a fejezet korábbi pontjaiban ismertetett kormányhatározatokat!

³⁸³ Vö.: Kiss 2009.

³⁸⁴ Lásd még: 62/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet.

³⁸⁵ BALÁZS 2011, 190–193.

³⁸⁶ PÁLNÉ KOVÁCS 1993. Továbbá lásd: www.parlament.hu/documents/10181/303867/2015_1_teruleti_allamig_rdsz/32d65a92-10f0-49e0-afd6-ebcf687d263f (A letöltés dátuma: 2018. 03. 05.).

A fentiek alapján rögzíthető, hogy az állam kevesebb dekoncentrált szervvel kívánja megvalósítani ugyanazt a feladathalmazt. Továbbá az is egyértelmű, hogy míg a központi szintet elsődlegesen irányító és stratégiaformáló szerepre szánja, addig a területi államigazgatást alapvetően hatósági ügyek intézésére és intézményfenntartói feladatok ellátására.

Tudva azt, hogy a közigazgatási reformok komplexitása miatt nehéz annak pontos megítélése, hogy az ilyen típusú beavatkozások mennyire sikeresek, hatékonyak, esetleg fenntarthatók,³⁸⁷ a kézirat lezárásakor a feladatracionalizáció és államigazgatási reorganizáció egy olyan pontjához ért, amely alkalmas arra, hogy összegezzük az eddigi átalakítások tapasztalatait, egyes erősségeit és szakmai gyengeségeit.

A legutóbbi közigazgatás-fejlesztési időszak egyik erősségeként tartható számon, hogy a területi államigazgatásra vonatkozó céljai egyértelműek, megvalósítása gyors és feszes volt. A Magyar-programmal elméleti keretbe foglalt, majd a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával továbbvezetett adminisztratív reform egyik meghatározó eleme a területi közigazgatás és benne a dekoncentrált szervezetszám megújítása.

Ezzel összefüggésben azonban rá kell mutatni arra, hogy a szakmai hatástanulmányok, előkészítő anyagok, valamint modellkísérletek – főként az első években – meglehetősen darabosak voltak (például az integrált szervezetek költségvetési irányítása kapcsán, vagy az intézményfenntartással járó feladatokkal összefüggésben). Ez részben a krízishelyzetekre válaszként adott átalakítások tempójából fakadhatott. Napjainkban azonban már egyre több példa van olyan területi államigazgatási pilot projektekre (lásd a szolgáltató kormányhivatali modell kapcsán írtakat, vagy a SZÜF bevezetésének lépéseit), amelyek célja az, hogy elkerülhetővé tegyék, hogy az átalakítások esetleg hatékonyságot rontó tényezővé váljanak.

Habár több, a szétagoltság irányába mutató jelenség is megvalósult (például új dekoncentrált szervek létrejötte 2011-ben, 2012-ben, valamint 2013-ban), ugyancsak erősségként kell kiemelni azt, hogy a jogalkotó alapvetően képes volt a korábban mindig is hangsúlyos ágazati önérdék negligálására. A *neoweberi elemeket hordozó* adminisztratív fejlesztési folyamat révén a Kormány valamennyi korábbi területi reformnál messzebbre jutott az indokolatlan strukturális szétagoltság és a felesleges párhuzamosságok megszüntetése felé vezető úton. *Ennek jellemző iránya a szervezeti integráció lett.*³⁸⁸ *Ez pozitív felismerés, hiszen valamennyi államnak jól felfogott érdeke, hogy napjaink felgyorsult világában az állami/közigazgatási döntéseket minél gyorsabban és olcsóbban tudja megvalósítani.*

Ugyanakkor figyelemmel kell lenni arra, hogy az összefogottabb működés megkérdőjeleződhet, akár az ágazati szeparatizmus is új erőre kaphat, ha a KH-k koordinációs/ellenőrzési jogosítványai kihasználatlanul maradnak (például együttműködési kötelezettség, átszervezés, kinevezés/felmentés kapcsán). Ráadásul a nem integrált különös hatáskörű dekoncentrált szervek mellett megtalálhatók középszinten a rendészeti szervek kihelyezett egységei, valamint a területi önkormányzatok és néhány további sajátos jogállású intézmény kirendeltségei is (például NMHH), amelyekkel ugyancsak érdemes élő kapcsolatot kialakítani, fenntartani.

Komoly előrelépés, hogy a területi kormányhivatalok konstrukciója által lehetővé vált az is, hogy az egymáshoz szervesen kapcsolódó, de korábban elkülönült szakigazgatási terü-

³⁸⁷ Ezzel összefüggésben lásd a *Jó Állam Jelentéseket* (Elérhető: <https://tudasportal.uni-nke.hu/>), valamint az OECD által a KKFS kapcsán készített értékelő anyagot (lásd: OECD 2017).

³⁸⁸ Lásd a Magyar-program 2011, 24. adatokat!

letek zöme (az élethelyzet-alapú közigazgatási működésnek megfelelően) egy intézménybe tagozódjon be. A KH-k révén a jogalkotó olyan területi szintű szervezetekre tett szert, amelyek alkalmasak lehetnek minden olyan új államigazgatási feladat fogadására, amelyek nem telepíthetők a tárcák területi egységeihez. *Ráadásul a megyei (fővárosi) és járási (kerületi) hivatalok felállítása nyomán – amennyiben arra szükség van – mód nyílik vertikális feladatátrendezésre az államigazgatásban úgy, ahogy az 2016 végén és 2017-ben is történt.*

Kiemelendő, hogy a területi kormányhivatalok és járási hivatalok kapcsán a jogalkotó immár *differenciált feladat- és hatáskör-telepítést* folytat, ami várhatóan a jövőben is tovább zajlik majd. A feladat- és hatásköri fúzió, valamint a szerkezeti reformok azonban nem önmagukért, hanem az ügyfelekért vannak. A kormányablakok felállítása, a települési ügysegédek rendszerének beüzemelése, valamint az e-ügyintézés bővítése és mélyítése mind az ügyfélközelség erősítését szolgálja, azt, hogy a hivatali ügyintézéssel járó folyamatok egyszerűbbé váljanak. *Ezen a téren ugyanakkor még vannak további teendők*, hiszen az átalakítások ellenére a jegyzőknél is maradtak átruházott államigazgatási feladatok (például választással kapcsolatos, hulladékgazdálkodási, adózással kapcsolatos, valamint honvédelmi, ügyekben), ami az ügyfelek számára akár zavaróan is hathat.

Általános megállapítás, hogy a területi államigazgatás a központi akaratot konvertálja alacsonyabb szintre, valamint a világjelenségek kényszere miatt is integráltan kell működnie. *Ugyanakkor a nemzetközi kitekintés megerősíti, hogy nincs formakényszer a középszintű államigazgatás megszervezésében, helyette a szervezeti és működési integráció (koordináció) kombinált alkalmazása jellemző.* Példaként szolgálhat erre a lengyel,³⁸⁹ a szlovén³⁹⁰ vagy a korábban már részletesebben ismertetett olasz, illetve finn területi államigazgatás, ahol működik a magyarhoz hasonló területi (kormány)hivatal, ugyanakkor maradtak olyan szakigazgatási ágak is, amelyek önállóan képviselik magukat középszinten. Ennek oka az, hogy a specializált államigazgatási feladatok területi szintű ellátását lehetőleg minél több helyen kell biztosítani az országban. Persze az e-ügyintézés bizonyos idő után képes lehet ennek meghaladására, ugyanakkor kiérlelése még bizonyosan időt vesz igénybe.

A fentiek ismeretében rögzíthető, hogy napjaink és a közeljövő meghatározó társadalmi-gazdasági kihívásainak kezelésében a dekoncentrált államigazgatási szervekre komoly szerep hárul. *A vizsgált szervcsoport megkerülhetetlen a nemzeti versenyképesség fokozásában, valamint a különböző kormányzati szintek közötti kommunikáció erősítésében. A területi államigazgatás ezzel járul hozzá az új és eredményesebb (magyar viszonylatban a jó) állam koncepciójához.*³⁹¹

³⁸⁹ Lásd például: www.poznan.uw.gov.pl/struktura-urzedu (A letöltés dátuma: 2018. 02. 07.).

³⁹⁰ Lásd: www.upravneenote.gov.si/ (A letöltés dátuma: 2018. 02. 07.).

³⁹¹ Vö.: BOUCKAERT–NAKROŠIS–NEMEC 2011.

Ábralista

(Az 1. ábra a Balázs István által jegyzett I. Fejezetben található.)

2. ábra: Az államigazgatási feladatok és jogosítványok áramlásának iránya 2016-ban és 2017 folyamán
3. ábra: A 2013-ban kialakított, illetve a tervezett járások száma megyénként
4. ábra: Terv és tény. Budapest Fővárosi Kormányhivatal dekoncentrált egységei
5. ábra: Kormányablakok Magyarországon
6. ábra: Tankerületi központok és feladatellátási területük

Táblázatlista

1. táblázat: A területi államigazgatási szervek legfontosabb jellemzői
2. táblázat: A dekoncentrált szerv definiálásának fontosabb állomásai 1990 és 2010 között
3. táblázat: A kinevezési és felmentési jogkör, illetve egyéb jogosítványok gyakorlói a területi kormányhivatalokban 2014-ben
4. táblázat: Különböző típusú járási hivatalok belső felépítése 2017 közepétől

Felhasznált irodalom

AGG Zoltán szerk. (1994): *A lebegő megye*. Veszprém, Comitatus.

ANTAL Tamás (2009): A szovjet típusú közigazgatás Kelet- és Közép-Európában. *Jogtörténeti Szemle*, 11. évf. 3. sz. 1–9.

ÁRVA Zsuzsanna (2013): *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest, Complex.

ÁRVA Zsuzsanna (2014): *A közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

ÁRVA Zsuzsanna (2017): Központosítás-összpontosítás-szétpontosítás. In TORGYIK, Judit szerk.: *Válogatott tanulmányok a társadalomtudományok köréből*. Komárno, Szlovákia, International Research Institute.

ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett (2017): *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila (2014): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész*. I. kötet. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

BALÁS Endre (2012): A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása a járási kormányhivatalok kialakítását követően. *Magyar Közigazgatás, Új folyam*, 2. (62.) évf. 1. sz. 52–60.

BALÁZS István (1996): A területi államigazgatás reformjáról. In FOGARASI József szerk.: *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*. Budapest, Uniós.

BALÁZS István (2001): *A közigazgatás az állami szervek rendszerében és a közigazgatás szervezete*. Debrecen.

- BALÁZS István (2003): A központi szint alatti közigazgatás helyzete és változásai az EU-országokban. *I. Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 9. sz. 513–520.
- BALÁZS István (2006a): A központi szint alatti közigazgatás egyes EU-tagállamokban. In LÖRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Budapest, Unió.
- BALÁZS István (2006b): A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás átalakítása tükrében. In BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc szerk.: *A területi államigazgatás reformja*. Budapest, MKI.
- BALÁZS István (2011): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BÁLINT Tibor (1984): *A magyar tanácsrendszer fejlődése*. Budapest, Kossuth.
- BALOGH József (1944): *A főispánság története hazánkban és annak mai helyzete*. Közigazgatási értekezés. Debrecen.
- BALTAY Tímea – KOVÁCS Zoltán – HORVÁTH Imre László (2015): Kormányzati törekvések az állam társadalmi kapcsolatainak újradefiniálására: az integrált ügyfélszolgálat kialakítása. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 2. sz. 45–54.
- BÁNYAI Orsolya (2005): A természetvédelmi igazgatás szervezetrendszere Magyarországon. *Debreceni Jogi Műhely*, 2. évf. OTDK különszám.
- BARLOW, Max – WASTL-WALTER, Doris eds. (2004.): *New Challenges in Local and Regional Administration*. London – New York, Routledge.
- BARTA Attila (2014): Középszintű önkormányzatok tegnap, ma holnap. In ZOVÁNYI Nikolett szerk.: *Jogalkotás és jogalkalmazás a XXI. század Európájában*. Budapest–Debrecen, Doktoranduszok Országos Szövetsége.
- BÉRCESI Ferenc – IVANCSICS Imre (2006): A közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezése. In BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc szerk.: *A területi államigazgatás reformja, Az IDEA területi államigazgatás reformja munkacsoport 2004-2006. évben készült szakértői tanulmányai*. Budapest, MKI.
- BÉRCESI Ferenc (2006): Ellentmondások a területi államigazgatási szervek rendszerében – a területi szinten működő, államigazgatási feladatot ellátó szervek katalógusa. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 7. sz. 412–425.
- BOHNE, Eberhard – GRAHAM, John D. – RAADSCHELDERS, Jos C. N eds. – LEHRKEEDS, Jesse Paul (2014): *Public administration and the modern state. Assessing trends and impact*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire – New York, Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137437495>
- BOUCKAERT, Geert – NAKROŠIS, Vitalis – NEMEC, Juraj (2011): Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 4, No. 1. 9–29. <https://doi.org/10.2478/v10110-011-0001-9>
- CHAKRABARTY, Bidyut – CHAND, Prakash (2012): *Public Administration in a Globalizing World. Theories and Practices*. New Delhi, SAGE.
- CHARBIT, Claire (é. n.): *Which role for the STR in the dialogue between the state et region?* Elérhető: www.eastr-asso.org/content/iind-euro-mediterranean-observatory (A letöltés dátuma: 2018. 02. 20.).
- COULSON, Andrew – CAMPBELL, Adrian eds. (2008): *Local Government in Central and Eastern Europe. The Rebirth of Local Democracy*. London – New York, Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203823644>
- DEZSŐ Márta – RÁCZ Lajos (1977): *A helyi szovjetek rendszere*. Budapest, MTA-ÁJI.

- DRECHSLER, Wolfgang (2005): The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management, The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, Vol. 6. 94–108.
- EGYED István – LADIK Gusztáv – VLADÁR Gábor – HORVÁTH Béla (1928): *Magyar törvények és egyéb jogszabályok mutatója*. Budapest, Váci Királyi Országos Fegyintézet Könyvnyomdája.
- EREKY István (1908): *Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből*. Budapest, Grill.
- EYMERI-DOUZANS, Jean-Michel – BOUCKAERT, Geert (2013): *La France et ses administrations. Un état des savoirs. France and its public administrations. A state of the art*. Bruxelles, Bruylant.
- FÁBIÁN Adrián – BENCSIK András (2014): Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 20–24.
- FICSOR László (2013): *A járási hivatalok és az önkormányzati rendszer kapcsolata, együttműködése*. Elérhető: www.kozszov.org.hu/index.php/konferenciak/77-xxi-orszagos-jegyzo-kozigazgatasi-konferencia-programja (A letöltés dátuma: 2018. 01. 04.).
- FÜRCHT Pál (1983): Városkörnyéki kapcsolatok. *Állam és Igazgatás*, 33. évf. 5. sz. 385–396.
- G. FODOR Gábor – STUMPF István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2. évf. 7. sz. 5–26.
- GELENCSÉR Gábor (2001): A dekoncentrált államigazgatási szervek tevékenységének összehangolása I. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 4. sz. 252–256.
- GIL-GARCIA, J. Ramon – DAWES, Sharon S. – PARDO, Theresa A. (2018): Digital government and public management research: finding the crossroads. *Public Management Review*, Vol. 20, No. 5. 633–646. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1327181>
- GOETZ, Klaus H. (2001): Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6. 1032–1051. <https://doi.org/10.1080/13501760110098332>
- HANTOS Gyula (1931): *A magyar közigazgatás területi alapjai*. Budapest, Atheaneum.
- HOFFMAN István (2012): A járás helye a magyar közigazgatás rendszerében. *Magyar Közigazgatás, Új folyam*, 2. (62.) évf. 1. sz. 19–32.
- HORVÁTH M. Tamás szerk. (2007): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest, KSZK 3.1.1. Programigazgatóság, Akadémiai Nyomda.
- HOVANYECZ László (2009): Változások előtt. Beszélgetés Kádár Béla akadémikussal az állami szerepvállalásról. *Európai Tükör*, 14. évf. 2. sz. 3–9.
- IVANCSICS Imre – TÓTH József (2012): A járási múltjáról és lehetséges jövőjéről. *Területi Statisztika*, 15. (53). évf. 1. sz. 6–33. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2012/01/ivancsik_toth.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).
- IVANCSICS Imre – VIRÁG Rudolf (2006): Javaslat a jelenleg működő területi államigazgatási szervek szervezeti átalakítására, feladat- és hatáskör felülvizsgálatára. In BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc szerk.: *A területi államigazgatás reformja*. Budapest, MKI.
- JAKAB Viktória (2016): „Kormányablakok a kirakatban.” Az integrált ügyintézési pontok hazai fejlődésének legfontosabb állomásai. *Debreceni Jogi Műhely*, 13. évf. 3–4. sz. <https://doi.org/10.24169/DJM/2016/3-4/9>
- JREISAT, Jamil (2012): *Globalism and Comparative Public Administration*. Boca Raton, CRC Press. <https://doi.org/10.1201/b11088>
- KARA Pál (1987a): A helyi-területi tanácsigazgatás továbbfejlesztése. *Tér és Társadalom*, 1. évf. 4. sz. 3–14. <https://doi.org/10.17649/TET.1.4.40>
- KARA Pál (1987b): Gondolatok a kétszintű tanácsigazgatásról. In VEREBÉLYI Imre szerk.: *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*. Budapest, ÁSZI.

- KÉKI Zoltán (2008): A kistérségi és a körzeti igazgatás. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, Kódex.
- KETTL, Donald F. (2015): *The Transformation of Governance. Public Administration for the Twenty-First Century*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- KISS Elemér (2009): Az ország kielégítő kormányzásának akadályai. *Közigazgatás-tudományi Közöny*, 1. évf. 1–2. sz. 98–99.
- KIURIENÉ, Violeta (2015): Administrative supervision of local self- government in the Baltic states: a comparative view. *Journal of Education Culture and Society*, Vol. 6, No. 2. 394–410. <https://doi.org/10.15503/jecs20152.394.410>
- KOVÁCS Tibor (1985): A helyi, területi igazgatás szabályozása a felszabadulás óta I. *Állam és Igazgatás*, 35. évf. 2. sz. 97–108.
- KÖKÉNYESI József (1987): A Végrehajtó Bizottság helyének és szerepének perspektívája. In VEREBÉLYI Imre szerk.: *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*. Budapest, ÁSZI.
- KUHLMANN, Sabine – WOLLMANN, Hellmut (2014): *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar.
- LADIK Gusztáv (1941): *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*. Budapest, Attila Nyomda.
- LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest, Dialóg Campus.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MARCOU, Gérard (2010): Le représentant territorial de l’Etat et le fait régional dans les Etats européens. *Revue française d’administration publique*, Vol. 3, No. 135. 567–582. <https://doi.org/10.3917/rfap.135.0567>
- MARTONYI János (1948): Közigazgatási reformeszmék 1848-ban és ma. *Városi Szemle*, 34. évf. 5–6. sz. 297–314.
- MESZLÉNYI Artúr szerk. (1914): *A közigazgatás reformja*. Budapest, Magyar Jogászegylet Értekezések.
- MEETIKA, Srivastava (2009): *Globalisation and Public Administration. A Study of the Term ‘Globalisation’, Its Nature, Meaning, Characteristics and Impact on Public Administration*. Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=1508013> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 07.)
- MEZEY Barna (2003): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris.
- MIKLÓSSY Endre (2012): A járás és viszontagságai. *Területi Statisztika*, 15. (53). évf. 2. sz. 104. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2012/02/miklossy.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 22.)
- MÜLLER Veronika – BORECZKY Beatrix – G. VASS István szerk. (1988): *A tanácsigazgatás szervei 1950–1970*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- NOVOSZÁTH Péter (2017): A társadalombiztosítás pénzügyeivel kapcsolatos rendszerek átalakítása Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. Különszám. 10–17.
- OSBORNE, David – GAEBLER, Ted (1994): *Új utak a közigazgatásban (Vállalkozó szellem a közösségi szektorban)*. Budapest, Kossuth.
- PAPP László (2012): Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira. *De iurisprudentia et iure publico*, 6. évf. 1–2. sz. 97–107. Elérhető: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2012-1-06.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 22.)
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (1993): Területi közigazgatás-szervezés és dekoncentrált szervek. *Comitatus*, 3. évf. 2. sz. 4–16.

- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2008): Európaizáció és a magyar területi közigazgatás. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *Ünnepi kötet, Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, Kódex.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk. (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2017): A közigazgatás térszerkezete. In JAKAB András – FEKETE Balázs szerk.: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István). Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgas-terszerkezete> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 29.)
- PETERS, B. Guy – PIERRE, Jon eds. (2012): *The SAGE Handbook of Public Administration*. London, SAGE.
- PITTI Zoltán (2004): Magyarország gazdasági és társadalmi élete. Főbb jellemzők és folyamatok (1989–2002). In ÁGH Attila szerk.: *Magyar hozomány. Magyarország az EU-s csatlakozás küszöbén*. Budapest, BM Kiadó.
- RAADSCHELDERS, Jos – VIGODA-GADOT, Eran (2015): *Global Dimensions of Public Administration and Governance. A Comparative Voyage*. New Jersey, Jossey-Bass.
- ROMSICS Ignác (2014): *Rendszerváltás Magyarországon*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- ROZGONYI Tamás – TÖRÖK L. Gábor (2008): A közigazgatási reformhoz kapcsolódó átszervezések megítélése minisztériumi és háttérintézményi munkatársak körében. *Társadalomkutatás*, 26. évf. 2. sz. 143–165. <https://doi.org/10.1556/Tarskut.26.2008.2.2>
- SARLÓS Béla (1976): *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SIVÁK József (2005): Helyben járás vagy lépésváltás?! (Trendek és kényszerek a közigazgatás korszerűsítésében). *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 1. sz. 1–15.
- STIPTA István (1995a): A vármegyei szervezet átalakítása Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején. *Acta Juridica et Politica*, 46. évf. 5. sz. 1–64.
- STIPTA István (1995b): *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására*. Budapest, Osiris.
- SZAMEL Katalin (1981): *A megyerendszer fejlődésének története Magyarországon*. Budapest, ÁSZI.
- SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex.
- SZOBOSZLAI György (1973): *A középszintű (járási-városi) területi igazgatás és társadalmi környezet*. Budapest, MTA-ÁJTI.
- SZOLGABÍRÓ szerk. (1937): *A közigazgatás szervezete és működése. A gyakorlati közigazgatási vizsga kompendiumai IX*. Budapest, Vörösváry László Sokszorosítóipari és Kiadványvállalat.
- SZÜCS István (1961): A hatáskörök általános rendezésének néhány kérdése a tanácsai igazgatásban. *Acta Juridica et Politica*, 8. évf. 8. sz. 3–23.
- TEMESI István (2009): A közigazgatás területi beosztásának általános kérdései. In LÖRINCZ Lajos szerk.: *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet.
- TEMESI István (2016): Az állam területi képviselője Európában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. sz. 106–137.
- TOMCSÁNYI Móric (1932): *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- TORMA András (2004): Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 12. sz. 713–725.
- VADÁL Ildikó (1994): *Dekoncentrált szervek a mai magyar közigazgatásban. A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és reformjának alternatívái*. Budapest, Közigazgatási Kormánybiztos Titkársága.

- VADÁL Ildikó (2012): A területi államigazgatás rendszere a közigazgatás-korszerűsítési kísérletek szemszögéből. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 2. sz. 11–20.
- VARGHA Éva (2017): A Magyar Államkincstár feladat- és hatáskör változásai a rendszerváltástól napjainkig. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. Különszám. 42–56.
- VEREBÉLYI Imre (2009): Válságban a magyar közép szintű igazgatás, quo vadis? (II.) *Új Magyar Közigazgatás*, 59. évf. 1. sz. 51–54.
- VEREBÉLYI Imre szerk. (1987): *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*. Budapest, ÁSZI.
- VERHEIJEN, Tony (2001): Public Administration Reform, A Mixed Picture. In BÍRÓ, Anna Mária – KOVÁCS, Petra eds.: *Diversity in Action. Local Public Management of Multi-ethnic Communities in Central and Eastern Europe*. Budapest, LGI-OSI.
- VESZPRÉMI Bernadett (2015): *Az információs társadalom kihívásai és a közigazgatás reakciói*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- VESZPRÉMI Bernadett (2019): *A stratégia-alkotástól az e-hitelesítésig vezető út. Kitekintés a magyar e-közigazgatás fontosabb témaköreire*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- VINEETHA, Menon (2013): *Administrative Organization*. New Delhi, Wisdom Press.
- VIRÁG Rudolf (1994): A dekoncentrált szervek szabályozásának jellemzői. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 1. sz. 12–20.
- VIRÁG Rudolf (2012): Az államigazgatási feladat- és hatáskör-telepítés új rendszere – a járási rendszer kialakítása. *Magyar Közigazgatás*, Új folyam 1. évf. 2. sz. 10–15. Elérhető: http://epa.oszk.hu/02200/02210/00004/pdf/EPA_02210_m_kozigazgas_2012_01_010-015.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 18.)
- ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁG Rudolf (2013): *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó.

Hivatkozott dokumentumok

- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. Elérhető: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 17.)
- OECD (2011): *Government at a Glance 2011*. Paris, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en
- OECD (2017): *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy, 2014–2020*. OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264286535-en>
- OECD Territorial Reviews: Portugal (2008). Elérhető: www.oecd.org/gov/oecdterritorialreviews-portugal.htm (A letöltés dátuma: 2018. 02. 02.)
- OECD Territorial Reviews: Sweden (2017). Elérhető: www.oecd.org/sweden/oecd-territorial-reviews-sweden-2017-9789264268883-en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 02. 02.)
- OECD Territorial Reviews: Netherlands (2014). Elérhető: www.oecd.org/netherlands/oecd-territorial-reviews-netherlands-2014-9789264209527-en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 02. 02.)

III. Fejezet

Személyzeti politika a magyar közigazgatásban

*Veszprémi Bernadett**

A személyzeti politika fontosságát az adja, hogy egy jól felépített közigazgatási struktúra, az intézményrendszer megfelelő tagolása, a belső szervezeti normák megalkotása nem tekinthető elégségesnek a közigazgatás tényleges és hatékony működéséhez. Egy szervezet sem tudja ellátni funkcióit a megfelelő személyi állomány nélkül. A szervezet magja az emberi munkaerő. Ha a személyi állományra vonatkozó erőforrás-gazdálkodás megfelelően rendezett és szabályozott, akkor a szervezet (persze a kellő felépítés és egyéb keretek megteremtése mellett) is hatékonyan tud működni.

A személyzeti politika három ponton fogható meg. Az első beavatkozási terület a jogviszony létesítésével kapcsolatos szabályok, a jogi keretek, a forma, az alkalmazás feltételeinek kidolgozása. Szabályozni kell a létesítés formáját, amely nálunk egyoldalúan, egy közjogi aktussal, a kinevezéssel történik. Elgondolkodtató, hogy ez a forma megfelel-e a mai viszonyoknak, vagy esetleg módosításra lenne-e szükség (szerződés)? A kutatás röviden azt vizsgálta, hogy milyen változások történtek az elmúlt időszakban a közszolgálatban, és ez milyen hatással van a jogi szabályozásra. Kifejezetten kitérünk a közszolgálati jog jelleének ismertetésére, helyének meghatározására a jogrendszerben, az alapvető fogalmak, a lényegi szereplők meghatározására.

A második pont a jogviszony tartalma, amely jogok és kötelezettségek halmazát jelenti munkáltatói és tisztviselői oldalon. Ebben a tekintetben nem alapvetően ezek felsorolása a cél, hanem kifejezetten az új közszolgálati életpálya elemeinek jellemzése, és a képzési rendszer megváltozásának elemzése.

A harmadik pont a közszolgálati jogviszony végén érhető tetten, azaz milyen okból zárható le a jogviszony. Itt is elsősorban a változásokat kívánjuk bemutatni.

* Veszprémi Bernadett egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

Vákát oldal

1. A közzszolgálati jogviszony létesítésével kapcsolatos változások

Ahhoz, hogy a közzszolgálati jogviszony létesítéséről beszélhessünk, meg kell előbb határozni, mit értünk közzszolgálat alatt, és kik az alanyai. Ezt követően magát a jogi szabályozás jellegét kell görőcső alá venni és elemezni a jogrendszerben betöltött szerepét. Itt mindenképpen önálló alfejezetet szántunk az egységeségi szándékoknak, amelyek időről időre megjelennek a közzszolgálatban. Végül pedig a hatályos szabályozás bemutatásával zárjuk a fejezetet.

1.1. A közzszolgálat szűkebb, tágabb értelemben

Visszatekintve a történelemben, egyértelműen el tudjuk különíteni azokat a fordulópontokat a közzszolgálatban, amelyek a gazdasági, társadalmi változások révén hatottak a közzszolgálati rendszer összetételére és működésére. Nálunk is volt nyitott közzszolgálati rendszer, amely a politikai stabilitás létrejöttével zárttá alakult.

A közzszolgálat gyűjtőfogalom. Attól függően, hogy milyen tevékenységet értünk alatta, milyen tartalommal töltjük meg, mások a szereplői. A teoretikus megközelítés az alkalmazó szerv jellegét és annak tevékenységét tekinti dominánsnak,¹ míg a pragmatikus a jogi fogalommeghatározásból indul ki. Legtágabb értelemben szakképzettséghez kötött, „hivatásos” és „politikai” közzszolgálatra osztható, amely utóbbi kör nem foglalkozásszerűen végzi tevékenységét (például a parlament tagjai foglalkozásukat tekintve nem képviselők, hanem orvosok, ügyvédek...).² A legszűkebb értelemben vett fogalom meghatározásához³ (köztisztviselők – bár az utóbbi időben inkább talán a közzszolgálati tisztviselő tekinthető helyesnek) le kell választanunk a fogalomból a politikai részt; a törvényhozást, illetve az abban való részvételt, a kormányzás ellátását és az igazságszolgáltatást. Más oldalról megközelítve a kérdést, az általunk – legszűkebb értelemben – vett közzszolgálat – amelyet a téma vizsgálatakor figyelembe kell és lehet vennünk – a közzfeladatok konkrét végrehajtását, és nem a végrehajtás programjának vagy a közzfeladatoknak a meghatározását foglalja magában. Ebben az értelemben a közzszolgálatot mindig a közzigazgatás szervezetrendszeréhez kapcsoljuk, hiszen ennek működését, funkcióinak, feladatainak megvalósítását biztosítja.

¹ Vadász János szerint „az állami, önkormányzati tevékenységeknek az összessége, amelyek törvényekben, más jogszabályokban meghatározott módon a polgárok számára alanyi vagy rászorultsági joron közzségi és egyéni szolgáltatások körébe tartoznak [...]”. VADÁSZ 2006, 13.

² ILLÉSY 2003, 223–237.

³ TORMA 1995, 41.

A közszolgálat és a közigazgatás viszonyát az is alapvetően befolyásolja, hogy bár a személyzeti állomány döntő mértékben közszolgálati jogviszonyban áll, de a közszolgálatához tartozók nem mindegyike fejt ki a tevékenységét feltétlenül a közigazgatás szervezeti rendszerébe tagozódva. Tágabb értelemben a betöltött állás jellege nagyban függ az ellátandó feladattól, magától a közigazgatás kettősségétől (kormányzati, politikai és adminisztratív, irányító, koordináló, hatósági jogkört gyakorló) és az adott hatalmi ághoz tartozó szerv szerepétől is.

Nemzetközi szinten sincs egységes fogalom,⁴ ezért nem csoda, hogy nálunk sem egyértelmű, kik tartoznak a közszolgálatba. A német jogban például a Beamter közjogi kategória, a köz-, kormány- és állami tisztviselőnek feleltethető meg, míg az Angestellter (közalkalmazotthoz hasonló) és az Arbeiter magánjogi kategóriák. A végzett munka alapján különítik el őket. A magyar jogban ehhez képest keveredés figyelhető meg, hiszen a közalkalmazottak jogállását külön törvény szabályozza, pedig alapvetően valamilyen közigazgatási szervhez van kötődésük. A közalkalmazottak státusza a mai napig kétséges, el kellene döntenie, hogy a munka (Mt.) vagy a munkáltató (Kttv.) szerinti besorolást választjuk. Emellett az állam magánjogi jogviszonyokban is megjelenhet, például állami vállalat tulajdonosaként. Kérdés, hogy az itt dolgozók minek minősüljenek. A német jogban ők is a közszolgálatához tartoznak. Arról se feledkezzünk meg, hogy a közigazgatás is alkalmaz munkavállalókat.⁵

A közszolgálatra vonatkozó történeti kitekintés sem segít az elhatárolásban, mert voltak olyan korszakok, amikor egységesen az állami tisztviselők kifejezést használták a jogalkotók, majd speciális rendelkezések vonatkoztak a közszolgálatban dolgozókra, az 1800-as évek végétől pedig már köztisztviselőként emlegették őket (minősítési szabályaikat külön törvényben szabályozva), de egyértelművé sosem tették, ki az, aki a közszolgálatba tartozik, és ki nem. A jog ebből a szempontból történő bizonytalanságát az is alátámasztja, hogy általában egy jogszabályon belül került szabályozásra az állami tisztviselők, a bírák, az ügyészek, az altisztek és a szolgák jogviszonya. Sok esetben a pillanatnyi érdekviszonyok alakítják a fogalmat.⁶

Legáltalánosabb értelemben Illésy István fogalommeghatározása mentén indulhatunk el, amely szerint a közszolgálat a társadalom valamely ügyének a szolgálatát jelenti, vagyis az annak érdekében történő, annak megvalósítását célzó aktivitást, tevékenységet. Így közszolgálatnak minősül az állami szerveknél, a szervezeti hierarchiába tagozódva rendszeresen végzett hatósági tevékenység, és a szerződés alapján közfeladatot ellátó magánszervezet keretében végzett egyszeri vagy időszakos tevékenység is.⁷ Ebbe a fogalomba beletartozik minden, a társadalom, a köz érdekében végzett tevékenység, függetlenül a munkáltató jog-

⁴ Több országban létezik a közszférában foglalkoztatottak alkotmányjogi, büntetőjogi definiálása, amely fogalmi rendszerek nem feltétlenül fedik le egymást. Lásd erről bővebben: MÜNCH 1988. Franciaországban a közfeladatok végrehajtásában való közvetlen részvétel adja a közszolgálat lényegét, függetlenül a hierarchiában elfoglalt helyétől, a kinevezés időtartamától, a díjazás módjától. FORGES 1986, 80. Az angol megközelítés a jogi aspektusokat veszi figyelembe, a jogállásról rendelkező jogszabály és az abban leírt feladatok határozzák meg a fogalmat. BRAIBANT 1986, 189.

⁵ HORVÁTH 2006, 131.

⁶ HAZAFI 2009, 242.

⁷ ILLÉSY 2003, 223–237.

állásától (klasszikus közigazgatási vagy közigazgatási tevékenységet végző nem tipikus közjogi szervezet).

Szűkítve a fogalmat, a jogalkotó szabadon határozhatja meg azokat a tevékenység-fajtákat, amelyeket nem tekint a közzolgálat legszűkebb fogalma körébe tartozónak.⁸ Ennek legáltalánosabb jogi kereteit az Alaptörvény határozza meg.⁹ A közzolgálat eme értelemben a közigazgatásban teljesített szolgálatot jelenti. Az Alaptörvény a közhivatal viselése alapvető jogként való deklarálásával, illetve a hatalmi ágak szétválasztásával és a végrehajtásban részt vevők meghatározásával mintegy determinálja ezt a személyi kört, utalva a közzolgálati rendszer jellegére is.¹⁰

Az 1800–1900-as évek szabályozása alapján *Magyary Zoltán* és hozzá kapcsolódóan *Kajtár István* csoportosítása szerint a közhivatalnokokon¹¹ belül a következő kategóriákat különböztethettük meg:

- a szolgálatadó szerint: állami,¹² törvényhatósági,¹³ községi,¹⁴ közterületi és közüzemi közhivatalnokok;¹⁵
- az alkalmazás jellege szerint: állami tisztviselő,¹⁶ egyéb alkalmazottak;¹⁷
- az alkalmazás minősége szerint: állandó, ideiglenes alkalmazottak,¹⁸ politikai tisztviselők, tiszteletbeli hivatalnokok;
- a képzés szerint: egyetemi oklevélhez,¹⁹ érettségi bizonyítványhoz, négy középiskolához, polgárihoz, nyolcosztályos elemi iskolához kötött, iskolai végzettséghez nem kötött;
- a feladatkör szerint: polgári (közigazgatási/fogalmazáskari, segédhivatali, számvevő-ségi tisztviselők, igazságszolgáltatási), katonai személyzet.²⁰

⁸ SZAMEL 1980, 33–35.

⁹ Bemutatását lásd: ÁRVA 2013, 192.

¹⁰ „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.” Magyarország Alaptörvénye XXIII. cikk (8) bek.

¹¹ „Közhivatalnok az az egyén, aki az állam, vagy az állam által szolgálatadónak elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre megfelelő közigazgatási aktus által megbízást kap.” MAGYARY 1942, 376.

¹² Ilyenek az állami tisztviselők, altisztek és szolgák nyugdíjazásáról szóló 1885. évi XI. tc.; az állami tisztviselők, altisztek és szolgák illetményeinek szabályozásáról, és a megyei törvényhatóságok állami javadalmasításának felemeléséről szóló 1893. évi IV. tc. hatálya alá tartozó tisztviselők.

¹³ Ilyenek a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. tc.; az 1870. évi XLII. tc.-ben és az 1872. évi XXXVI. tc.-ben szabályozott fegyelmi eljárás módosításáról és kiegészítéséről szóló 1876. évi VII. tc.; a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. tc. hatálya alá tartozó tisztviselők.

¹⁴ Idetartoztak a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. tc. hatálya alá tartozó tisztviselők.

¹⁵ A fogalmat a magyar állam biztonságát és nemzetközi érdekét veszélyeztető egyes cselekmények büntetéséről szóló 1940. évi XVIII. tc. 3. §-ban találjuk.

¹⁶ A Közzolgálati Jogszabályok Gyűjteménye 1936-ban már ebbe a körbe sorolta a követeket, minisztereket, tanárokat, bírakat, ügyészeket.

¹⁷ A Pénzügyi Szolgálati Szabályzatok szerint idetartoztak a kezelők, díjnokok, szakdíjnokok, altisztek és a ki-segítő szolgák.

¹⁸ Ilyenek a köztisztviselők minősítéséről szóló 1883. évi I. tc. hatálya alá tartozók.

¹⁹ Ez jelenik meg a 1883. évi I. tc.-ben is.

²⁰ KAJTÁR 1995, 9–12.

Más csoportosítást alkalmaz *György István*, aki szerint gyakorlatias megközelítésben a közszolgálati dolgozó az „akit a jogállását rendező jogszabály annak minősít”. Az elméleti megközelítés szerint „a köz (az állam, az önkormányzat) tart[ja] fenn részben vagy egészen (tehát költségvetési szervek), s ezek, illetve alkalmazottaik a köz érdekében vett feladatokat látnak el, közszolgáltatásokat biztosítanak, gyakorta állami alapfunkciókat valósítanak meg”.²¹ Csoportosítása szerint idetartoznak:

- a köztisztviselők (ehhez a körhöz hozzáveszi az ügykezelőket is),
- a közalkalmazottak,
- a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai,
- az állami főhatalom szerveinek hivatalaiban dolgozók (például a köztársasági elnök, Országgyűlés, Alkotmánybíróság hivatalában tevékenykedők),
- a bírák, ügyészek és az ő munkájukat segítő igazságügyi alkalmazottak,
- a közvállalatok dolgozói (ez a csoport már inkább egy tágabb értelmezés része, hiszen az Mt. hatálya alatt állnak, azonban az állami befolyás, a közszolgáltatások nyújtása révén mégis ide sorolhatók).

Prugberger Tamás szerint „a magyar közszolgálati jogban két egymástól mereven elkülönített jogterület van. Az egyik a valamennyi költségvetési intézmény dolgozóira vonatkozó közalkalmazotti jogállást szabályozó Kjt., míg a másik, a hatósági-igazgatási és ítélkezési tevékenységet végző állami intézményeknél az intézmény jellegével összefüggő döntést hozó vagy a döntést érdemileg előkészítő munkát végző [...]”²² köz- és kormánytisztviselőket szabályozó Ktv. és Ktjv, illetve 2011-től egységesen a Kttv.

Vannak olyan nézetek, amelyek szerint a közszolgálat részét képező köz-, kormánytisztviselők és közalkalmazottak jogállására vonatkozó szabályozást egységesen kellene kezelni.²³ *Hazafi Zoltán* ettől eltérően azt hangsúlyozza, hogy az autonóm szervek és egyes jogállású szervek (ahol például a hatósági és rendészeti feladatok keverednek) elkülönített önálló szabályozást igényelnek, ezért ezeket a szabályokat is ki kellene venni a törvényből.²⁴

Ha a jogszabályi fogalmakból indulunk ki, 2010-ig a legszűkebb értelemben vett közszolgálat (köztisztviselők) jogi háttérét a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: *Ktv.*) adta, meghatározva a közszolgálati jogviszony fogalmát. Eszerint a munkáltatói oldalon az állam és az önkormányzat áll, a másik oldalon pedig a köztisztviselő. 2010-től, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: *Ktjv.*) hatálybalépésével új kategória jelent meg (kormánytisztviselő), ezzel a köztisztviselők köre kettévált. A kormánytisztviselők esetén a *Ktv.* mögöttes jogszabály volt, amelyet akkor lehetett alkalmazni, ha a *Ktjv.* eltérően nem rendelkezett.

2011-től a teljes közszolgálati szabályozás megváltozott, a korábbi törvényeket felváltotta a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: *Kttv.*). Az átalakult önkormányzati struktúra következtében a *köztisztviselői* kör leszűkült a polgármesteri hivatalnál, közös önkormányzati hivatalnál és közterület-felügyeletnél dol-

²¹ GYÖRGY 2007, 15.

²² Lásd bővebben: PRUGBERGER 2014a.

²³ PRUGBERGER 2014b, 4.; KUN–PETROVICS 2014, 90.

²⁴ HAZAFI 2014, 20–21.

gozókra. Megmaradt a törvény szubszidiárius alkalmazási lehetősége a tágabb értelemben vett közszolgálatba tartozó szerveknél.

A következő fejezetekben elsősorban ezt a *legszűkebb értelemben* használatos fogalmat tekintjük elsődlegesnek, és ezzel a személyi körrel (kormánytisztviselők, köztisztviselők, állami tisztviselők) foglalkozunk.

1.2. A közszolgálati jogviszonyhoz kapcsolódó alapfogalmak

2019. január 1-jén hatályba lépett a Kit., amely mind a közigazgatás szervezetében, mind a személyzetében változásokat jelent. Szervezeti szinten (ahogy azt a korábbi fejezetekben is bemutattuk) egyrészt bővítést jelent, hiszen a fővárosi és megyei kormányhivatalokra is kiterjed a szervi hatály, másrészt szűkítés is, mivel az autonóm államigazgatási szervek, önálló szabályozó szervek (a Kormánytól való függetlenségük miatt), a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (speciális hatásköreik miatt) már nem tartoznak a törvény hatálya alá.

A törvény rögzíti a kormányzati igazgatásban dolgozó tisztségviselők típusait és vezetőik jogállását. Az új személyi kör:

- a politikai szolgálati jogviszonyban állók:
 - politikai felsővezető (miniszterelnök, miniszter, államtitkár),
 - politikai vezető (kormány megbízott),²⁵
 - politikai tanácsadó, főtanácsadó és kabinetfőnök.
- a biztosi megbízatást betöltők (kormánybiztos, miniszteri és miniszterelnöki biztos) és
- a kormányzati szolgálati jogviszonyban állók:
 - szakmai felsővezető (Miniszterelnöki Kormányiroda és minisztérium közigazgatási államtitkára, helyettes államtitkára, a kormányzati főhivatal és a központi hivatal vezetője és helyettese, a kormányhivatal főigazgatója),
 - szakmai vezető (a kormányhivatal igazgatója, a járási hivatal és fővárosi kerületi hivatal vezetője és helyettese, főosztályvezető, osztályvezető)
 - a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei kormánytisztviselője,
 - a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselője és kormányzati ügykezelője.

A törvény a politikai szolgálati jogviszony bevezetésével új munkavégzésre irányuló jogviszonytípust alkot, amelynek mögöttes szabályait a kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályok képezik.

E fejezet keretein belül a törvény személyzetet érintő módosításaira, azon belül is a szakmai réteg jogállásának szabályozására (tehát a kormányzati szolgálati jogviszonyban állókra) koncentrálunk. A törvény elérendő céljai között Magyarország versenyképességének javítását, a bürokráciacsökkentést, a hatékonyabb kormányzati munkát és a közigazgatásban dolgozók megbecsültségének javítását említi. Ezekkel a célokkal eddig is

²⁵ A kormány megbízotti intézmény szabályozására, valamint annak változásaira vonatkozóan hasznos elemekkel szolgál: BARTA 2014.

találkozhattunk. Újdonság viszont, hogy a közszolgálat és a családi élet összeegyeztethetősége elősegítésének külön fejezetet szentel, speciális jogosultságokat, kedvezményeket, támogatásokat megnevezve.

Változást hozott a 2019-es módosítás abban, hogy a kormányzati létszámgazdálkodással kapcsolatos szabályokat is tartalmaz. Nem zárja ki a munkaviszony keretében történő foglalkoztatást sem, de megállapítja sajátosságait és korlátait.

A Kit. 2019-es hatálybalépésével ma ezek a fogalmak adják a legszűkebb értelemben vett közszolgálatot: köztisztviselők (Kttv. hatálya), kormánytisztviselők (főszabály szerint Kit. hatálya és a Kttv.-ben a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerveknél foglalkoztatottak), ügykezelők (mindkét jogviszonynál értelmezett). Az ügykezelők speciális helyzetbe kerülnek az új szabályozással: 2019. február végéig a Kttv.-t kell rájuk alkalmazni, márciustól pedig jogviszonyuk automatikusan kormánytisztviselővé válik, ha a feltételeknek megfelelnek, ellenkező esetben jogviszonyuk megszűnik.

A Kit. bevezetésével a rendszerszemlélet is megbomlott. Az új törvény továbbra is háttérjogszabályának tekinti a Kttv.-t, amely alapkategóriaként kezeli a kormánytisztviselőt, holott hatálya elsősorban a köztisztviselőkre terjed ki és csak egy viszonylag szűk körben (intézményfenntartásra kijelölt szervek) nevesíti a kormánytisztviselőket. Emellett a Kttv.-vel való kapcsolata ellenére nagyon részletes, tehát érdemes lenne teljes mértékben különválasztani a szabályozást, ha már nem egy törvény keretein belül kívánták elhelyezni a két személyi kört.

1.3. A közszolgálati jog helye

A közszolgálati jogviszony alapvetően egy különleges,²⁶ munkavégzésre irányuló jogviszony, speciális jogokkal és kötelezettségekkel,²⁷ amelyet szereplői a közigazgatásban töltenek be. Emiatt megítélése kettős. Jelen alfejezet a közszolgálati jog önállóságának létjogosultságát kutatja a munkajog viszonyában. A közszolgálatot illetően több dilemma, döntési kényszer is felvetődik. Szét kell választani a munkajogtól, vagy annak részét képezi? Hol húzódik a közszolgálat határa, mit is jelent a fogalom? „Sok esetben a pillanatnyi [...] érdekek mentén születnek döntések, s a közszolgálat fejlesztése egyre inkább szabályozás-centrikussá vált.”²⁸

A közszolgálati jogviszony (függetlenül attól, hogy a kormánytisztviselőket, állami tisztviselőket vagy a köztisztviselőket értjük alatta) mindig közjogi jellegű jogviszony, míg a munkajog a magánjoghoz tartozik. Ez az alapvető megállapítás mégsem egyértelmű, számos, eltérő folytatása lehet a mondatnak, attól függően, hogy a közszolgálati jogot a jogrendszerben hol helyezzük el. A közszolgálati jog elhelyezését illetően különböző felfogások ütköznek a tudományos irodalomban.

²⁶ A jogviszony különleges jellegét már Magyary is hangsúlyozta. Lásd bővebben: MAGYARY 1942.

²⁷ A közszolgálati jogviszony speciális (közjogi) szabályozás indokoltága mellett érvel Linder Viktória is. Lásd bővebben: LINDER é. n.

²⁸ HAZAFI 2012, 2.

A közszféra a politikához különböző módon viszonyuló szerepekre tagozódik, és ezt az eltérést a szabályozásban is meg kell őrizni. A köz- és magánszféra elkülönítése mellett érvel Christoph Demmke is.²⁹

A magyar jogban két egymással ellentétes álláspont uralkodik a közszolgálati jog helyét illetően. Az egyik szerint a közszolgálati jog a munkajog része, annak közjoga, míg a másik a közszolgálati jogot önálló jogágnak tekinti. Van olyan megközelítés, amely élesen különválasztja a két területet: a munkajogot a magánjog részének tekinti, míg a közszolgálati jogot a közjog részeként, önálló jogterületeként kezeli.³⁰ A két jogviszony jellege és jellemzői is indokolják elhatárolásukat és a két jogterülethez sorolásukat. Míg a munkajogot a mellérendeltség, a felek egyenjogúsága jellemzi, a jogviszony alapja kétoldalú, egyezségen alapuló, szerződéses megállapodás, addig a közszolgálati jogviszony egyik oldalán az állam áll, és a tisztviselő közhatalom birtokában eljárva, kikényszeríthető döntéseket hozhat. Emellett a munkaviszonyhoz képest többletjogok és – kötelezettségek jellemzik mindkét oldalt. Mások szerint „a közszolgálati jog a munkajog közjogának³¹ egy része”.³² Mélypataki Gábor szerint „a legjelentősebb atipikus munkavégzési forma a magyar munkajog rendszerén belül. Az atipikus jellemzőit az erősen közjogi jelleg, a rengeteg strict jellegű jogintézmény, és a munkáltató személye határozza meg.”³³ A köztes álláspont szerint a magánjog és a közjog határán keresztülfekvő vegyes szakjogág, mivel „tárgya a más részére végzett önállótlan munka”.³⁴ Bármelyik nézettel is értünk egyet, tagadhatatlan, hogy a munka- és közszolgálati jog folyamatosan hatással van egymásra.

Ha a történelmi előzményeket nézzük, a századelőn a közszolgálati jog még egyértelműen a közjoghoz tartozott. Ennek oka az volt, hogy csak látszólagosan kétoldalú jogviszonyról van szó, a jogviszony egyenlőtlen felek között, a törvény erejénél fogva jön létre.³⁵ „A hivatali viszonyban rejlő kölcsönös jogok és köteleességek [...] a törvényekből folynak, [...] az illetőt egy kiváltságos rendnek, karnak tagjává teszik, társadalmi állást (status) adnak neki.”³⁶ A munkaviszony egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 1937. évi XXI. törvény kifejezetten kiveszi a közszolgálati jogviszonyt a munkajog hatálya alól.³⁷

A szocialista időszakban a közszolgálati jog volt az elsődleges, mivel mindenki az állam számára végzett munkát.³⁸ „A történelmi fejlődés során először a közszolgálati jog volt hatással a munkajog intézményrendszerére, annak kidolgozott jóléti rendszerével, amit a gazdasági jogviszonyok vettek át. Napjainkban a munkajog próbál lazítani a merev közszolgálati jogviszonyokon.”³⁹

„A rendszerváltást követő új magyar jogalkotási folyamat elvi kiindulási alapul viszsza a közjog-magánjog szerinti hagyományos jogrendszertagoláshoz, mely a kontinen-

²⁹ Lásd bővebben: DEMMKE 2004.

³⁰ GYÖRGY 2007, 46.

³¹ Idetartozik többek között a munkaügyi ellenőrzés, munkavédelem, foglalkoztatáspolitikai.

³² PRUGBERGER 2006, 43–47.; PRUGBERGER–KENDERES 2009, 23.; KUN–PETROVICS 2014, 131.; KENDERES 2007, 30.

³³ MÉLYPATAKI 2016, 64.

³⁴ GECSE – TOMÁNÉ SZABÓ – KENDERES 2009, 29–33.; MÉLYPATAKI 2012, 64.

³⁵ HORVÁTH 1902, 22.

³⁶ CONCHA 1905, 155.

³⁷ MÉLYPATAKI 2015a, 186.

³⁸ HORVÁTH 2005, 83.

³⁹ MÉLYPATAKI 2012, 64.

tális európai polgári jogrendszerekben a római jogi gyökerekre visszanyúlva általánosan elfogadott [...] az állami szférában jelentkező közalkalmazás és közszolgálat területén [...] a polgári jogias szerződési jelleg halványodik és a hierarchikus beosztási, valamint az alá-fölérendeltségen nyugvó utasításadási jelleg kerül előtérbe.”⁴⁰

A Ktv. indokolása szerint a törvényt többek között a politikai és közigazgatási funkciók elhatárolása hívta életre. Az elsődleges cél tehát egy politikailag semleges, szaktudással rendelkező, demokratikusan működő, a közérdek szolgálatában álló személyi állomány létrehozása volt. Ahogyan a Ktv. kommentárja fogalmaz: „A pártatlan, befolyástól mentes, szakszerű és törvényes ügyintézés, a kiegyensúlyozott közigazgatás a társadalom közös érdeke.”⁴¹

A kormánytisztviselők megjelenésével az eddigi rendszer nyíltabbá tétele került fókuszba. A jogviszony hárompólusúvá (állam, köztisztviselő, kormánytisztviselő) vált, és a már a Ktv.-ben is megmutatkozó aszimmetria (mind a munkáltatói,⁴² mind a tisztviselői⁴³ oldalon jelentkező) révén is egyre hangsúlyozottabban jelent meg a munkajog és közszolgálati jog elhatárolásának szándéka, bár még számos esetben történik utalás az Mt-re.⁴⁴ Ezzel ellentétes véleményt képvisel Kiss György, aki szerint az aszimmetria nem minden helyzetben helytálló. Például a kinevezés csak relatíve egyoldalú aktus, hiszen elfogadása, az eskütétel nélkül érvénytelen.⁴⁵

A Ktv.-vel a jogalkotók szándéka a jogviszonyok (és nemcsak a köz- és kormánytisztviselői, hanem általában a közszolgálati és munkaviszony) éles szétválasztása volt, emellett az, hogy „a közszolgálat lényegi eleme, hogy a jogviszony létrejötte nem egymás mellé rendelt felek kötöttségektől mentes egyeztetésének és megállapodásának tárgya és eredménye, hanem az állam egyoldalú aktusa, melynek során – jogszabály által részletesen kidolgozott feltételrendszer szerint – kinevezi a jövőbeni köztisztviselőt, kormánytisztviselőt, megbízva bizonyos feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával”;⁴⁶ azonban ez technikailag a Ktv. keretein belül is megoldható lett volna.

Az *Alkotmánybíróság* szerint⁴⁷ „a köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyok kettős arculatú jogviszonyok. Egyrészt mivel munkavégzésre irányuló jogviszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervezetben történik, és a tisztviselők közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítenek elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok.”⁴⁸

⁴⁰ PRUGBERGER–PLOETZ 1992, 250.

⁴¹ A Ktv. Indokolása. Complex DVD Jogtár KJK Kerszöv Kiadó Kft.

⁴² A kinevezés egyoldalú közjogi aktus, amelynek tartalma (kinevezési okmány) kötött.

⁴³ A tisztviselő oldaláról a lemondás nincs indokoláshoz kötve, a munkáltató viszont valós és okszerű indoklással köteles alátámasztani a felmentést.

⁴⁴ MÉLYPATAKI 2010, 368–369.

⁴⁵ KISS 2000, 21.

⁴⁶ Ktv. általános indokolása.

⁴⁷ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, 1/2016. (I. 29.) AB határozat.

⁴⁸ Lásd: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/460167F40F7FCD1FC1257C9100213F17?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 26.).

A jogágak szétválasztása mellett szól a Munka Törvénykönyvéről szóló T/4786. számú törvényjavaslat indokolása⁴⁹ is, amely szerint a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályokat külön törvények rendezik, ezért minden Mt-re való utalást mellőzni kell.

Általában a kinevezés egyoldalúsága és közjogi jellege⁵⁰ hangsúlyos álláspont, amelynek eredményeként egy olyan kapcsolat alakul ki a közszolgálati tisztviselő és munkáltatója között, amely a törvény erejénél fogva jön létre. Maguk a közszolgálati törvények is ezt a nézetet vallják, amely szerint a tisztviselő csak a kinevezés elfogadásáról vagy éppen elutasításáról dönthet az eskütelletel, magáról a tartalomról nem.

A Kttv. indoklásában is egy egységes közszolgálati rendszer létrehozásának szándéka szerepel, amely figyelemmel van ugyan az Mt-re, de független is attól, és egyes szabályait (magatartási, megszüntetési okok) is az Mt-vel összhangban, de azon túllépve, a közszolgálati jogviszony súlyához mérten kívánta kialakítani.

Érdekességgként említjük meg, hogy ettől ellentétes álláspontot képvisel a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény, amely a munkaviszony fogalmi meghatározásába az Mt. szabályozása mellett többek között a közszolgálati, kormányzati szolgálati, állami szolgálati jogviszonyt is beleérti.⁵¹

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény indokolása részletesen elemzi a közszolgálati jogviszonyt és azt, hogy kik tartoznak bele a személyi hatályba. „A közszolgálati jogviszony tekintetében a perrendtartás nem konkrét törvényekre hivatkozva, hanem a közszolgálati jogviszony fogalmi elemeit összefoglalva határozza azt meg. Mivel az idetartozó jogviszonyokat több törvény szabályozza [a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.), a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.)], ezért a perrendtartás e jogviszonyok közös elemeit, egyrészt a köz szolgálatát, az állam számára való munkavégzést, másrészt a munkajogi jogviszonyhoz képest speciális jogok és kötelezettségek rendszerét állítja középpontba. Fontos leszögezni, hogy a közalkalmazotti jogvita nem tartozik a közszolgálati jogviták fogalma körébe, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény – szemben az előbb említett törvényekkel – nem is minősíti a közalkalmazotti jogviszonyt közszolgálati jogviszonnyá. közalkalmazotti jogviszonyból eredő jogvita ezért a polgári perrendtartás hatálya alá tartozik, akárcsak a Hszt.-n és a Hjt.-n kívüli szolgálati viszonyok.”⁵² Az elhatárolás megfigyelhető a most kirajzolódó új szabályozási trendekben is, hiszen az indokolás csak a legszűkebb értelemben vett közszolgálatba tartozókat veszi a közigazgatási per hatálya alá, a többiek (például közalkalmazottak) a munkaügyi bíróság előtt érvényesíthetik jogvitáikat.

Prugberger Tamás véleménye szerint azzal, hogy a Kttv. függetlenítette magát az Mt.-től és Ptk.-tól, csak a szabályok duplikálása történt meg, elég lenne – a régi megoldáshoz hasonlóan – az Mt-re való utalás.⁵³ Horváth István kicsit eltérő véleményt vall, a jogviszonyok szétválasztását szükségszerűnek tartja, azonban a duplikálás tekintetében

⁴⁹ Lásd: www.parlament.hu/irom39/04786/04786.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 01.).

⁵⁰ FÁBIÁN 2011, 127.

⁵¹ 1. § (1) h) pontja. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=27047.340224 (A letöltés dátuma: 2018. 03. 29.).

⁵² Lásd: www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 26.).

⁵³ PRUGBERGER 2014a.

egyetért, hogy nem így kellett volna megoldani.⁵⁴ Berényi Sándor szerint a közszolgálat: „más szervezetektől megkülönböztető szervezeti megoldásokat igényel [...] az állam szervezeti rendszeréhez tartozik a közszolgálati személyzet”.⁵⁵

A közszolgálatban nem a szervi hatály, hanem az ellátott (kifejezetten a közigazgatási szerv alapvető működéséhez kapcsolódó) feladatok jellege,⁵⁶ a tevékenységekhez kötődő jogkörök minősége, terjedelme, a jogérvényesítéshez használható eszközök kell, hogy meghatározzák a jogviszonyok tartalmát és a felelősség formáját, mértékét és fokát.

Ha az Alkotmánybíróság álláspontját követjük, akkor a következő idézetekkel tudnánk összefoglalni a munkajog és közszolgálati jog viszonyát: az alárendeltség ugyan összeköti őket, de „a versenyszféra és a közsféra foglalkoztatási jogviszonyaira vonatkozó különböző és párhuzamos szabályozás ellenére [...] szignifikáns különbségek is megtalálhatóak. Ezeknek a munkavégzésre irányuló jogviszonyoknak fundamentuma: a munka az egyén létének, emberi autonómiájának anyagi forrása.”⁵⁷ „A jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre, amelyben kinevezi a köztisztviselőt, megbízva meghatározott feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. A köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem.”⁵⁸ A közfeladat ellátása is megkülönbözteti a két jogviszonyt és „ez megköveteli, hogy a törvény más munkavállalókhöz képest többlet-követelményeket támasszon a köztisztviselőkkel szemben, [...] többlet-követelményt [...] csak többletjogosultságok fejében lehet támasztani”.⁵⁹ „Az Mt.-hez képest a jogviszony stabilitását fokozandó erőteljesebb védelmet biztosít a munkavállaló köztisztviselő számára.”⁶⁰

Mi a két jogág elhatárolása mellett tesszük le voksunkat, az alábbi okokra hivatkozva:

- A közszolgálati tisztviselők adják a közigazgatás személyzeti állományát, a személyzeti politika pedig a közigazgatás hatékonyságának feltétele. A szervezet, feladat és személyzet egysége teszi az államot működőképpé.
- Míg a munkajogban a magánszféra valamely alanya (egyéni vagy társas vállalkozás) áll munkáltatói oldalon, addig a közszolgálati jogban a munkáltató személye speciális (valamely közigazgatási szerv vagy közfeladatot ellátó nem közigazgatási szerv).
- A közigazgatási jog – mint jogág – alapvető célja a közhatalom gyakorlása, valamely közfeladat elvégzése, ezáltal bár a közszolgálati jogviszony munkavégzésre irányuló jogviszony, de speciális cél, speciális szervezeti háttér jellemzi.
- A munkavégzés helye is speciális: valamely közigazgatási szerv, a hivatal.
- Általában jogilag is elkülönül az egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyoktól.

⁵⁴ HORVÁTH 2006, 27.

⁵⁵ BERÉNYI 1992, 8.

⁵⁶ CONCHA 1905, 12., 147.; HORVÁTH 1902, 15.

⁵⁷ 1/2016. (I. 29.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/460167F40F7FCDIFC1257C9100213F17?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

⁵⁸ 5/2013. (II. 21.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/20942C4AC8817AF2C1257ADA00525710?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

⁵⁹ 8/2011. (II. 18.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/226977A50C8B7DACC1257ADA0052A260?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

⁶⁰ 3222/2017. (IX. 25.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4B2567DFC71201AFC12580B2005E97AB?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

- A felek (állam – tisztviselő) közti jogviszony egyenlőtlen, gyakran egyoldalú.
- A jogviszony kötött, törvényben meghatározottak a kiválasztás, a tartalom vagy éppen a jogviszony lezárásának feltételei.⁶¹ Maga a tevékenység indokolja a különleges szabályozást.⁶²
- Mindkét oldalon speciális többletjogok és többletkötelezettségek jelentkeznek, amelyek tekintetében a Kttv.-t a kógenzia jellemzi. Ennek oka a végrehajtó funkció ellátása.⁶³
- A munkajoghoz képest új jogintézmények (például előmenetel, fegyelmi felelősség, hivatásetica, Magyar Kormánytisztviselői Kar, Kormánytisztviselői Döntőbizottság) is megtalálhatók a közszolgálatban.
- A fenti jellemzők figyelembevételével olyan speciális jogállásra van szükség, amelyet mindenképpen a közjog keretei között szükséges szabályozni.

Véleményem szerint a közigazgatás intézményrendszerének bonyolult felépítése és a közigazgatási tevékenységek differenciái miatt a minden területen való egységes szabályozás elképzelhetetlen. Az egységesség megteremtése ellen szóló tényező, hogy bár a köz érdekében kifejtett tevékenységekről van szó, azonban az ágazatok sokszínűsége, a feladatok, eszközök, jogosultságok különbözősége nem engedi az összeolvadást. A közszféra eltérő jellegű, a politikához különböző módon viszonyuló szerepekre tagozódik, és ezt az eltérést a szabályozásban meg kell őrizni. A jelenlegi széttagoltság azonban nem tekinthető helyes megoldásnak, hiszen indokolatlan különbséget vezet be a szűkebb értelemben vett közszolgálat dolgozói között is, amely még inkább átláthatatlanná teszi a rendszert.

1.4. Az egységes közszolgálati szabályozás ötlete

Az egységes szabályozás tekintetében a következő dolgokon kell elgondolkodnunk. Mire kívánjuk kiterjeszteni az egységet? A munkajog és közszolgálati jog egységét értjük alatta?⁶⁴ Esetleg a közszolgálat legtágabb (beleértve egyéb államhatalmi ágakat), szűkebb (a szolgálati jogviszonyokat is idesorolva) értelmében, vagy csak a közalkalmazottakkal való összevonással, esetleg a legszűkebb értelemben használva (kormánytisztviselők, köz-tisztviselők, állami tisztviselők) a fogalmat?

Az egységes szabályozás ötlete nem mai. Már az 1951-es Mt. is egységes módon kezelte a munkavállalókat, megszüntetve a közszolgálati jogviszony kiemelt szerepét. A rendszer egységét azonban megtörte a Miniszteri Tanács szabályozási jogköre, amely speciális szabályozást vezetett be a közszolgálatra (például 31/1951. (I.31.) MT rendelet⁶⁵). Az 1967-es Mt. is folytatta ezt a trendet. A vállalat fogalma magában foglalta az állami költségvetési

⁶¹ 5/2013. (II. 21.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/20942C4AC8817AF2C1257ADA00525710?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

⁶² TORMA 1995, 42–43.

⁶³ HAZAFI 2009, 129.

⁶⁴ Volt ilyen nemű elképzelés is. Lásd részletesebben: KENDERES 2007, 202.; KENDERES–PRUGBERGER 1993.

⁶⁵ A rendelet értelmében a jogviszony választással, kinevezéssel vagy szerződéssel keletkezhet.

szerveket is.⁶⁶ „Egy politikai kényszereszközökkel kialakított szolgálati rendszert látunk, mely a korábbi korokhoz képest jelentős visszalépésként értékelhető.”⁶⁷ A 38/1973. (XII. 27.) MT rendelet a munkaviszonyok egy speciális részeként kezelte a közszolgálatot. Ezt a korszakot a közszolgálati jog uralta, amelyből önálló jogágként mintegy kinőtt a munkajog.⁶⁸

Az 1990-es évek elejétől új trend volt megfigyelhető a közszolgálatot érintő jogalkotásban: a közszolgálat egységes szabályozására irányuló törekvések jelentek meg, azaz a közszolgálat minden rétegére vonatkozóan egységes rendelkezések megteremtése, az egyes rétegek jogállását rögzítő jogszabályok helyett.⁶⁹

A közszolgálati szabályozás jövőbeni irányait tekintve – elrugaszkodva a jelenlegitől – négy megoldás jelent meg a szakirodalomban:

- egységes kódex létrehozása,
- egységes kódex – általános résszel és különös részekkel,
- kerettörvény és törvényi szintű szabályozás az eltérések kezelésére,
- a külön törvények harmonizálása.

Az egységes (eljárásjogot is magában foglaló) közszolgálati pragmatika megteremtése iránti igény már a 20. század eleje, közepe táján megfogalmazódott, azonban a közszolgálati törvényre 1992-ig várni kellett. „A társadalmak fejlődése a társadalmi munkamegosztás részeként kialakította az állami munkavállalók körét, akik munkájukat az általánostól eltérő különös felelősséggel látták el, ugyanakkor a munkavállalók széles körétől eltérően sajátos előnyökre tarthattak igényt.”⁷⁰

Az 1992-es jogszabálycsomag (Mt., Ktv., Kjt.) a különböző ágazatokban eltérő közhivatali státuszban dolgozók között a kiélesedő különbségeket és eltéréseket csak erősítette, pedig egyre inkább a demokratikus jogállami működés keretében az állam szerepének újragondolása és a közszolgálat reformja fogalmazódott meg célként.

1996-ban megszületett a közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat. A közigazgatás reformjának főbb irányait az alábbiakban látták:

- A közigazgatási feladatok és tevékenység átalakítása.
- A kormányzás és a központi államigazgatás megújítása.
- A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztése és a közös körjegyzőség, a társulási folyamat ösztönzése.
- A közigazgatás személyi állományának létszáma, minőségének és megbecsülésének növelése.

⁶⁶ WELTNER 1978, 109.

⁶⁷ MÉLYPATAKI 2016, 162.

⁶⁸ ROMÁN 1989, 26.

⁶⁹ Fontos hangsúlyozni, hogy a közszolgálati (közigazgatási) dolgozók munkajogtól különböző jogállásának és jogi szabályozásának gondolata ennél már jóval korábban megjelent. Az egységes közszolgálati pragmatika mellett érvelők szerint a koncepció nagy előnye a jogbiztonság, kiszámíthatóság. „A jobb érdekérvényesítő lehetőségekkel rendelkező köztisztviselők és a fegyveres, rendészeti szervek dolgozói a végzett feladat mennyiségétől, minőségétől, eredményességétől függetlenül, pusztán jogviszonyukból következően nagyobb foglalkoztatási biztonságot, átlagban és összességében lényegesen magasabb munkajövedelmet, jobb szociális juttatásokat élvezhetnek, mint az ugyancsak a köz érdekében dolgozó közalkalmazottak.” VADÁSZ 2006, 143.

⁷⁰ Ktv. kommentárja. Complex DVD Jogtár KJK Kerszöv Kiadó Kft.

Már ekkor is megfogalmazódott az igény a stabilitás, a hatékonyság, a demokratizmus fokozottabb érvényesítése iránt. Ezt egyrészt a felsővezetők védelmének garantálásában, másrészt az addigi előmeneteli rendszer átalakításában vélték felfedezni.⁷¹

A 2269/1998. (XI. 30.) Korm. határozat⁷² a közzolgálati rendszer felülvizsgálatát tűzte ki célul és egy szabályozási koncepció kidolgozására egy új szerv, a Koordinációs Bizottság létrehozását rendelte el. A bizottság az egységes közzolgálati szabályozás lehetőségeinek, problémáinak feltárására, a jelenlegi helyzet megismerésére, elemzésére, megoldási módok kialakítására kapott megbízást. Ekkor keletkeztek az első tanulmányok az egységes közzolgálati szabályozással kapcsolatban.

A következő közzolgálatot érintő Kormányhatározat – a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999–2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat – is ezt a vonalat volt hivatott továbbvinni, de a továbbfejlesztési módszerek közé beillesztette a közzolgálati etika témakörét is.

A közzolgálati reform ötlete lehangsúlyosabban 2003-ban került előtérbe, de már ezt megelőzően is beszélhetünk ezirányú törekvésekről (Kiss György, Prugberger Tamás).⁷³ A közzolgálati reform irányairól, az egységes közzolgálati törvény megvalósításának programjáról szóló 2317/2003. (XII. 10.) Korm. határozattal a Kormány elfogadta az egységes közzolgálati szabályozás koncepcióját, az ütemezés meghatározására 2004. március 31-ig adott határidőt. Felmerült egy egységes közzolgálati hivatal létrehozásának gondolata is. A határozat végrehajtása eredményeként megszületett tervezet⁷⁴ viták sorozatát váltotta ki.⁷⁵ A kidolgozott törvényjavaslat a német mintát követte és a jogviszony kinevezéssel, közzolgálati szerződéssel vagy választás útján jöhetett volna létre. A jogviszony lényegi eleme az ellátandó feladat volt, érdemi, támogató és kisegítő munkakörben. A támogató a mai ügykezelői jogviszonynak felelt volna meg és szerződéssel létesült, míg a mai köz-

⁷¹ „A köztisztviselői jogállás stabilitása a felsőszintű vezetők védelmét is szolgálja. A köztisztviselői állomány minőségének növelése érdekében javítani szükséges a kiválasztás hatékonyságát és demokratizmusát, az illetmény- és az előmeneteli rendszer fejlesztésével vonzóbbá kell tenni a legjobb szakemberek számára is a közzolgálatot.”

⁷² 2269/1998. (XI. 30.) Korm. határozat az egységesebb közzolgálati rendszer és jogi szabályozás előkészítéséről.

⁷³ Hasonló törekvések megjelenéséről, a közzolgálati jogszabályok viszonyának rendezéséről már 1992 óta beszélhetünk, amely probléma időről időre visszatért, de kormányzati szinten az elhatározás nem öltött testet. Erről a témáról lásd még bővebben *A magyar közzolgálati rendszer modernizációjának irányai, az európai modernizáció tapasztalatai* (1999). SZEK-könyvek sorozat 7., Budapest, SZEK Kiadó; *A Munkaügyi Minisztérium munkaanyaga. Az egységes közzolgálat szabályozásának koncepcionális problémái* (1997).; *Ismeretek és vélemények a közzolgálati dolgozóktól a közzolgálat reformjáról* (Közvélemény-kutatás a közzolgálati dolgozók körében) (2004). Budapest, KSH-RSZH-Szonda Ipsos; LŐRINCZ szerk. 1998, BAKA 1995.

⁷⁴ Törvény a közzolgálati jogviszonyról.

⁷⁵ Az egyik kardinális kérdés az volt, hogy a közzolgálat körébe kiket értsenek bele, az egységes szabályozás kikre terjedjen ki. Kiss György szerint a közzolgálati reformba indokolatlan a Ktv. és Kjt. személyi körén kívül egyéb (szolgálati) jogviszony keretében foglalkoztatottakat is bevonni. Prugberger Tamás szerint a tervezet a német-osztrák irányvonalat követte volna, azaz a kódex hatálya csak azoknál a szerveknél dolgozókra terjedt volna ki, amelyek „az állam vagy a területi/helyi önkormányzat képviselőjében közzolgálatokat hatósági jogkörben látnak el akkor is, ha szolgáltatnak.” PRUGBERGER 2004, 717. Problémaként merült fel a közzolgálati jogviszony tartalmának szabályozása is. Az egyik lehangsúlyosabb különbség a díjazás területén mutatkozott.

igazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók a kisegítői munkakörben lettek volna foglalkoztatva.

Ezt a csoportosítást követi az egyes vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Vnytv.) fogalommeghatározása is. Ennek értelmében közszolgálatban álló személynek minősül:

- a közszolgálati jogviszonyban álló,
- a közalkalmazotti jogviszonyban álló,
- az ügyészségi szolgálati jogviszonyban álló,
- az igazságügyi alkalmazott,
- a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagja,
- a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonája.⁷⁶

Az egységes szabályozás koncepciója abból indult ki, hogy a közszolgálatban dolgozók közszolgáltatások nyújtására kötelesek, közfeladatokat valósítanak meg, ezért speciális, azonban egyenlő vagy hasonló jogok és kötelezettségek illessék és terheljék őket. Az egységesítés mellett szólt az is, hogy bármely közszolgálati (közalkalmazotti, köztisztviselői) jogviszonyt nézzük, az egyik oldalon mindig közigazgatási szerv áll (állami, önkormányzati vagy ilyen tulajdonú), és a feladatok ellátását a központi költségvetés különböző forrásai támogatják.⁷⁷ Formáját tekintve a végleges változat egy általános és egy különös részt nevesít (csak a Ktv., Kjt. által nevesített jogviszonyok vonatkozásában). Végző soron az egységes közszolgálati kódex bevezetése elmaradt.

A Kjt. bevezetésével még differenciáltabb és átláthatatlanabb lett a közszolgálatra vonatkozó szabályozás, adott életpályamodell kialakítását célozta. Az államigazgatást illetően szigorodtak az előírások (igazgatási szünet, összeférhetetlenség), és csökkentek a jogi garanciák (a felmentés indokolási kötelezettségének eltörlése, egységes, szolgálati időtől független felmentési idővel).

György István azt is elképzelhetőnek tartotta a szabályozás új irányaként, hogyha az egységes közszolgálat fogalmából kiindulva – azonban az egységes szabályozás ötletét elvetve, megtartva a specialitásokat – két csoportba sorolnánk a dolgozókat: a közjogi szabályozás és a magánjogi szabályozás alá tartozókhoz.⁷⁸

Prugberger Tamás is azt hangoztatta, hogy a Ktv. és Kjt. „igen gyakran párhuzamosan és azonos tartalommal rendez[ett] jogintézményeket, azaz az egységes szabályozás abszolút elvetése indokolatlan volt”.⁷⁹ Prugberger Tamás javaslata az egységesítésre, az átfedések kiküszöbölésére az volt, hogy „indokolt lenne a közszolgálati jog általános részét az Mt.-be, az egyes intézményeket tartalmazó fejezeteken belül alfejezetekben szabályozni, mégpedig úgy, hogy a munkával és a szolgálattal kapcsolatos egyes intézményeket tartalmazó fejezetek mindegyike egy magánjogi és egy közszolgálati alfejezetre oszlana, a közszolgálati

⁷⁶ Vnytv. 2. § a) pontja.

⁷⁷ GYÖRGY 2007, 20–24.

⁷⁸ Az első csoportba tartozónak azokat tekintjük, akik valamely tipikus közigazgatási vagy tágabb értelemben vett közigazgatási feladatot ellátó szervnél érdemi tevékenységet vagy ezt segítő, előkészítő, végrehajtó munkát végeznek, míg a másodikba azokat, akik inkább fizikai jellegű tevékenységet látnak el. „Utóbbiaknál elképzelhető az is, hogy a közszolgálati jogszabályok vonatkoznak rájuk, de jogviszonyuk szerződéssel keletkezik, és magánjogias jellegű.” GYÖRGY 2007, 25.

⁷⁹ PRUGBERGER 1997, 391.

jog különös részét pedig az egységes Munka- és Közszolgálati Kódex közszolgálattal összefüggő mellékletei képeznék”.⁸⁰

Ehhez csatlakozott *Kenderes György* is: „tulajdonképpen (Magyarországon) egységes közszolgálatról beszélhetünk, amelyben a hatósági jogkör gyakorlása az, ami speciális szabályozást igényel. Ez azonban egy egységes közszolgálatot szabályozó törvény keretében is rendezhető lett volna. [...] Az előbbi álláspontunkat támasztja alá, hogy a két említett törvény közötti eltérések gyakran ötletszerű eltéréseket tartalmaznak.”⁸¹

Az egységesség megteremtése ellen szóló tényező az is, hogy bár a köz érdekében kifejtett tevékenységekről van szó, a feladatok, eszközök, jogosultságok különbözősége, az ágazatok sokszínűsége sem engedi az összeolvadást. A közigazgatás intézményrendszerének bonyolult felépítése és a közigazgatási tevékenységek speciális jellege miatt sem elképzelhető a minden területen megvalósuló egységes szabályozás. Az eltérő szervezetrendszerhez, szervezeti viszonyokhoz eltérő kötelezettségek és eltérő állami kényszer kapcsolódik. Az egységes szabályozás az egyes rétegek alkotmányos alapjogait korlátozhatná, csorbíthatná.

Nincs értelme, hogy az egységes kódex létrehozása mellett az eltérések kezelésére az egyes tevékenységekre, ágazatokra vonatkozó külön törvényi szabályozást tartsunk fent. Az a megoldás már inkább elképzelhető, amely az egységes szerkezetet egy általános és több különös rész megbontásával képzei el.

Az egységes törvény megalkotása nélkül, a jelenlegi differenciálással is megoldható lehet a probléma, ha ez azt jelenti, hogy a tevékenység jellege, a hatósági jogkör gyakorlása alapján differenciálunk és adunk speciális jogokat, támasztunk fokozott követelményeket a köztisztviselőkkel szemben; de nem azt, hogy a közigazgatási szervek jogállása alapján húzunk határvonalakat és fosztunk meg jogoktól, védelemtől embereket.⁸²

A különbségtétel megnyilvánulhat a felelősség szintjeinek, fokozatainak bővítésében (munkakörhöz, szervhez igazodó felelősség, büntetések részletezése), a jogosítványok korlátozásában (döntési jogok feltételekhez kapcsolása, vezetők kiemelése), a jogviszonyok keletkeztetési formáinak (kinevezés, szerződés, teljes és részmunkaidő, távmunka) ki-terjesztésében.

A jelenlegi szabályozást a következő alfejezet mutatja be, viszont az egységesség témaköréhez hozzátartoznak a jelenleg is folyó kutatások,⁸³ amelyek egy újabb fogalom megalkotásán (közigazgatási tisztviselő) dolgoznak. A kutatások alapvetése, hogy az utóbbi években folyó egységesítési szándék, életpályamodell kialakítása ellenére a legszűkebb értelemben vett közszolgálat tovább differenciálódott (például állami tisztviselők, kormány-köztisztviselők különválasztása). A jelenlegi kormányzati politika nem veszi számításba a korábbi alapkategóriát, a köztisztviselőket. Az NKE-s kutatócsoport által megfogalmazott javaslat a közszolgálati tisztviselői jogviszonyba már nem érti bele a politikai vezetőket és az egyéb államhatalmi ágba tartozókat. Általános részre, az önkormányzati tisztviselőkkel foglalkozó

⁸⁰ PRUGBERGER 2004, 718.

⁸¹ KENDERES–PRUGBERGER 1993, 329.

⁸² Lásd: Kttv.

⁸³ Az NKE-n alapított Közszolgálati jog és HR komplex kutatóműhely célja a közigazgatás személyi állományának komplex feltérképezése, vizsgálata. Kérdés, hogy jelenleg érvényesül-e egy egységes közszolgálati pragmatika, van-e esély olyan szabályozás kialakítására, amely eljut a döntéshozókig.

és a különleges jogállású szervekre vonatkozó részekre különítené el a törvényt. Az egységes közszolgálati reform létrehozását az alapoknál kell kezdeni, szükség van egy alkotmányos keretre, az Alaptörvényben kell rögzíteni a főbb pontokat.

1.5. A jelenlegi szabályozáshoz és az átjárhatóság megteremtéséhez vezető út

Kezdetben az európai közszolgálati rendszerekben is a közjogias szemlélet volt az uralkodó, azonban a szervezetrendszerek átalakulása, a modern igazgatási viszonyokhoz formálódása és a költséghatékonysági szempontok előtérbe kerülése következtében egyre több helyen megkezdődött a közjogias szabályozás lebontása, az életviszonyok rugalmasabb rendezését lehetővé tevő munkajogi szabályozás előtérbe helyezése.⁸⁴ Mindemellett egyre hangsúlyosabban jelenik meg a közigazgatás szolgáltató jellege, „ügyfélbaráttsága”.

A közjogi korlátok lebontása jelenti a közigazgatási tevékenységek, közszolgáltatások magánszférába történő kiszervezését, rugalmasabb foglalkoztatási jogviszonyok előtérbe kerülését, és a közszolgálat jelenlegi rendszere fenntarthatóságának átgondolását. „A 90-es évek elejétől erősödik az a tendencia, mely a munkaerőpiac mesterséges kettéválasztását kétségbe vonja és az asszimilációs rendszert tartja a jövő útjának. Eszerint a közhatalmat gyakorló és közérdekű tevékenységet végző állami és önkormányzati szervek alkalmazottaira a normál munkajogi szabályokat lehet alkalmazni bizonyos közjogi derogációkkal.”⁸⁵ Ez azonban oda vezethet, hogy az eddigi stabil, pártatlan életpálya elvesztheti közjogi vonásait, és kiüresedhet, beolvadva a munkajogba.

Az USA-ban a közigazgatást az ipari nagyüzemek mintájára, működésük elveit alapul véve, a versenyszférában alkalmazott módszerekkel építették fel. A 2008-as gazdasági válságig nálunk is ez a fejlődési irány mutatkozott meg. A New Public Management (NPM) a good governance logikáját követi,⁸⁶ menedzsertechnikákat, üzleti elveket kíván a közszférában elterjeszteni. Az NPM célkitűzéseit kiszervezéssel, a piaci szereplők jelentőségének növelésével, ezzel együtt a semlegesség, a felelősség és az elszámoltathatóság elvének leépítésével éri el.⁸⁷ Nincs tekintettel az ország (földrajzi, kulturális, társadalmi, történelmi) adottságaira, univerzális elveken működő, piaci mechanizmusokon, érdekeken alapuló, egységes rendszer megvalósítását tűzi ki célul. Tiszta formájában való alkalmazása nem lehet eredményes, hiszen „a kormányzás olyan alapértékek érvényesítését követeli meg, mint a lojalitás és pártatlanság, az igazságosság és a szakmai integritás, amelyek sérelme a kormányzásba vetett közbizalmat kezdheti ki. Míg a vállalati szférában dolgozóknak kizárólag a cég tulajdonosai iránt kell lojálisnak lenniük (érdekeiket teljeskörűen kiszolgálni), addig a közszolgálati alkalmazottaknak a mindenkorai politikai vezetés mellett a körérdeket és a közjót is szolgálniuk kell.”⁸⁸

⁸⁴ Lásd bővebben: BALÁZS 2001, 641–647.; DUDÁS–HAZAFI 1995, 392–405.

⁸⁵ BALÁZS 2001, 647.

⁸⁶ WIMMER 2010.

⁸⁷ G. FODOR – STUMPF 2008, 11–12.

⁸⁸ DUDÁS 2008, 50.

Az NPM adaptációjának sikertelensége következtében új irányzat született, a neoweberi felfogás. „A neoweberi állam az új közmenedzsment torzulásaira adott válasz, annak tudatában, hogy a megváltozott körülmények között nem lehetséges a klasszikus weberi államhoz való visszatérés.”⁸⁹ Az állami szerepvállalás jelenlegi formájához nem kíván hozzányúltni, továbbra is elsődlegesnek tekinti az állami végrehajtás és a normatív eszközökkel való kikényszeríthetőség meglétét, a közzszolgálat megkülönböztetett helyzetét.

„A közigazgatás szerepének ártértékelődése (szolgáltató jellegének erősödése, az államigazgatási feladatok fokozatos csökkentése) alapvetően befolyásolja személyi állományának helyzetét. Az állam visszavonulása számos területről, az államigazgatásjogi szabályozás visszaszorulása azt eredményezi, hogy a foglalkoztatás közjogi szabályozását egyre szélesebb körre kiterjedően a magánjogias reguláció váltja fel.”⁹⁰

A közzszolgálatnak – és a kapcsolódó jogi szabályozásnak – alkalmazkodnia kell a kihívásokhoz, a társadalom, a gazdaság átstrukturálódásához, az állam szerepének megváltozásához, az új paradigmákhoz. A nyitás, privatizálás azonban nem változtat a közzszolgálat közjogi jellegén. A változás a bürokrácia átalakításában, a szolgáltató és ügyfélbarát jelleg kialakításában, a szervezeti felépítés és a hatósági jogalkalmazási gyakorlat ehhez való igazításában és a nagyobb társadalmi részvétel bevonásában állt. Ez jelentheti egyszerre a zárt, állam által irányított rendszer fenntartását, az állam szerepének megerősítését és ezzel egyidejűleg a közzszolgálati jogviszony felpuhítását, rugalmasabb megoldások beépítését.

„A közzszolgálatot és annak szabályait azonban még inkább tovább tagolhatja magának a közigazgatásnak a differenciálódása. Más jellegű feladatok ellátását, más típusú foglalkoztatást igényel például az állam- és az önkormányzati igazgatás. Ezzel egyidejűleg pedig egy másik folyamat is megjelenik, a már említett átjárhatóság mellett (munkaszerződéssel a közzszolgálatban, áthelyezés a magánszférába), a közzszolgálat a működőképes, jól bevált piaci gyakorlatokat is próbálja átültetni, beépíteni saját rendszerébe. A munkaszerződés közzszolgálatban megjelenése lazít az addigi kereteken, megtörve az élethivatásszerűséget és élethosszig tartó alkalmazást, cserébe valós piaci értéken értékelve a munkavállaló munkáját.”⁹¹

2011-ben a Kttv. megalkotásával új korszak kezdődött a közzszolgálatban. Egyszerre két tendencia, irány képviseltette magát: az egység igénye és a differenciálás szükségessége. Már a szabályozás jellege is mutatja az egységesség felé való közelítést (az államigazgatási és önkormányzati alrendszer kormány- és köztisztviselői és a rendészeti igazgatás állománya, annak hivatásos állományú tagjai kivételével), az életpályamodell melletti elköteleződést, emellett továbbra is a zárt rendszer jellegzetességei figyelhetők meg, némi nagyobb fokú flexibilitással (a szerződéssel ellátható feladatok felsorolása, részmunkaidő nevesítése, átjárhatóság biztosítása az egyes jogviszonyok között, szubjektív kategóriák megjelenése a jogviszony megszüntetésénél). A törvény célja a miniszteri indokolás szerint a közzszolgálati szabályozás stabilizálása és egységesítése és az Mt. szabályainak átültetése a törvénybe. Az egységesítési szándék érhető tetten a minősítés, teljesítményértékelés módosításában, más foglalkoztatási formák alkalmazási kereteinek kialakításában, a törvény elsődlegesének hangsúlyozásában. Az egységesítés mellett azonban megmarad a differenciáltság

⁸⁹ STUMPF 2008, 19.

⁹⁰ DUDÁS–HAZAFI 1995, 404.

⁹¹ BALÁZS–VESZPRÉMI 2017, 120.

a személyi hatályban (köztisztviselő, kormánytisztviselő), de immár egy törvény keretein belül. Vannak emellett olyan területek, amelyeknél megkérdőjelezhető a differenciáltság létjogosultsága, például a közszolgálati etika esetén, hiszen e szabály bevezetésének az lenne a lényege, hogy az egész közszolgálatba új szemléletet vezessen be.

2016-ban, az Áttv. hatálybalépésével és az állami tisztviselő kategóriájának bevezetésével a rendszer tovább differenciálódott. Speciális illetményrendszerük, továbbképzési követelményeik tekintetében a versenyszféra szabályozási jellegét vélhetjük felfedezni. Felműködő rendszerben a járási hivatalok, majd a fővárosi és megyei kormányhivatalok személyzetére vonatkozott. A törvény indokolása szerint azért volt szükség erre az új kategóriára, hogy az állampolgárok ügyeit az állampolgárokhoz közeli hivatalok intézhessék, ezekben a hivatalokban professzionális személyzeti állomány dolgozzon, emellett az államigazgatási feladatok átcsoportosításával a járási hivatalok munkaterhe nőtt, ezért kell elsődlegesen az itt dolgozók jogállását rendezni. Az Áttv. létjogosultsága azonban vitatható, a jogviszony nem mutat tartalmi önállóságot, csak díjazási szempontból.

2. A közszolgálati jogviszony tartalmához kapcsolódó változások az életpályamodell és a közszolgálati etika terén

A jogviszony tartalmát illetően két terület változásaira kívánjuk felhívni a figyelmet. Számos területen történt módosítás, de a terjedelmi korlátok miatt az etikai felelősség és életpálya kérdéseivel foglalkozunk, amelyek alapvetően meghatározzák a közszolgálat jellegét és korlátait.

2.1. A közszolgálati életpálya

Az életpálya szorosan összefügg az egység kérdéskörével. Alapvetően a közszolgálati jog önállóságát is erősíti, hiszen a speciális életpályák meghatározásával mintegy alátámasztja a különálló szabályozás indokoltságát is. A közszolgálati életpálya a közszolgálati rendszer stabilitását kívánja megőrizni, az élethivatásszerűséget fenntartani. Hangzatos fogalom, évek óta napirenden van, újra és újra átgyúrnák, de kezd kiüresedni, az egységesség helyett (amely az életpályának is előfeltétele) a differenciálódás irányába mentünk el.

Azzal, hogy a jogalkotó elkötelezte magát az életpályamodell mellett, egyértelműen kifejezte azon szándékát is, hogy felöleli azt a kezdeményezést, amely megpróbálja a közszolgálati tisztviselők hozzáállását is megváltoztatni. Közszolgálatról akkor beszélhetünk, ha a benne tevékenykedők is a köz szolgájaként tekintik magukat, ha tevékenységükre az emberek érdekében végzett, élethivatásszerű szolgálatként tekintenek.

1992-ben az egység a közszolgálati törvények mögött húzódó Mt. alkalmazásának lehetőségében tükröződik mint a függő munka⁹² általános szabályai.

2001-ben a jogalkotó alapvető módosításokat hajtott végre a Ktv.-ben,⁹³ megteremtve egy tényleges karriert lehetővé tevő és garantáló rendszer kiépítésének lehetőségét. Elismerte „a köztisztviselőknek az államszervezet működésében eddig játszott jelentős szerepét [...] ugyanakkor az is elengedhetetlen, hogy e többletkövetelményekhez – ezekkel arányosan – többletjuttatások járuljanak. Az Országgyűlés szükségesnek tartja, hogy a köztisztviselők egzisztenciális feltételei számottevően javuljanak. Ennek részeként indokolt, hogy a köztisztviselők életútja kiszámítható életpályává váljék.”⁹⁴

⁹² Minden munkavégzésre irányuló jogviszonyban jelen van a személyi függőség, a minősítést valójában az alárendeltség mértéke, mélysége és minősége határozza meg. Lásd: GYULAVÁRI 2014, 6.

⁹³ A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv., valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. tv.

⁹⁴ 2001. évi XXXVI. tv. preambuluma szerint.

A törvény a kialakítandó életpályamodellben az alábbiakat célozta:

- a képzések, továbbképzések támogatása, munkakörhöz kötése,
- a teljesítményértékelés bevezetése,
- a szakvizsga általánossá tétele,
- az előmenetel dinamikájának módosítása, az illetményalapok és az illetmények egységesítése, továbbá a szorzószámok emelése,
- a nyelvtudás előtérbe helyezése,
- pályázati rendszer megjelenése a vezetőknél,
- „profilisztítás”, vagyis az ügykezelők, fizikai alkalmazottak „kiszervezése”,⁹⁵
- a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megjelenése,⁹⁶
- szigorúbb és következetesebb összeférhetetlenségi rendszer kialakítása.

2011-ben megszületett a Széll Kálmán Terv,⁹⁷ amely új életpályamodellek kidolgozását írta elő, majd pedig a Magyar Zoltán névvel fémjelzett átfogó közszolgálati reformprogram és a megvalósítás részleteit tartalmazó Kormányzati Személyzeti Stratégia.⁹⁸

A Magyar-program fő célkitűzése a hatékonyság növelése a közigazgatásban és közszolgálatban, a közszolgálat megújítását célozza, erős állam kialakítására törekszik. Eszközei a közös elvek, eszközök megteremtése, a közös tudás hasznosítása, az egyes jogviszonyok közötti átjárhatóság biztosítása.

Az új életpályamodell a közszolgálat tágabb értelmével dolgozik, beleértve a hivatásos katonai és hivatásos szolgálati jogviszonyban állókat is, bár megjegyzendő, hogy a hatálya a közalkalmazottakra nem terjed ki, mivel a Kjt. „sem közjogi, sem pedig magánjogi elveket nem képes következetesen érvényesíteni, ezért nem indokolt beemelni a közszolgálati életpályák összehangolásába.”⁹⁹ A három jogviszony közötti közös kapcsolódási pontok a kiválasztás, előmenetel, javadalmazás, értékelés, képzés-továbbképzés, a munkakör alapú rendszer, az etika és az állami és munkáltatói gondoskodás.

Az életpályamodell kiindulási pontjai a speciális jogállási szabályok összehangolása és a differenciáló tényezők feltérképezése és figyelembevétele az egyes jogviszonyoknál (például a közhatalom gyakorlása, politikai befolyás korlátozása tekintetében). „Az átjárhatóság érdekében közös elvi, módszertani alapokon álló, de a szakterületek sajátosságaihoz igazodó differenciált megvalósító engedő rendszer”-re van szükség.¹⁰⁰

⁹⁵ A törvény indokolása szerint a köztisztviselői minőséget a munkaadói szervezet jellege és a közhatalmi funkció gyakorlása határozza meg, és csak ezt a személyi kört érdemes a Ktv.-vel elfedni. Felesleges a munkájuk jellege által nem indokolt pluszköltségek fenntartása. Az ügykezelő munkáltatója ezen túl nem az állam vagy önkormányzat, hanem valamely közigazgatási szerv. Ennek következtében már nem közjogi, hanem magánjogi, munkajogi szabályozás vonatkozik rájuk.

⁹⁶ Lásd bővebben: KONTRÁT 2001.

⁹⁷ Olcsóbb és hatékonyabb állam célkitűzése – bürokrácia csökkentése. www.polgariszemle.hu/app/data/szell-kalmanterv.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 01.).

⁹⁸ 1336/2011. (X. 14.) Korm. határozat.

⁹⁹ HAZAFI 2012, 3.

¹⁰⁰ SZAKÁCS 2012, 16.

Kormányzati szinten a felelősök kijelölésére 2011 júniusában került sor, amikor megjelent a közszolgálati életpályák összehangolásáról szóló 1207/2011. (VI. 28.) Kormányhatározat, amely

- előírta a Magyar Kormánytisztviselői Karra és a hivatásetikára vonatkozó szabályozás kidolgozását,
- rávilágított az ágazati személyzeti stratégiák szükségességére,
- munkakörelemzési modellkísérletek végrehajtását rendelte el, amely alapján lehetővé válik a munkakör alapú rendszerre való áttérés,
- közös tartalékállomány fejlesztését írta elő,
- az egységes továbbképzés harmonizálását, az átjárhatóság megteremtését célozta,
- integrált Közzszolgálati Teljesítménymenedzsment Rendszer (fejlesztés, tehetségmenedzsment, életpálya-tervezés, felelősség) kialakítását látta szükségesnek.

Az életpálya több elemből áll, mind a bemenetnél, mind a jogviszony tartalmánál nyomon követhetők törekvései. A bemenet részét képezi a generalistaképző *Nemzeti Közzszolgálati Egyetem* (a továbbiakban: NKE) létrehozása, amely több kar összevonását jelentette, amelyvel párhuzamosan *közös modulokat* is kialakítottak az átjárhatóság érdekében. Ide sorolandó a *közigazgatási ösztöndíjrendszer*, amelyet a közzszolgálat vonzerejének növelésére és a fiatalok bevonására szántak. Szintén a bemenethez soroljuk az alapvetően a jogviszony lezárásának részét képező *tartalékállományt*, amelynek célja, hogy a tisztviselő ne kerüljön ki a közzszolgálati rendszerből, hanem üresedés esetén elsőbbséget élvezzen a kívülről jövővel szemben. 2012-től a nyilvántartást a hivatásos és katonai szolgálati jogviszonyban állókra is kiterjesztették. Az álláshelyre megfelelő tisztviselő jogviszonya ebben az esetben áthelyezéssel szüntethető meg. Utóbbi két esetben (hivatásos, katonai) még a munkakörhöz szükséges végzettség, képzettség nélkül is betölthető az állás megfelelő átképzéssel.

Az életpályánál kell említést tennünk az *állami tisztviselők* megváltozott *illetményrendszeréről*, amely megőrzi ugyan a korábbi törvényi besorolást, azonban nem szorzószámokat, hanem –től –ig határokat tartalmaz, szabad mérlegelést adva a munkáltatóknak a konkrét összegek tekintetében. Ezzel mintegy a versenyszférához közelíti az illetmény mértékét, de kicsit a megállapítás módját is. A törvény ugyan támpontokat ad a mérlegeléshez, azonban mégis a munkáltató szubjektív döntésén múlik adott tisztviselő illetményének tényleges összege.

Egyfajta *családbarát politika* figyelhető meg a részmunkaidős foglalkoztatás közzszférába való bevezetésén, vagy éppen a kiválasztásnál a több gyermek nevelése mint előny elismerésében.

A jogviszony tartalmát az élethosszig tartó tanulás és képzés jellemzi. Bár már a korábbi közzszolgálati rendszernek is részét képezte a közigazgatási alapvizsga mint belépési feltétel (azaz a jogviszony létesítését követően a jogviszony fenntartásának feltétele) és a közigazgatási szakvizsga mint az előrelépés követelménye, az új közzszolgálati életpálya-modell bevezetésével megváltozott a *közzszolgálati továbbképzés* rendszere. A köz- és kormánytisztviselők esetében tovább élnek a korábbi szabályok, viszont az állami tisztviselők az NKE Közigazgatási tanulmányok két féléves szakirányú továbbképzésén kötelesek részt venni és szakirányú szakképzettséget szerezni. Az állami vezetői réteg a Kormányzati

tanulmányok három féléves szakirányú továbbképzését teljesítik.¹⁰¹ Emellett az NKE kezei-
retein belül Vezető- és Továbbképzési Központ létesült, amely a kötelező továbbképzést
szervezi. Ennek keretében a köz- és kormánytisztviselők kötelesek közszolgálati és belső
továbbképzési programokon részt venni, és a négyéves továbbképzési időszak alatt felsőfokú
végzettség esetén 128, érettségi esetén 64 kreditpontot összegyűjteni.¹⁰²

2.2. Az etikai felelősség

Az életpálya részét képezi az *etikai felelősség* megerősítése is. A közszolgálati felelősséget
alapvetően meghatározza a közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás, illetve annak iránya.
Értékválasztás és következetes iránykövetés szükséges ahhoz, hogy a felelősség határait ki
tudjuk jelölni. A közszolgálati felelősség tekintetében is követendő iránynak tartom a fele-
lősség mértékének, formáinak tevékenységhez, a rendelkezésre álló eszközökhöz kötését,
adaptálva György István közszolgálati szabályozásra vonatkozó gondolatait.¹⁰³ Ennek meg-
felelően alakíthatók ki az egyes felelősségi formák, akár ebben a törvényben keretjelleggel,
akár az Alaptörvényben nevesítve, és a tevékenységi körökhöz társítva az egyes közszolgá-
lati felelősségi formákat és szinteket.

A Kttv. hatálybalépésével ismételten napirendre került az etikai felelősség témája
és – így pár év távlatából talán már tapasztalatokkal a hátunk mögött – érdemes róla szót
ejteni. A közszolgálati etika fontosságát jelzi, hogy mindig felszínen volt a téma, létezett
a fogalom, csak a keretek változtak. Az elmélet szemszögéből a kérdés, hogy tényleg létezik/
létezhet-e, részét képezi-e a közszolgálati felelősségnek az etikai felelősség. A gyakorlatban
pedig a problémát az jelenti, hogy erkölcsi töltete miatt hol és hogyan, milyen részletes-
séggel érdemes szabályozni – jogszabályban vagy önkéntes alapú hivatásetikai kódexekben.
A „struktúra etikája” értelmében közszolgálati etika nem létezik, mivel nem az egyén,
hanem maga a szervezet vagy az azt vezető tartozik felelősséggel a közszolgálat működé-
séért. A „semlegesség etikája” szerint is felesleges a téma szabályozása, mivel a tisztviselő
ebben a minőségében elveszti egyéni mivoltát, a munkáltatója általi célkitűzéseknek, poli-
tikának alárendelten végzi tevékenységét.¹⁰⁴

Véleményem szerint a közszolgálati etika szabályainak kidolgozása azért is jelentett,
jelent ma is problémát a jellege miatti dilemmák mellett, mert maga a közszolgálat szabá-
lyozása is állandó változáson megy keresztül. A közszolgálat hosszú ideje értékválasztás
előtt állt, egyértelművé kellett tenni, milyen rendszert választunk, milyen irányban indu-
lunk tovább. Egyrészt ennek megválaszolása is elsődlegességet élvezett, másrészt, amíg
ebben nem döntöttünk, a szükséges erkölcsi értékek, követendő elvek meghatározására
sem volt lehetőség.

„Alapvetően kétféle megoldás kínálkozik az etikai szabályrendszer megalkotására.
Az egyik a hagyományos jogi gondolkodás módszerét hívja segítségül, s abból indul ki,
hogy normatív módon meghatározza a kívánatosnak tartott, illetve az azzal ellentétes ma-

¹⁰¹ 321/2016. (X. 27.) Korm. rendelet; 2016. évi LII. tv.

¹⁰² 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 9. §.

¹⁰³ GYÖRGY 2007, 25.

¹⁰⁴ HAZAFI 2006, 2.

gatatársformákat, s a kikényszeríthetőség érdekében szankciókat fogalmaz meg. Az ilyen típusú etikai szabályozás címzettjei a köztisztviselők. Álláspontom szerint ezen a területen nem biztos, hogy – vagy nem csak – a jog eszközeit kell segítségül hívni, mert amíg nem önkéntes a jogkövetés, hanem represszív következményeket társítunk egy erkölcsileg elítélendő cselekményhez, addig csak a jogi felelősség elemeinek a megvalósulásáról beszélhetünk, az etikai felelősség fogalma nem értelmezhető.

A másik megoldás szakít a szabályozási szemlélettel és célokat, irányokat, elveket jelöl ki – tágabb teret, nagyobb szabadságot adva a megvalósításnak –, amelyek eléréséhez nagy mozgásteret enged mindazok számára, akik közvetlenül vagy közvetetten felelősek a közigazgatás erkölcsi állapotának alakításáért (politikusok, vezetők, köztisztviselők, civil szféra). Ez a szemlélet nem a szabályozásra helyezi a hangsúlyt, hanem a probléma rendszer-szemléletű kezelésére, amelynek csak egyik eleme a normarendszer és akár a közszféra.¹⁰⁵

A közigazgatás és azon belül a köztisztviselők erkölcsi megítélése, illetve azok hozzáállása a közzszolgálatához nem választható el élesen a jogi szabályozás minőségétől.¹⁰⁶ Fontos hangsúlyozni, hogy a jogi és erkölcsi felelősség kapcsolata szoros, és éppen ez a kapcsolat az, amely megnehezíti a felelősségi formák elhatárolását. Vannak olyan álláspontok, amelyek szerint „az erkölcsi normák egy része jogi normává változhat anélkül, hogy elveszítené etikai jellegét”,¹⁰⁷ viszont van olyan is, amely szerint, ha ennek a felelősségi formának jogi kereteket adunk, elveszti lényegét.

Ha vizsgálódásunkat a közzszolgálati etikára irányítjuk, először az alapfogalmakat kell lefektetnünk. Az etika fogalmának meghatározásához a felelősségből kell kiindulni. „Az általános felelősségfogalom két oldalról vizsgálható. Belső vetülete a felelősségtudat, azaz különböző indokok alapján (félelem, meggyőződés) a jogi és erkölcsi normáknak megfelelően cselekszünk. Külső vetülete pedig a felelősségre vonás.”¹⁰⁸ Már ebben az általános felelősségfogalomban is megjelenik az erkölcs, etika, hiszen a felelősségre vonás alapja a jogi norma mellett lehet bármilyen, a társadalom rosszallását kiváltó magatartási szabálysértés is. A felelősség alapja tehát valamilyen vétség elkövetése, amely azonban relatív.

Másik oldalról vizsgálva: a felelősség két meghatározó pólusa az egyén és a norma, azaz az „elkövető” és a következmény. Norma alatt nem a követendő magatartási szabályt, hanem a jogkövetkezményt, szankciót értjük, amely lehet jogi és etikai jellegű.

Jogi norma esetén mind a felelősséget megalapozó vétség, mind a felelősségre vonási eljárás, és a felelősség megállapítása esetén az alkalmazandó szankció is jogi szabályozás alá esik. Erkölcsi norma esetén nem jogszabályokkal próbálunk érvényt szerezni a felelősségnek, hanem annak belső oldalát, az erkölcsi jelleget hangsúlyozzuk. Ebben a tekintetben az elkövetett vétség még jogilag meghatározható, az eljárás elvei lefektethetők, azonban az eljárás és a következmények szabályozására a hagyományos módon, jogi eszközökkel nincs lehetőség, mert akkor az etikai felelősség alapvető lényegét veszítené el.

¹⁰⁵ VESZPRÉMI 2011a, 249–250.

¹⁰⁶ Hangsúlyozandó, hogy a jogalkotó etikai vétség elkövetése esetén a jelenlegi szabályozásban is a címzetes főjegyzői cím visszavonására ad lehetőséget, ezzel is hangsúlyozva e terület súlyát, azonban ez jogbizonytalanságot okoz az etikai eljárás hatályon kívül helyezése miatt.

¹⁰⁷ GYÖRGY 2007, 215.

¹⁰⁸ VESZPRÉMI 2011b, 37.

„Tágabb értelemben az etika nem más, mint tudományosan rendszerezett, általános értelemben vett, míg szűkebb értelemben csupán valamely hivatás körében uralkodó erkölcsi, magatartásbeli szabályok összessége. Az etika szűkebb értelemben felfogott fogalmából kiindulva adható meg a közigazgatási etika fogalma.”¹⁰⁹

Emellett nem mindegy, hogy közigazgatási, közszolgálati vagy legszűkebb értelemben köz-, kormánytisztviselői etikáról beszélünk.¹¹⁰ „A közigazgatási etika a közigazgatás tevékenységi körébe vágó, gyakran jogszabályokban is tükröződő, máskor csak a gyakorlatban kialakult erkölcsi szabályok összessége.”¹¹¹ „A közszolgálati etika azt jelenti, hogy a morális alapelveket a szervezetekben működő tisztviselők viselkedésére alkalmazzuk.”¹¹² „A köztisztviselői etika a közigazgatási munkának szociális tartalommal való megtöltése, a köztisztviselőnek a közönséghez való viszonya”,¹¹³ míg egy másik szerző szerint a hivatali karrierre épülő, élethivatásszerűen közigazgatással foglalkozó, politikailag semleges személyek magatartására vonatkozó erkölcsi magatartási normák összességeként fogható fel.¹¹⁴

Az etikai felelősség célja elsősorban nem a felelősségre vonás és az egyén megbüntetése, hanem annak hangsúlyozása, hogy az egyén valamilyen, a társadalom által el nem fogadott, sőt elítélt dolgot tett. Nem a jogkövetkezmény alkalmazására, a társadalom felé való elszámolásra, igazságtételre törekszik, hanem hogy maga az egyén ismerje fel tettének erkölcsi súlyát, és ítélje el azt.

A törvény preambuluma meghatározza a közszolgálattal szemben támasztott követelményeket (pártatlanság, pártpolitika-semlegesség, törvényesség, szakmaiság), amelyek nagyrészt erkölcsi, etikai töltettel bírnak. „A Ktv. preambuluma a politika részéről megfogalmazott etikai deklarációnak is tekinthetjük, amelyben megjelenő elveknek át kell szűrődniük a törvény egyes rendelkezésein, kijelölve egyúttal azokat a kereteket is, amelyek között szerepe lehet az etikai normák megalkotásának.”¹¹⁵ Emellett a törvényben több jogi norma is erkölcsi töltettel bír (eskü, együttműködési kötelezettség, titoktartási kötelezettség). Ezek között vannak általános etikai magatartási szabályok (eskü, elfogulatlanság), vannak a közigazgatás, közszolgálat társadalmi megbecsülését erősítő normák (függetlenség, megvesztegethetetlenség, a közszolgálathoz méltó magatartás tanúsítása) és kifejezetten a vezetőkre vonatkozó etikai előírások (hatáskörrelvonás tilalma, igazságos döntések, tisztelet megadása, saját példamutatással előljárás, motiválás).¹¹⁶

A jogviszony tartalmát és lezárását illetően is kiemelt szerepet tölt be a felelősség kérdése. Jelentőségét egyrészt az adja, hogy a felelősségi rendszer nem tisztán közigazgatási jogi témát takar, beletartozik a polgári jogi, büntetőjogi, alkotmányjogi és munkajogi vetületek vizsgálata is. Az új gazdasági, társadalmi viszonyokhoz a közszolgálati jogviszony minden elemének alkalmazkodnia kell. A felelősségi szabályok megreformálása is aktuálissá vált.

¹⁰⁹ TORMA 1995, 464.

¹¹⁰ HAZAFI 2006, 3.

¹¹¹ HENCZ 1987, 9.

¹¹² THOMPSON 1997, 34.

¹¹³ MÁRTONFFY 1939, 265.

¹¹⁴ TORMA 1995.

¹¹⁵ HAZAFI 2006, 4.

¹¹⁶ GYÖRGY 2007, 219–220.

Már a Ktv. megalkotásakor is adott volt a szervezeti keret, csak az eljárásjogi oldal hiányzott. 1992-től napjainkig párhuzamosan több jogágban indult meg a közzszolgálati kapcsolatos jogalkotás. Kiemelt szerepet kapott a közzszolgálati etika, amelynek szabályozása az idők során óriási változásokon ment keresztül. Változott az ezt meghatározó szervezet- és fórumrendszer és az eljárást felölelő jogi keret is. A Ktv. megalkotásakor a szervezeti keret már adott volt, az eljárásjogi oldal azonban hiányzott. A felelősségi szabályok, a kiszabható szankciók csak 2001-ben jelentek meg a Ktv. keretein belül. Ezt a korszakot elsősorban az etikai szabályok dominanciája jellemezte, mert a jogalkotó rájött, hogy az etikai, erkölcsi normák jogba való beültetése és az etikai kódexek társadalmi elfogadtatása révén a közzszolgálat erkölcsileg is megerősödhet, s talán ez az irány a büntetőjogi szigorításnál is hatékonyabb lehet.

Az 1052/1999. (V. 21.) *Kormányhatározattal* a Kormány nevesítette egy etikai kódex létrehozásának szükségességét, amelynek határideje 1999. december 31-e volt. A Kormány ezzel kimondta, hogy a közzszolgálati etika kialakítása nem elhanyagolható a köztisztviselői személyi állomány minőségének javításában, a felelősségi rendszer eme eleme nagyban elősegítheti a felelősség megerősödését és ezáltal a közzszolgálat megbecsülésének visszanyerését.

A következő, szintén 2000-es közzszolgálati felelősséget érintő jogforrás az 1005/2000. (I. 18.) *Kormányhatározat*,¹¹⁷ amely ismételten az erkölcs és a belső morális normák szerepét igyekszik előtérbe állítani. A közzszolgálati etika kapcsán a közzszolgálati eskü szövegének és az eskütétel módjának módosítása emelendő ki annak érdekében, hogy összhangot teremtsen az eskü és a Köztisztviselői Etikai Kódex között. A határozat célja, hogy „növelje a közzszolgálati jogviszonyban állók elkötelezettségét a közigazgatás iránt, s egyúttal a szakmailag magasan képzett munkaerő megszervezése és megtartása érdekében versenyképes juttatási és ösztönzési rendszert biztosítson”.

2001-ben a Ktv. fentebb említett módosításai mellett meglepő jogalkotási folyamat vette kezdetét: összefonódni látszott az erkölcsi, etikai és a büntetőjogi felelősség a korrupció elleni harc jegyében.

Mind az etikai, mind a büntetőjogi felelősség eszköz a jog kezében, de míg az előbbi a megelőzést és az önkéntes jogkövetést célozza, addig az utóbbi a megtorlásra és az elrettentésre koncentrál. A korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) *Kormányhatározat* központi témája a korrupció elleni védekezés volt. Különös hangsúlyt kapott az etikai, erkölcsi vonal. A Kormány a korrupcióval érintett, veszélyeztetett tevékenységi ágazatok, foglalkozási ágak szakmai szervezeteit felkérte, hogy saját etikai kódexek kidolgozásával biztosítsák az alapvető erkölcsi, társadalmi elvárások érvényesítését. A határozat lényeges vonása, hogy nem jogi kereteket kíván adni az etikai felelősség szabályozásának, hanem etikai kódexekben gondolkodik, mivel ezeket az életviszonyokat nem tartja a jogszabályok, jogalkalmazói gyakorlat által befolyásolhatónak. Ez ellentmondani látszik mind az etikai eljárás jogi szintre emelésének, mind a törvény mellékleteként megjelenő egységes etikai kódex gondolatának.

A határozat hátránya az volt, hogy rövidtávon gondolkodott, a feladatok többségének megvalósítási határidejét 2001. december 31-ben jelölte meg, illetve a dokumentumhoz

¹¹⁷ A határozat a köztisztviselői előmeneteli rendszer közzszolgálati életpályává történő átalakításának feladatairól szól.

helyzetfelmérésen alapuló, alapelveket, ok-okozatokat, megoldási módokat tartalmazó stratégia nem kapcsolódott.

A 2001. évi XXXVI. törvény jogszabályi szintre emelte az etikai eljárást. Az Indokolás szerint a hatékony állam érdekében új típusú kormányzásra és új célok (például az etikai fegyelem javítása, a Köztisztviselői Etikai Kódex normáinak való kötelező megfelelés) lefektetésére van szükség. „Már maga a köztisztviselői eskü újragondolt szövege is hangsúlyozza az etika fontosságát. Az Indokolás szerint a törvény az eskü új szövegében is megfogalmazta az etikus köztisztviselői magatartás támogatását, a köztisztviselői kar társadalmi presztízsének erősítését. Az egységes magatartási normarendszer követését, s ezáltal a testületi szellem erősítését szolgálja a törvény azzal, hogy rögzíti az etikai eljárás legfontosabb keretszabályait és az etikai vétséget elkövetőkkel szembeni szankciókat.”¹¹⁸

A jogalkotó az etikai felelősség megállapítását és az ehhez társuló jogkövetkezményeket kötelező erővel kívánta felruházni, ezért került bele a Ktv.-be az etikai eljárás. A jogalkotó a lehető legrészletesebben szabályozza az etikai felelősség témakörét, meghatározva az erkölcsi alapot (etikai vétség¹¹⁹), a felelősségre vonási eljárás egyes szakaszait és a kiszabható jogkövetkezményeket [figyelmeztetés (szóbeli, írásbeli), elmarasztalás kihirdetése], ezzel mintegy a felelősség jellegét gyengítve, mivel teljes mértékben jogi felelősséget formált az eddigi erkölcsi töltetű, belső indíttatású felelősségi formából.

Akkor a jogalkotó mégis azt látta helyesnek, ha az etikai felelősség megállapítását és az ehhez társuló jogkövetkezményeket kötelező erővel ruhazza fel. A cél, hogy ez a felelősségi forma is egyenrangú legyen a többivel, hogy jogi alapja legyen az érvényre juttatásának. A cél értékelendő, csak a szabályozás módja nem volt megfelelő.

Bár az etikai vétség meghatározása megtörtént, azonban ezt nem a Ktv.-ben, hanem egy egységes közszolgálati vagy több ágazati etikai kódexben kellett volna/kellene megtenni.

A 2001-es törvény értelmében az etikai eljárásban alkalmazható intézkedések [figyelmeztetés (szóbeli, írásbeli), elmarasztalás kihirdetése] is ezen felelősségi forma jellegzetességeihez igazodtak, alapvetően erkölcsi töltetűek voltak, a köztisztviselő lelkiismeretére kívántak hatni.

Garanciális, a közigazgatási szervezetrendszer és a köztisztviselőket is védő rendelkezésként került a Ktv.-be az eljárás megindíthatóságának szabályozása. Az etikai eljárást a közigazgatási szervnél működő Etikai Bizottság elnöke rendelhette el. Maga a törvény is rögzítette, hogy az etikai szabályokat, a bizottság megalakulásának és működésének, az etikai eljárásnak további szabályait egy etikai kódex fogja részletezni, amely része lesz a törvénynek, azonban úgy tervezték, hogy ez nem bír majd jogi jelleggel, és tekintélyét a közmegegyezés biztosítja.

„A köztisztviselői etikai kódex célja, hogy a köztisztviselői eskükhöz kapcsolódva valamennyi köztisztviselő számára kötelezően meghatározza azokat az általános elveket, alapértékeket és normákat, alkalmazásmódokat és eljárási szabályokat, amelyek a társadalom közmegebecsülését élvező demokratikus közigazgatás kialakítását és fenntartását segítik elő; továbbá kifejezze azokat az erényeket és belső értékeket, amelyek egyrészt előmozdítják egy követendő köztisztviselői eszménykép megrajzolását, másrészt támogatják

¹¹⁸ VESZPRÉMI 2011a, 190–191.

¹¹⁹ Etikai vétség a köztisztviselői etikai szabályok vétkes megszegése [2001. évi XXXVI. tv. 58/A. § (1) bek.].

a köztisztviselői kar arculatformálását; mindemellett kifejezik a közérdek, a kormányzat (önkormányzat) és a munkatársak iránti elkötelezettséget.”¹²⁰

Akkor az volt az álláspont, hogy egy kötelező erővel bíró jogszabály keretébe beilleszteni egy ajánlásként megfogalmazott, önkéntes jogkövetésen alapuló dokumentumot nem lenne célszerű. A működőképes etikai rendszer alapjául az az összefogás szolgálhat, hogy a köztisztviselők és az érintett érdekképviselések állapotának meg a kódex tartalmában, és a szabályokat miniszteri jóváhagyással és az országos érdekegyeztető köztisztviselői fórumok egyetértésével fogadnák el. A Magyar Közigazgatási Kar is egy ilyen, öntevékeny részvételen alapuló, „kamarai hivatalsszervezet” által kidolgozott kódex elfogadását szorgalmazta, és kijelentette, hogy az etikai normák „kötelezősége” és eskübe foglalása, valamint az ajánlási jelleg között feloldhatatlan ellentét van.

Az etikai szabályozás gyenge oldala a jogi és az erkölcsi normák erőszakos összefésülésén túl a részletszabályok (etikai bizottság összetétele, működése) kidolgozatlansága. Elindult egy folyamat az etikai eljárás törvénybe iktatása által, azonban ezt félbehagyták, amellyel megakadályozták a tényleges érvényesülését is.

A Magyar Közigazgatási Kar Területi Etikai Bizottság felállítását javasolta (a fővárosban, a megyékben, egyet a nem kormányzati közigazgatási szervezeteknek és egyet a központi kormányzati közigazgatási szervezeteknek), az Etikai Bizottság előtti eljárás jogorvoslati fórumaként, valamint a kizárási szabályok miatt eljárni nem tudó Etikai Bizottság helyett más Etikai Bizottság kijelölésére.¹²¹

Emellett a Magyar Közigazgatási Kar szerint egy Országos Köztisztviselői Etikai Bizottság felállítása is szükséges lenne az etikai szabályok érvényesülésének figyelemmel kísérésére, az etikai eljárások összegzésére és elemzésére és az etikai rendszer, anyagi és eljárási szabályok továbbfejlesztésére.¹²²

2003-ig a jogi szabályozás dominanciája volt megfigyelhető, de aztán egyre inkább az önkéntességen alapuló erkölcsi normák, elvek megalkotására helyeződött a hangsúly. A 2003. évi XLV. törvény hatályaon kívül helyezte az etikai eljárást szabályozó teljes fejezetet. A törvény indokolása szerint ezt azért kellett megtenni, hogy többé „ne öltse jogi norma jellegét ez a terület”. Torma András szerint is, ahol a köztisztviselő magatartását szabályozó jogi norma hatóereje befejeződik, ott kezdődik el az etikai normáé.¹²³ „Vannak ugyan mindkét normarendszerben fellelhető közös és azonos szóhasználatokkal megfogalmazott tételek, a hozzájuk fűzött következmények azonban sohasem lehetnek azonosak.”¹²⁴

Emellett elrendő cél volt, hogy az elkészülő köztisztviselői etikai kódex ne miniszteri ajánlásként jelenjen meg, hanem az országos érdekegyeztető fórumok konszenzusával elfogadva, és lehetőséget teremtve arra, hogy a kódex szabályait önként fogadják el a köztisztviselők.¹²⁵

¹²⁰ Lásd: www.kozsz.org.hu/archiv/2002/etikai.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.); FOGARASI 2000, 363.; DUDÁS 1999.

¹²¹ Kari vélemény a köztisztviselői etikai kódex tervezetéről. www.kozigkar.hu/kozlemenyek_kozerdinf_etikai%20kodex%20velemenyt.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 26.).

¹²² www.kozigkar.hu/kozlemenyek_kozerdinf_etikai%20kodex%20velemenyt.html (A letöltés dátuma: 2018. 03. 26.).

¹²³ TORMA 1998, 466.

¹²⁴ FOGARASI 2000, 363.

¹²⁵ 2003. évi XLV. tv. indokolása.

2003-ban megalakult a korrupcióellenes *Köztársasági Etikai Tanács* annak érdekében, hogy korrupcióellenes jogszabályokra és a közszolgálati etikai kódexre tegyen ajánlást.¹²⁶

A köztisztviselői etikát érintő utolsó jogalkotói lépés 2009-ben történt, amikor az Országgyűlés határozatában felkérte a közigazgatás és általában a közszféra vezetőit saját etikai szabályaik felülvizsgálatára, és az általa megfogalmazott elvekkel való összhang megteremtésére.¹²⁷ A dokumentum jelentősége az, hogy a jogalkotó az etikai felelősség meglétét a közigazgatás működőképessége és hatékonysága egyik előfeltételként fogalmazza meg. A jogi kógcenciával szemben az etikai kódexekben látja a megoldást, nem törekszik egységes kódex megalkotására, hanem az egyes szervezetek vezetőire bízva a konkrét, szervezetfüggő kódexek kidolgozását az elvek szem előtt tartásával és érvényesítésével.

Az Országgyűlési határozat – ötvözve a Ktv. 1992-es és 2001-es preambulumban meghatározott célokat, elveket – az elfogulatlanság, becsületesség, befolyástól mentesség, pártsemlegesség, pártatlanság, tárgyilagosság és tisztesség elveit fogalmazza meg, amely egybevág az OECD által készített felmérés eredményeivel.¹²⁸

A Kttv.-ben ismételten helyet kapott az etikai felelősség,¹²⁹ új elemként jelentek meg a hivatásetikai alapelvek,¹³⁰ amelyek eddig is részei voltak a közszolgálati szabályozásnak, csak nem így nevesítve. Hangsúlyozni kell, hogy – helyesen – csak az alapok lefektetésére (hivatásetikai elvek, a Magyar Kormánytisztviselői Kar¹³¹ jogköre) és a fegyelmi felelősséggel való kapcsolat megteremtésére került sor. Az eljárás szabályozását a törvény külön kódexek szabályozására bízva önkéntes jogkövetéssel. Az értékek, elvek rögzítése nemcsak a felelősség meghatározásához szükséges, hanem magának a közszolgálatnak is értelmet ad. A követendő értékek lefektetése jól behatárolt keretet adnak cselekvésünknek. A vezetőkkel szemben a törvény külön elvárásokat fogalmaz meg, fokozott felelősségüket sugallva. Míg a kormánytisztviselők esetében az MKK hatáskörébe tartozik az etikai eljárás lefolytatása, a köztisztviselők esetén a képviselő-testület, illetve a törvényben felsorolt szervek vezetői jogosultak eljárni.

Az etikai felelősség életre hívásához azonban valamilyen szinten szükség van a két felelősségi forma összekapcsolására, ezért a jogalkotó új jogalapot teremtett a fegyelmi eljárás megindítására. Ezzel súlyosabb esetekben lehetőséget biztosít arra, hogy jogi útra terelje azokat a jogsértéseket, ahol az erkölcs, etika tehetetlen.

„Az értékorientáció segít a közszolgálat irányának meghatározásában is és képes a megfelelő motiváció megteremtésére, magatartás-befolyásolásra is.”¹³² Szintén követendőnek tartom a jogalkotó azon választását, hogy az értékválasztást kihasználta az egyes pozíciók közötti differenciálásra, hiszen más az elvárt magatartás egy egyszerű közszolgálati tisztviselőtől és más egy vezetőtől. A betöltött funkció is generálja az eltérő felelősségi fok kidomborítását.

¹²⁶ Egy évvel később megszűnt.

¹²⁷ Ez a közszféra alapvető etikai követelményeiről szóló 105/2009. (XII. 21.) Országgyűlési határozatban öltött testet.

¹²⁸ *A köztisztviselők etikai értékorientációja egy felmérés, valamint a nemzetközi kitekintés tükrében* 2003.

¹²⁹ Bár történnék törekvések az egységesítésre, lásd: 105/2009. (XII. 21.) OGY határozat.

¹³⁰ Kttv. 83. § (1) bek.

¹³¹ 2017-től új elnevezést kapott: Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar.

¹³² VESZPRÉMI 2011b, 45.

A felelősség formájához kell igazítani annak környezetét, érvényesítését. Etikai felelősség esetén hangsúlyozottan jelentkezik a jogtól független eszközök bevetésének igénye, illetve az önkéntes jogkövetés. Az etikai felelősség érvényesítéséhez mindenekelőtt meg kell határozni a szabályozás elveit, a követendő magatartási szabályokat, amelyhez közmegegyezés és bizalom szükséges. Ez utóbbi hiányában előfordulhat, hogy az önkéntes jogkövetés eszközénél hatékonyabb lehet valamilyen represszív jogi előírás.

Az etikai infrastruktúra összetett rendszert mutat be, amelynek csak egy részét képezi akár a jogi, akár az erkölcsi oldal. A felelősség tekintetében ebbe a rendszerbe ágyazva, a tevékenységhez, a jogviszony keletkezési formájához kötött, a közjogi elemeket hangsúlyozó és érvényesítő felelősségi formákra van szükség. Az etikai normák elsősorban elveket, irányokat kell, hogy megfogalmazzanak, a jogi jellegű, konkrét magatartásformákat tartalmazó előírásoktól eltérően. Nemzetközi viszonylatban a tisztviselői magatartás szabályainak meghatározása, továbbfejlesztése kifejezetten három területen összpontosul:

- a jogi keretek kialakítása, azaz az etikai, magatartási szabályok jogi környezetbe átültetése, új módszerek kidolgozása a betartatásra, visszatartásra, megelőzésre;
- szakmai szocializáció, azaz ezen szabályok nyilvánosságra hozása, nyilvánosság felé közvetítése, terjesztése, megismertetése;
- a szakmai környezet megteremtése, azaz olyan háttér kialakítása, amelyben lehetőség van ezek betartatására, követésére.¹³³

A tilalmak helyett irányelvekre van szükség, amelyek orientálják a tisztviselőket. Az önkéntességen alapuló etikai kódexek mellett azonban mindenképpen meg kell tartani a mai hatályos közzszolgálati joganyagban fellelhető, etikai, erkölcsi töltetű normákat, amelyeknek jogi vonatkozásai is vannak, és amelyek megsértése súlyuknál fogva már jogkövetkezményekkel fenyeget (utasításoknak való engedelmesség, összeférhetlenség).

Az etikai kódexek közös jellemzője, hogy az etikai infrastruktúrán belül elsősorban iránymutató funkciót töltenek be, ugyanakkor magatartási határok kijelölése, normák megfogalmazása révén ellenőrző szerepük is van. Tehát a kódexnek tartalmaznia kell alkalmazásának módját is.

¹³³ Lásd bővebben: BALÁZS 2001, 643.

3. A jogviszony lezárásához kapcsolódó változások

A szabályozásra, a közszolgálati rendszer jellegének formálására nemcsak a létesítési és tartalmi szabályok alakítása útján, hanem a megszűnés és megszüntetés formáinak, részletszabályainak szigorítása vagy éppen enyhítése révén is lehetőség nyílik. Ez jelenti a személyzeti politika harmadik beavatkozási területét. A kutatás arra kívánt választ adni, hogy milyen változások következtek be a zárt rendszerben a jogviszony megszüntetésével kapcsolatban, illetve milyen különbségek mutathatók ki a köz- és kormánytisztviselők között e tekintetben.

Az egyik ilyen markáns változás a *felmentés* intézményét érintette. A felmentés a törvényben meghatározott, munkáltatói jogviszony-megszüntetési okok között szerepel. A felmentést indokolni kell, és annak valós és okszerű voltát a munkáltató köteles bizonyítani. 2010 és 2011 között azonban volt egy időszak, amikor átmenetileg a felmentés nem volt indokoláshoz kötött.¹³⁴ A *Ktjv. indokolása* szerint „Nincs alkotmányos, célszerűségi vagy etikai alapja annak, hogy a köztisztviselők a többi foglalkoztatotthoz képest – éppen az állammal szemben – kiemelt védelmet élvezzenek, és de facto felmenthetetlenné váljanak az állami feladatok végrehajtása során. Sőt, a jelenlegi fokozott védelem jelentős részben okolható azért, hogy a magyar közigazgatás hatékonysága alacsony és közmegítélése rossz.” Ezt az új rendelkezést (amelyet a Ktjv. és Ktv. is alkalmazott) mind a gyakorlat, mind a szakirodalom ellenezte.¹³⁵ Bár a közszolgálatban a jogviszony egyik oldalán az állam áll speciális privilégiumokkal, ez mégsem jogosítja fel arra, hogy alkotmányos jogi garanciákat iktasson ki.¹³⁶ A semlegesség, hatékonyság elvéből is az állásbiztonság következne. „[A] gyengébb felet kell védeni azokon a pontokon, ahol a [jog] sérülékenysége megmutatkozik [...]”.¹³⁷ „[A] szabályozás [indokoláshoz kötött felmentés] gazdasági indoka a munkáltató gazdasági túlhatalma, jogi indoka pedig a munkához való jog.”¹³⁸

A 2009. évi VI. törvénnyel kihirdetett *Módosított Európai Szociális Karta* 24. cikke kidolgozta a foglalkoztatás megszűnése esetére a dolgozók védelemhez való jogát: „Annak érdekében, hogy biztosítsák a dolgozók védelemhez való jogának hatékony gyakorlását a foglalkoztatás megszűnése esetén, a Felek vállalják, hogy elismerik:

- a dolgozók jogát ahhoz, hogy munkaviszonyukat ne lehessen megszüntetni tényleges ok nélkül, amely összefügg képességükkel, magatartásukkal, vagy a vállalkozás, létesítmény vagy szolgálat működési szükségleteivel;
- azon dolgozók jogát a kártérítésre vagy megfelelő segítségre, akiknek a munkaviszonyát tényleges ok nélkül szüntették meg.”

¹³⁴ Lásd még: FERENCZ 2012; FERENCZ 2013, 162–173.

¹³⁵ Lásd bővebben: PRUGBERGER 2010.

¹³⁶ MÉLYPATAKI 2016, 207.

¹³⁷ HEPPLE 1996–1997, 204.

¹³⁸ COLLINS 1991, 227.

Az *Európai Szociális Karta* tehát a munkához való jog részjogosítványaként szabályozza a munkavállaló hatékony védelemhez való jogát az indokolatlan elbocsátással szemben.¹³⁹

Az *Európa Tanács Miniszteri Bizottsága* ajánlást fogadott el a tagállamok számára a köztisztviselők jogállásáról Európában, amelyben összefoglalta a köztisztviselői jogállás szabályozásával szemben támasztandó azon követelményeket, amelyek európai közös értéknek tekinthetők. Az ajánlás 16. pontjában ilyen követelményként fogalmazza meg, hogy a köztisztviselői jogviszony megszüntetésére csak törvényben meghatározott esetekben és okokból kerüljön sor.¹⁴⁰

Az *Európai Unió Alapjogi Kartája* szerint „az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez”.¹⁴¹

Az *Alkotmánybíróság* rámutatott arra, hogy „a közszolgálati jogviszonyokban a felmentési okok törvényi szabályozása alkotmányossági kérdés, olyan garanciális követelmény, amely összefügg a közszolgálati jogviszonyok sajátosságaival”.¹⁴² A felmentés indokolásának mellőzése emellett egyrészt kiüresítheti az utasítás megtagadásának jogát, hiszen így kiszolgáltatott helyzetbe kerülhet a tisztviselő véleménye miatt, másrészt a bírói jogvédelemhez való joga is csorbát szenved, hiszen a korlátlan mérlegelési jog (azaz nem kell a döntést ténybeli indokokkal alátámasztani) nem tartalmaz jogszerűségi mércét a bíróság számára. A Ktjv. szabályozása alapján a munkáltatói felmentés kapcsán keletkező közszolgálati jogvitákban a felmentés jogszerűtlenségét a kormánytisztviselőnek kell bizonyítania.

„A közszférában az úgynevezett elbocsáthatatlanság elve érvényesül, vagyis felmentésre csak a törvényben meghatározott jogcímek alapján kerülhet sor. [...] a jogviszony stabilitása csak az alapjog gyakorlásához kialakított törvényi feltételrendszerben értelmezhető.”¹⁴³

A közhivatal viselésének joga „a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja”.¹⁴⁴ „Az állam a közhivatal betöltését nem kötheti olyan feltételhez, amely magyar állampolgárokat alkotmányos indok nélkül kizár a közhivatal elnyerésének lehetőségéből.”¹⁴⁵ „Az Alkotmány keretei között a törvényhozó széles körű szabadsággal rendelkezik a felmentési okok szabályozásában, ez a döntési szabadsága azonban – amint arra az Alkotmánybíróság az Abh.-ban rámutatott – nem terjed odáig, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabad és korlátlan döntési jogkör adjon a közhivatalt betöltő tisztviselő felmentésére. [...] Az államnak a közhivatal viseléséhez való joggal összefüggő intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik, hogy a közhivatal viselőjének védelmet

¹³⁹ Magyarország nem vállalt kötelezettséget a cikk kötelező alkalmazására.

¹⁴⁰ Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe.

¹⁴¹ Az Európai Unió Alapjogi Kartája 30. cikk. (C 202/389.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=HU> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

¹⁴² 44/B/1993. ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/B5081EC7732DDCEBC1257ADA00525B39?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

¹⁴³ 833/B/2003. ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2AFC6A642668FF60C1257ADA005293A9?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

¹⁴⁴ 39/1997. (VII. 1.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/B2743198F3D7F5E5C1257ADA005285A6?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

¹⁴⁵ 962/B/1992. ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/35483D78A6A4922EC1257ADA00529BE6?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

nyújtson a munkáltatói jogkör gyakorlójának a felmentésére irányuló önkényes döntésével szemben. A törvényhozó kötelessége olyan garanciális szabályok megalkotása, amelyek biztosítékot nyújtanak arra, hogy a kormánytisztviselőket törvényes indokok nélkül, önkényesen ne lehessen hivataluktól megfosztani.”¹⁴⁶ „A közszolgálati jogviszonyok zárt rendszerében a köz szolgálatában álló tisztviselők indokolatlan felmentéssel szembeni jogvédelme, a felmentési okok és ebből következően a felmentés indokolási kötelezettségének törvényi szabályozása olyan garanciális kérdés, amely alkotmányos jelentőséggel bír, és amelynek szabályozása [...] a munkához való joggal összefüggésben az állam intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik.”¹⁴⁷

A törvénymódosítás egy napot hagyott a hatálybalépésre és az új rendelkezések bevezetésére. Az Alkotmánybíróság szerint „a munkavállalók széles körét hátrányosan érintő jogszabályok hatályba lépése esetén a felkészülési idő teljes hiánya sérti a jogbiztonságot és ellentétes a jogállamisággal”.¹⁴⁸

A jogviszony megszüntetése kapcsán a felmentés intézményének változásai mellett is megfigyelhető a zártság fellazulása, a *strict* szabályozás enyhítése, emellett a jogalkotó számos esetben teret enged a szubjektív érveknek. A *méltatlanság* és *bizalomvesztés* is a jog felhígulásaként értékelhető, alig jelent elmozdulást a fenti helyzethez (indokolás nélküli felmentés) képest, hiszen szubjektív értékítéletet feltételeznek, amelyek nehezen kezelhetők a kialakult jogi környezetben. A szubjektívizálódás kifejezetten ezeknél a fogalmaknál érhető tetten. Bár az iménti megállapításhoz hozzátesszük, hogy a 7/2016. számú munkaügyi elvi döntés szerint „a bizalmi viszony megrendülése, illetve megszűnése szubjektív értékítélet alapján nem, csak alapos és súlyos okok miatt, objektív tények alapján állapítható meg”. Ide kapcsolódik az Alkotmánybíróság 56/1994. (XI. 10.) határozata, amely ugyan a közalkalmazottak tekintetében, de kimondta, hogy a méltatlan magatartásnak akkor lehetnek következményei, ha az „közvetlenül és valóságosan hat a közalkalmazotti [és analógiával a közszolgálati] jogviszonyra”.

A *méltatlanság* a Kttv. szerint olyan magatartás tanúsítása – akár hivatali munkájával összefüggésben, akár munkahelyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy a tisztviselő által betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja. A méltatlanság intézményének ötlete már 2001-ben felmerült, azonban akkor kikerült a törvényjavaslatból, mert megfogalmazása túl általános volt és az erkölcsi töltetű fogalmat nem akarták hozzákapcsolni a jogviszony megszüntetéséhez mint szankciót. A Kttv. indokolása szerint a következő magatartások és cselekvések tartoznak ide:

- a pártatlanság sérelme,
- a befolyástól mentesség sérelme,
- a hivatásetikai normák megsértése.

¹⁴⁶ 1/2016. (I. 29.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/460167F40F7FCD1FC1257C9100213F17?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 25.).

¹⁴⁷ 29/2011. (IV. 7.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/C8632BA43B9D8CEEC1257A-DA005260A0?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 26.).

¹⁴⁸ 29/2011. (IV. 7.) ABH. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/C8632BA43B9D8CEEC1257A-DA005260A0?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 26.).

A jó közigazgatás és az abba vetett bizalom megítélése is relatív, hiszen „minden hivatal megítélése más a társadalom szemében”.¹⁴⁹ „Az igazi probléma tehát minden közigazgatás megítélésében a hatalom, a hivatal és az élet egymáshoz való viszonya: egymástól való függése vagy függetlensége, egymásnak való alávetettsége vagy kölcsönössége, egymástól való áthatottsága vagy izoláltsága.”¹⁵⁰

A méltatlanság kapcsán megfogalmazható dilemma, hogy hol húzódik a méltatlanság és a fegyelmi vétség közötti határ, mikor kell a jogviszonyt a méltatlanságra alapozva felmentéssel megszüntetni, és mikor fegyelmi eljárást indítani.¹⁵¹ Speciális esetet képez a foglalkoztatást kizáró okok megléte a méltatlanságnál. A kinevezésnél negatív létesítési feltételt képeznek a törvényben nevesített bűncselekmények megalapozott gyanúja miatt indult büntetőeljárások. A tisztviselő kötelezettsége erről tájékoztatni a munkáltatóját, aki méltatlansági eljárást kezdeményez. A méltatlansági eljárás célja annak megállapítása, hogy a büntetőeljárásban vizsgált cselekmény összefüggésben áll-e, és ha igen, milyen mértékben a tisztviselő munkakörével, továbbá a tanúsított magatartás alkalmas-e arra, hogy a tisztviselő által betöltött munkakör tekintélyét, a munkáltató jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett közbizalmat súlyosan rombolja. Önmagában az a tény, hogy büntető-eljárás van folyamatban, még nem alapozza meg a méltatlanság megállapítását.

A méltatlansági eljárás kizárja az etikai eljárás indításának lehetőségét. A tisztviselő a méltatlansági eljárás során bármikor kérheti azonnali hatályú felmentését, ebben az esetben nem illeti meg végkielégítés. Ha a munkáltató megállapítja a méltatlanságot, a büntetőeljárás idejére felfüggeszti állásából. Ha az alapjául szolgáló magatartás azonban nem indokolja a jogviszony megszüntetését, akkor intézkedhet a más munkakörbe való áthelyezésről. Ha a büntető- és méltatlansági eljárás eredményeként a tisztviselő méltatlannak bizonyul, jogviszonyát felmentéssel kell megszüntetni.

A büntetőeljárásról való tájékoztatás elmulasztása fegyelmi vétségnek minősül, amely miatti fegyelmi eljárás megindítását követően szintén megilleti a tisztviselőt az azonnali hatályú felmentés kérésének lehetősége.

A Kttv. szerint a *bizalomvesztés* a szakmai lojalitás követelményének megsértése. Szakmai lojalitás különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettség, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködés, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzés.¹⁰³ Korlátként építi be a törvény, hogy csak a tisztviselő magatartásában vagy munkavégzésében megnyilvánuló tényre lehet hivatkozni és azt konkrét bizonyítékokkal kell alátámasztani.

A méltatlanság objektívebb, valamely közigazgatási szervhez, általában a közigazgatáshoz kötődik, míg a bizalomvesztés valamely vezetőhöz, és a vezető-közzszolga közti viszony megromlását fejezi ki. A bizalomvesztés egyrészt felveti a munkáltató személyének értékesebbé válását, fontosabbá válhat a munkáltató, mint a szerv és általában a közigazgatás felé tanúsított lojalitás. Másrészt a bizalomvesztés kiüresítheti az utasítási jog tartalmát azáltal, hogy a jogszerűtlen utasítást a jog adta lehetőségek ellenére a tisztviselő nem fogja megtagadni, mert fél a bizalomvesztés következményeitől.

¹⁴⁹ MÉLYPATAKI 2015b, 5.

¹⁵⁰ BIBÓ 1990.

¹⁵¹ Lásd bővebben: MÉLYPATAKI 2015c.

Mit mond a fogalmakról a joggyakorlat? A Kormánytisztviselői Döntőbizottság szerint a méltatlanság megállapítására az a magatartás alkalmas, ami kifelé (tehát a lakosság, az ügyfelek és a társadalom felé) rombolja a bizalmat. A KDB arra a következtetésre jutott továbbá, hogy a bizalom tényleges megrendülése nem feltétele a méltatlanság megállapításának, elég, ha a magatartás alkalmas a bizalom súlyos rombolására. A beosztás tekintélyének rombolása ugyanis szervezetben belüli relációt feltételez, szemben a munkáltató jó hírnevének és a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom súlyos rombolásával, ami értelemszerűen csak kifelé valósulhat meg. A bizalomvesztés esetén a „vezetői bizalom” megrendülését szűken értelmezve arra a következtetésre jutott, hogy a bizalomvesztés csak a közvetlen munkahelyi felettesnél jelentkezhet, következésképpen a bizalomvesztésnek nem feltétlenül a munkáltatói jogkör gyakorlójánál kell bekövetkeznie.¹⁵²

Az utóbbi években a differenciálódás és a hangsúlyok államigazgatás felé való eltolódása, illetve a szubjektív fogalmak térhódítása lengi körül a közszolgálatot, határozza meg irányvonalait.

A korábban már ismertetett kormányzati igazgatásról szóló *2018. évi CXXV. törvény* olyan módon nyúlt bele a fennálló dezintegrált közszolgálati szabályozásba, ami az életpálya helyett egy kevésbé stabil alkalmazást tesz lehetővé. A nehezen áttekinthető szabályozást pedig tovább árnyalja az, hogy ezentúl a közszolgálatban is lehetőség nyílik a munkajogalapú foglalkoztatásra.

¹⁵² Lásd: <https://jogaszvilag.hu/rovatok/cegvilag/a-kuria-a-kdb-donteseirol-ii> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 29.).

Felhasznált irodalom

- A köztisztviselők etikai értékorientációja egy felmérés, valamint a nemzetközi kitekintés tükrében* (2003). Módszertani füzetek, Budapest, BM Közigazgatásszervezési és Köszolgálati Hivatal.
- A magyar közszolgálati rendszer modernizációjának irányai, az európai modernizáció tapasztalatai* (1999). SZEF-könyvek sorozat 7., Budapest, SZEF.
- A Munkaügyi Minisztérium munkanyaga. Az egységes közszolgálat szabályozásának koncepcionális problémái* (1997).
- ÁRVA Zsuzsanna (2013): *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest, Complex.
- BAKA András (1995): *A közigazgatás személyi állománya: tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséről*. Budapest, Unió.
- BALÁZS István (2001): A közszolgálat fejlődési tendenciái a világ fejlett országaiban. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 11. sz. 641–647.
- BALÁZS István – VESZPRÉMI Bernadett (2017): Új tendenciák a közszolgálati rendszerek átalakításában. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 113–139.
- BARTA Attila (2014): A területi államigazgatás változásai 2010–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 1–7.
- BERÉNYI Sándor (1992): *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat. A reform és a jogi szabályozás időszerű kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben*. Budapest, ELTE.
- BIBÓ István (1990): A jó közigazgatás problémája. In BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok II*. Elektronikus kiadvány. Elérhető: <http://mek.niif.hu/02000/02043/html/324.html> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 29.)
- BRAIBANT, Guy (1986): *Institutions administratives comparées. Les structures. La fonction publique. Les Contrôles*. Paris, Fondation Nationale des sciences politiques.
- COLLINS, Hugh (1991): *The Meaning of Job Security*. 20 Indus. L. J. <https://doi.org/10.1093/ijl/20.4.227>
- CONCHA Győző (1905): *Politika II*. Budapest, Grill.
- DEMMEKE, Christoph (2004): *Who is a civil servant and who is not – and why?* Maastricht, EIPA.
- DUDÁS Ferenc (1999): Gondolatok a közszolgálati etikáról I. *Magyar Közigazgatás*, 49. évf. 8. sz. 418–425.
- DUDÁS Ferenc (1999): Gondolatok a közszolgálati etikáról II. *Magyar Közigazgatás*, 49. évf. 9. sz. 501–508.
- DUDÁS Ferenc (2008): Hogyan tehetjük versenyképesebbé s európaibbá közszolgálati rendszerünket? *Közigazgatási Szemle*, 2. évf. 3–4. sz. 47–54.
- DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán (1995): A közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás fejlődésének irányai a közigazgatás teljesítmény növelésének tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 45. évf. 7–8. sz. 392–405.
- FÁBIÁN Adrián (2011): *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Pécs, Dialóg Campus.
- FERENCZ Jácint (2012): Jogszerű jogbizonytalanság? A felmentés indokolásának változása a közszférában. *Miskolci Jogi Szemle*, 7. évf. 1. sz. 90–103.

- FERENCZ Jácint (2013): Védelemből elégtelen, indokolásból felmentve. In *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály emlékére*. Győr, Universitas-Győr.
- FOGARASI József (2000): A köztisztviselők etikai kódexéről. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 6. sz. 361–376.
- FORGES, Jean-Michel de (1986): *Droit de la fonction publique*. Presses Universitaires de France.
- G. FODOR Gábor – STUMPF István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2. évf. 7. sz. 5–26.
- GECSE Istvánné – TOMÁNE SZABÓ Rita – KENDERES György (2009): *Jogi ismeretek II*. Miskolc, Novotni.
- GYÖRGY István (2007): *Közszolgálati jog*. Budapest, HVG-ORAC.
- GYULAVÁRI Tamás (2014): A gazdaságilag függő munkavégzések szabályozása: Kényszer vagy lehetőség? *Magyar Munkajog*, 1. évf. 1. sz. 1–25.
- HAZAFI Zoltán (2006): A közszolgálati etika érvényesítése. In Soós István – HAZAFI Zoltán: *A korrupció elleni küzdelem elvei és módszerei, a közszolgálati etika érvényesítése*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 129–141.
- HAZAFI Zoltán (2009): *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. PhD-értekezés, Pécs.
- HAZAFI Zoltán (2012): Közszolgálati pályák összehangolása. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 4. sz. 2–9.
- HAZAFI Zoltán (2014): Új közszolgálati pályák – A közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. In BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati pályák és emberi erőforrás gazdálkodás*. Elektronikus kiadvány. Elérhető: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/_Tanulmányokotet_online_Kozszolgالاتi%20eletpalya_AROP2217.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 02. 01.)
- HENCZ Aurél (1987): *Törekvések a közszolgálati etika kialakítására*. I. kötet. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.
- HEPPLE, Bob (1996–1997): *European Rules on Dismissal Law*. 18 Comp. Lab. L. J.
- HORVÁTH Árpád (1902): *A közszolgálati jogviszony – Tanulmány a magyar közigazgatási jog köréből*. Dédes, Goldstein Jakab Nyomdája.
- HORVÁTH István (2005): Az elvárások és a realitás. *Jura*, 11. évf. 2. sz. 80–91.
- HORVÁTH István (2006): „Diagnózis és terápia.” *Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és hazai helyzetünkre*. PhD-értekezés, Pécs.
- ILLÉSY István (2003): A közszolgálat alkotmányi szabályozásáról. *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 4. sz. 223–237.
- Ismeretek és vélemények a közszolgálati dolgozóktól a közszolgálat reformjáról (Közvélemény-kutatás a közszolgálati dolgozók körében)* (2004). Budapest, KSZRH-Szonda Ipsos.
- Jura Europae* (Droit du travail – Arbeitsrecht). Editions Technique Juris Classeurs – C. H. Beck). I–III. 1971.
- KAJTÁR István (1995): A közszolgálat személyzete 1919–1944. In *A magyar közszolgálat. Közigazgatási szakemberképzés a XX. században*. Budapest, Államigazgatási Főiskola Háznyomdája. 8–9.
- KENDERES György (2007): *A munkaszerződés hazai szabályozásának dogmatikai kérdései és ellentmondásai*. PhD-értekezés, Miskolc.

- KENDERES György – PRUGBERGER Tamás (1993): A közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony új jogi szabályozása. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 6. sz. 329–335.
- KISS György (2000): *Munkajog*. Budapest, Osiris.
- KISS György (2008): Az elveszejtett közszolgálat. In *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, PTE-ÁJK.
- KONTRÁT Károly (2001): A közszolgálati életpálya elvei és irányai. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 3. sz. 129–137.
- LINDER Viktória (é. n.): *Személyzeti – humánstratégia a közigazgatásban*. PhD-értekezés, Budapest.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (1998): *Korszerűsítési lehetőségek és kényszerek a magyar közigazgatásban*. Budapest, Államigazgatási Főiskola.
- KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2014): A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MÁRTONFFY Károly (1939): *A magyar közigazgatás megújulása*. Budapest.
- MÉLYPATAKI Gábor (2010): A kormánytisztviselői jogviszony jellemzői, különös tekintettel a jogviszony megszűnésére. In SMUK Péter szerk.: *Az állam és jog alapvető értékei*. I. kötet. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Konferenciája. 368–379.
- MÉLYPATAKI Gábor (2012): Változó közszolgálati dogmatika a Közszolgálati törvény fényében. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 4. sz. 61–66.
- MÉLYPATAKI Gábor (2015a): *A közszolgálati jog történetének állomásai – a hivatásos közszolgálat megjelenésétől a XX. század első feléig*. Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXIII.
- MÉLYPATAKI Gábor (2015b): Szubjektív fogalmak használata a munka- és közszolgálati jogban. *Advocat*, 18. évf. 1–2. sz. 3–6.
- MÉLYPATAKI Gábor (2015c): A közszolgálati- és munkajog szerepének, jogrendszerbeli helyének változása és hatása a jogviszony szereplőire a mindennapokban. Ki méltó a bizalomra? A bizalomvesztés és a méltatlanság több szempontú munkajogi vizsgálata. *MTA Law Working Papers*, 23. sz. 1–14.
- MÉLYPATAKI Gábor (2016): *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. PhD-értekezés, Miskolc.
- MÜNCH, Ingo von (1988): Öffentliches Dienst. In *Besonderes Verwaltungsrecht*. Berlin – New York, Walter de Gruyter.
- PRUGBERGER Tamás (1997): *Magyar és európai munka- és közszolgálati jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- PRUGBERGER Tamás (2004): Hozzászólás a közszolgálati jogviszony újraszabályozásának tervezetéhez. *Magyar Jog*, 51. évf. 12. sz. 716–723.
- PRUGBERGER Tamás (2006): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest, CompLex.
- PRUGBERGER Tamás (2014a): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest, CompLex.
- PRUGBERGER Tamás (2014b): A közszolgálat jogdogmatikai és rendszerelvszerű egységes szabályozásának problematikája. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 4. sz. 1–8.

- PRUGBERGER Tamás – KENDERES György (2009): *A munka- és közszolgálati jog intézményrendszerének kritikai és összehasonlító elemzése*. Miskolc, Novotni.
- PRUGBERGER Tamás – PLOETZ Manfred (1992): *Összehasonlító munkajog*. Budapest–Bonn, ADAW.
- ROMÁN László (1989): *Munkajog (Elméleti alapvetés)*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- STUMPF István (2008): A „szuperkapitalizmus” válsága, avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. *Közigazgatási Szemle*, 2. évf. 3–4. sz. 16–23.
- SZAKÁCS Gábor (2012): Teljesítményértékelés a közszolgálatban. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 4. sz. 10–20.
- SZAMEL Lajos (1980): Az államigazgatási dolgozók fogalma és jogállásuk szabályozása. In FONYÓ Gyula szerk.: *A közigazgatás személyi állománya*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 33–35.
- TORMA András (1995): A köztisztviselővel szemben támasztott követelmények a demokratikus jogállamban. In FOGARASI József szerk.: *A közigazgatás személyi állománya – Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest, Unió. 41–58.
- TORMA András (1998): A köztisztviselői etika alkotmányos elveiről de lege ferenda. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 8. sz. 464–467.
- THOMPSON, Dennis F. (1997): A közszolgálati etika lehetősége. In GULYÁS Gyula: *Közzszolgálat és etika*. Budapest, Helikon.
- VADÁSZ János (2006): *Közzszolgálati reform*. Budapest, Kossuth.
- VESZPRÉMI Bernadett (2011a): *A köztisztviselők felelősségi rendszere*. PhD-értekezés, Miskolc.
- VESZPRÉMI Bernadett (2011b): *Felelősség a közzszolgálatban*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- WELTNER Andor (1978): *A magyar munkajog*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- WIMMER, Norbert (2010): *Dynamische Verwaltungslehre*. Wien, Springer.

IV. Fejezet
A helyi önkormányzatokat érintő folyamatok,
különös tekintettel a helyi önkormányzatok
törvényességi felügyeletére

*Árva Zsuzsanna**

* Árva Zsuzsanna egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.



Vákát oldal

1. A törvényességi felügyelet és ellenőrzés összevetése

1.1. Bevezetés

Magyarországon a helyi önkormányzati rendszer alapjait 1990-ben rakta le a jogalkotó. Az ezt megelőző időszakban, a tanácsi igazgatás korában valódi önkormányzatiságról nem beszélhetünk, hiszen a tanácsok 1971-ig államhatalmi, majd ezután képviseleti és államigazgatási szervekként működtek. Hierarchikus felépítésük okán pedig a helyi önkormányzatokra jellemző mellérendeltség és autonómia eleve hiányzott esetükben, az 1945 előtti időszak önkormányzati szervei pedig nem tekinthetők a jelenlegi rendszer közvetlen előzményeinek. Hasonlóan más rendszerváltó országokhoz, Magyarországon is, a helyi önkormányzatokat 1990-ben újjólag kellett megteremteni. Ennek során viszonylag nagyfokú liberalizmus érvényesült éppen az említett tanácsrendszer mint előzmény következtében, amelynek hagyományaival mindenképpen szakítani akartak. A helyi önkormányzatok állami szervezetrendszerben elfoglalt súlyát erősítendő, az 1990. évi LXIII. törvény az Alkotmányba illesztette a közigazgatás ezen alrendszerét új fejezetként, majd megszületett a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény, továbbá a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, amely jogszabályokhoz több más törvény is kapcsolódott. A 2011-ben megalkotott Alaptörvény nyomán az önkormányzatokat érintő szabályozás is megújult mind alkotmányi, mind (szaklatos) törvényi szinten.

A fentiekre tekintettel a helyi önkormányzatok egyaránt értelmezhetők alkotmányjogi és közigazgatási szempontból. Az alkotmányjogi aspektus alapján a helyi önkormányzatok az államszervezet részei, amelyet az Alaptörvényben elfoglalt szövetszerű helyük is igazol. Ennek megfelelően a korábbi alkotmányhoz hasonlítva – bár átalakult az autonómiájuk mértéke – önálló szervezetrendszerként történő értelmezésük kétségtelen. A közigazgatási aspektus alapján az úgynevezett szűkebb értelemben vett közigazgatási intézményrendszer alappilléret képezik az államigazgatási alrendszerrel együtt, amelyek együttesen képezik az állami szervezetrendszer részét.

A két alrendszer azonban nem egymástól függetlenül tevékenykedik, hanem hagyományosan az állam kontrollt gyakorol a helyi önkormányzatok működése felett, amely megvalósulhat törvényességi ellenőrzés, illetve törvényességi felügyelet formájában. Amennyiben tehát a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolatát kívánjuk górcső alá venni, megkerülhetetlen a felügyelet és az ellenőrzés fogalmának elhatárolása, hiszen ahhoz, hogy e két forma közötti különbségek és átmenetek érzékelhetők legyenek, szükséges ezen fogalmak közigazgatási tartalmának meghatározása.

1.2. A felügyelet és az ellenőrzés fogalmának hazai története

Elsőként érdemes rögzíteni, hogy a vezetés, irányítás és felügyelet, továbbá ellenőrzés mind hazai, mind nemzetközi szinten a közigazgatás vitatott fogalmaihoz tartozik,¹ azonban ennek ellenére is érdemes számba venni a legfontosabb elméleteket, amelyek e körben születtek. A magyar közigazgatási jogtudományban az 1945 előtt született munkák között alig találhatunk olyat, amely a fogalmi tisztázást behatóbb módon magára vállalta volna és e körben a korszak legnevesebb közigazgatási jogásza, Magyary Zoltán sem jelentett kivételt, aki a *Magyar közigazgatás* címet viselő korszakos művében alig egy oldalt szánt az ellenőrzés fogalmának. Magyary szerint „az ellenőrzés az eredmények bírálatát jelenti. Az ellenőrzéshez elsősorban az előidézett tények megállapítása és a kitűzött programmal való összehasonlítása szükséges.”² A közigazgatás egésze vonatkozásában pedig megkülönböztetett politikai ellenőrzést, amelyet a parlament gyakorol, jogit, amely a bíróságokhoz tartozik, költségvetési (pénzügyi), valamint gazdaságossági és eredményességi szempontút is.³ Ugyanakkor azt Magyary is kifejezetten tárgyalta, hogy az önkormányzatok működése fellett állami felügyelet valósul meg,⁴ míg más helyen ugyanezen körben a felügyeletet és az ellenőrzést már szinonimaként használta.⁵

A második világháború előtti korszak többi közigazgatási jogászának sem állt az érdeklődése kifejezett középpontjában a témakör, sőt általában – ahogyan ez az előbbieik alapján Magyarynál is észlelhető – alig különböztették meg a két fogalmat. Így mind Rényi József, mind Egyed István,⁶ de Tomcsányi Móric is összemosta a két terminus technikust, sőt Rényi szerint az ellenőrzés a tágabb fogalom, amelynek része a kormányhatósági felügyelet.⁷ Egyed és Tomcsányi⁸ pedig éppen az önkormányzatok feletti kormányfelügyelet kapcsán használta ugyancsak váltakozva a kormányfelügyelet, illetve a kormányellenőrzés kifejezést.

Az elmélet terén az 1960-as években a szocialista jogirodalom sem hozott kezdetben lényeges változást, amely az irányítás – felügyelet – ellenőrzés hármasságát együtt kezelte, ám ezek közül fő témája az irányítás volt azzal együtt, hogy a termelőszövetkezetek miatt a felügyelet fogalmával is foglalkozni kezdtek.⁹ Ezen művek közül kiemelhető Török Lajos¹⁰ írása, aki ugyancsak a termelőszövetkezeteket vizsgálva jutott arra a következtetésre, hogy az ellenőrzést és a felügyeletet egymástól el lehet és el is kell határolni, a kérdéskört a magyar közigazgatási jogtudomány egyik legégetőbb problémájának tartva. Mintegy fogalmi tisztázásra törekedve arra is felhívta a figyelmet, hogy a nevezett fogalmakat nemcsak a jogtudomány használja, hanem az igazgatástudomány és más tudományágak is, ennél fogva

¹ Szentpéteri István egyik tanulmányában akként fogalmaz, hogy: „Alig van két neves szerző, aki nagyjából is hasonló vagy éppen azonos értelemben használná a fent jelzett alapvető fogalmakat.” SZENTPÉTERI 1980, 353.

² MAGYARY 1942, 547.

³ MAGYARY 1942, 547–548.

⁴ MAGYARY 1942, 111.

⁵ MAGYARY 1942, 122.

⁶ EGYED 1929, 307–310.

⁷ RÉNYI 1896, 5.

⁸ TOMCSÁNYI 1926, 247.

⁹ Lásd például: ERDEI 1962; FÖLDES 1962.

¹⁰ TÖRÖK 1962, 88–89.

azok jogszabályban történő rögzítése, álláspontja szerint, nem is lehetséges. Ugyanakkor Szentpéteri szerint éppen a jogi szabályozás segítségével tisztázható a felügyelet és az irányítás közötti viszony.¹¹ A korabeli közigazgatási tankönyvek¹² ugyanakkor a mai uralkodó felfogással ellentétben éppen a felügyeletet tekintették a legtágabb kategóriának, amelybe mind az irányítás, mind a felügyelet beletartozik. Érintőlegesen még az államigazgatási bírság korszakos tekintélye, Szatmári Lajos is foglalkozott a témakörrel a felügyeleti szervek kapcsán, megállapítva, hogy a fogalmi hármas mindegyikében közös, hogy alá-fölérendeltségi viszonyt feltételez, és a korszak uralkodó álláspontját elfogadva az irányítást és az ellenőrzést tekintette a felügyelet részelemének.¹³ Ugyanakkor más írásában a felügyeletet kifejezetten államigazgatási intézménynek tartotta, amelynek eleme az ellenőrzés.¹⁴

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy Szamel Lajos monográfiájában alappal vonta le azt a következtetést, hogy az elmélet körében meglehetősen zavaros fogalomhasználat alakult ki, így ezen oldalról nehezen tisztázható az irányítás, felügyelet és ellenőrzés fogalma, ugyanakkor a jogszabályok sem nyújtanak eligazítást.¹⁵ Ő már, a mai fogalmakhoz hasonlóan, az ellenőrzést tekintette a legszűkebb fogalomnak, amely egyben a másik kettőnek is az alapja. Ezt olyan tevékenységnek tekinti, „amelynek célja a ténymegállapítás, az információk szerzése s azokból következtetések levonása”,¹⁶ míg a felügyelet és az irányítás között akként tesz különbséget, hogy az irányítás magába foglalja a rendelkezési jogot is, ugyanakkor a felügyeletet alapvetően csak törvényességi szempontúnak tekinti. A felügyeletet azonban, álláspontja szerint, már nem kizárólag hierarchikus viszonylatokban lehetséges értelmezni, hanem a hierarchián kívüli viszonyokban is, ahová az ügyészi, a speciális, a szak- és a tisztán felügyeleti tevékenységet sorolja. A hierarchikus felügyeletet ezzel szemben nagyban hasonlónak tartja az irányításhoz, amely kettő elhatárolását alig, éppen csak elméleti síkon tartja lehetségesnek egymáshoz képest. Ez az álláspont egyébként annyira korszakos jelentőségűnek minősült, hogy a 2000 utáni közigazgatási tankönyvekben is megjelent.¹⁷ Szamel emellett rögzítette a felügyelethez tapadó jogosítványok lehetséges eszköztárát is annyiban, hogy meghatározta azt a két végpontot, amely között az intézkedések mozoghatnak. Ezek között a legenyhébb a törvénysértés jelzése, amely történhet akár a jogsértést elkövető felügyelt szervhez, akár annak felettes szervéhez fordulva, míg a legsúlyosabb eszköznek éppen az érdemi intézkedést tekinti. Valamennyi felügyeleti eszköz meghatározását csaknem lehetetlennek tartja, azonban néhány eljárási jogosítványt felsorol: ilyen például a mai eljárási jogokban is visszaköszönő iratokba való betekintés, felvilágosítás vagy adatok rendelkezésre bocsátásának kérése.¹⁸

Az 1970-es évektől egyre több kutató kezdett a nevezett fogalmakkal foglalkozni, és egyre inkább előtérbe került a hierarchián kívüli irányítás kérdésköre is. Török Lajos *Az állami ellenőrzés szocialista rendszere* című monográfiájában Szamellel ellentétben az államigazgatási felügyeletet értelmezve nem is tartotta lehetségesnek szervezetiileg

¹¹ SZENTPÉTERI 1980, 366.

¹² BEÉR szerk. 1958, 59.

¹³ SZATMÁRI 1990 [1961], 12.

¹⁴ SZATMÁRI 1961, 208–210.

¹⁵ SZAMEL 1963, 161–162.

¹⁶ SZAMEL 1963, 162.

¹⁷ Lásd például: BALÁZS szerk. 2015, 190–192.

¹⁸ SZAMEL 1963, 165–198.

alárendelt viszonyok között a felügyelet gyakorlását, amely, álláspontja szerint, szintén csak jogszerűségi szempontokra terjedhet ki, és kifejezetten hangsúlyozta a felügyelő szervekre vonatkozó szabályok jogszabályi rögzítését is.¹⁹ Donáth Róbert szintén az államigazgatási szervek által gyakorolt felügyeletet (ma inkább hatósági ellenőrzést) tartotta tipikus esetkörnek, amelynek alanyai az állampolgárok, ezzel szemben a szervek közötti viszonyokban inkább az irányítás lehetséges. Ennek nyomán vette górcső alá az állam és az önkormányzatok viszonyát is. Részben az előbbiekből is következően, Török Lajossal egyetértve, szintén az irányítást tartotta csak járhatónak a szervek közötti hierarchikus viszonyokban, míg a felügyelet kapcsán a szervezetek és a tevékenységek feletti felügyeletet, illetve más oldalról pedig az állampolgárok és szervezetek feletti típusokat különböztette meg.²⁰ A közigazgatási probléma fontosságát és a fogalmi tisztázatlanságot egyébként jól igazolja, hogy az évtized végén az MTA IX. Osztálya külön bizottságot hozott létre az irányítás, vezetés és szervezéstudomány terület elemzésére. A bizottság sem jutott azonban érdemi megoldásra, csupán annyiban egyeztek meg, hogy időszerű lenne a fogalmi tisztázás, ám annak érdemét tekintve már nem jutottak előbbre, mivel a különböző álláspontok nem közeledtek egymáshoz. Az előterjesztés így a következőt tartalmazta: „Az irányítás, vezetés, szervezés fogalmát többféleképpen értelmezzük [...]. Nem ad egyértelmű eligazítást e fogalmak idegen nyelvű használata sem, de nyomatékosan arra utal, hogy e tevékenységek szorosan egybefonódnak.”²¹

Az 1980-as években a tankönyvek inkább a felügyeletet vizsgálták mint igazgatási tevékenységet,²² és ugyanez állt Kaltenbach Jenő kutatásainak középpontjában is, aki a felügyeletet az irányítással ellentétben jogilag rögzített tevékenységnek tekintette, ugyancsak elvetve az egymással hierarchikus viszonyban álló szervek közötti felügyeletet. Továbbra is részének tartotta azonban az ellenőrzést, amely ennek egyben előfeltétele is, valamint jogserstés észlelése esetén hatósági aktus kibocsátását, ideiglenes intézkedés meghozatalát vagy a szankció alkalmazását.²³ A kérdéskör vizsgálata azonban átnyúlt az 1990-es évek elejére is.

A későbbi elméleteket részben Madarász Tibor *A magyar államigazgatási jog alapjai* című²⁴ tankönyve is összefoglalja. Ennek alapján az ellenőrzés szintetizáló kifejezés, amelybe azon eszközök tartoznak bele, amelyek alapján információkat kaphatunk az ellenőrzött szerv tevékenységéről és belső viszonyairól, illetve amelyek segítségével ellenőrizhető, hogy miként érvényesül az ellenőrző szerv akarata. Madarász szerint az ellenőrzés is részjogosítványokból áll, amelyek a következők: jelentéskérés, beszámoltatás, teljes helyszíni ellenőrzés, valamint az iratok felkérésnek joga. Az ellenőrzés típusai között megkülönböztethető a törvényességi és a célszerűségi szempontú is, továbbá a terjedelme alapján vonatkozhat az ellenőrzött szerv teljes működésére, a szakmai vagy szervezeti viszonyaira és az úgynevezett segédtevékenységekre is.

1994-ben az ELTE Államigazgatási Jogi Tanszéke szervezett közös konferenciát a témában a Magyar Közigazgatási Kamarával és a Budapest Főpolgármesteri Hivatallal együtt

¹⁹ Török 1962, 190–196.

²⁰ DONÁTH 1975.

²¹ Lásd még: SZENTPÉTERI 1980, 358.

²² BERÉNYI et al. 1984, 31–32.

²³ KALTENBACH 1988.

²⁴ MADARÁSZ 1992, 411.

Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái címmel.²⁵ A hozzászólások jelentős része²⁶ a pontosabb jogi szabályozás megteremtése mellett érvelt, míg Molnár Miklós éppen arra hívta fel a figyelmet, hogy az elméletnek kellene egy olyan zsinórmértéket létrehoznia, amely a jogi szabályozás számára is iránymutatást adhatna,²⁷ ami különösen annak fényében volt jelentős kíváncsi, hogy a hazai jogi szabályozás az irányítás és felügyelet jogszabályi tartalmát csak 2010-ben teremtette meg.²⁸

A rendszerváltás utáni időszak hazai közigazgatási jogirodalma többségi álláspontja szerint így az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés fogalmai közül legtagábbnak az irányítást tekintette, amelynek jogi és nem jogi elemei vannak a szervezéstudományi előzményeknek is köszönhetően. Az ekkori időszak vélekedése szerint az irányításhoz képest a felügyelet szűkebb fogalom, hiszen e körbe kizárólag a jogi tevékenységek tartozhatnak, míg legszűkebb értelemben az ellenőrzésről beszélhetünk, amely – mint információ-szerzés – egyben a másik két tevékenységnek, azaz az irányításnak és a felügyeletnek is a részeleme. Ugyanakkor a fogalmi tisztázatlanság bizonyos mérvű fennmaradását mutatja, hogy a Magyar Közigazgatási Intézet gondozásában 2007-ben kiadott műben²⁹ még mindig az található, hogy vitatott fogalmakról van szó, mint ahogyan a jogi oktatásban használatos tankönyvek is ezt hangsúlyozzák.³⁰

A ma elfogadott egységes álláspont szerint a felügyelet és az ellenőrzés közötti legfontosabb különbség, hogy az ellenőrzés szimmetrikus viszonyt hoz létre a jogalanyok között, amely nem jelent befolyásolási lehetőséget az ellenőrző szervnek, hiszen akár a szervezetek kölcsönös ellenőrzése is elképzelhető. Ezzel szemben a felügyelet aszimmetrikus jogviszonyt hoz létre, hiszen ebben az esetben az információszerzésen felül fennáll a befolyásolás lehetősége is, ahol értelemszerűen a felügyelő szerv az aktív, míg a felügyelt szerv a passzív jogalany. Tartalmukat tekintve mindkettőről megállapítható, hogy több formában is megjelennek. Az ellenőrzés tartalma ugyanakkor a sokszínűség ellenére is viszonylag állandó és pontosan meghatározható. Így a Madarász könyvében foglaltakhoz hasonlóan, az ellenőrzés ma is alapvetően az információ szerzését és továbbítását jelenti, továbbá az ehhez szükséges más jogosítványokat, amely megjelenési formáját tekintve lehet önálló és a felügyelet része is.

Az önkormányzatok feletti felügyelet hazai kidolgozójának Kaltenbach Jenő³¹ tekinthető, aki több korszakos jelentőségű művében³² is foglalkozott a témakörrel annak történeti vonatkozásait is feldolgozva. Rámutatott, hogy a törvényességi felügyelet törvényi szinten először a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikkben jelent meg. Ezt azonban Kaltenbach Jenő sem tartotta valódi felügyeletnek az érintett szervek (azaz a köztörvényhatóságok és a kormány) közötti hierarchikus viszony miatt, de állás-

²⁵ FOGARASI szerk. 1994.

²⁶ Lásd Ficzer Lajos, Ivancsics Imre, Torma András és Szabó Gábor, akik a 1040/1992. (VII.29.) Korm. határozatot hozták fel mintegy „elrettető” példaként a felügyelet és az irányítás fogalmainak keveredését példázandó.

²⁷ MOLNÁR 1994.

²⁸ Lásd: 2010. évi XLIII. tv. 2–5/A. §.

²⁹ HORVÁTH szerk. 2007, 52.

³⁰ Lásd például: BALÁZS szerk. 2015, 190–192.

³¹ KALTENBACH 1990c, 1073–1076.

³² Lásd: KALTENBACH 1990b, 82.; 1990a, 401–415.; 1991, 84.; 1990c.

pontja szerint az önkormányzati autonómia vonatkozásában a második törvényhatósági törvény, az 1886. évi XXI. tc. sem hozott lényegi változást.³³ Így később a teljes időszak alatt, a reformtervek ellenére is fennmaradt a francia mintájú centralizált rendszer, amely miatt egyébként a korabeli önkormányzatokat nem tekintjük a jelenlegi helyi önkormányzatok közvetlen előzményének.

1.3. A felügyelet eszköztára

A felügyelet tudományos irodalom által meghatározott eszköztárát tekintve, a fentiek alapján tehát az képezheti a kiindulási pontot, hogy a felügyelet olyan tevékenység, amelyet jogszabályok határoznak meg és a garanciális követelmények jegyében azt a bíróság ellenőrzi, és amelynek lényege, hogy a felügyeletet végző szerv vizsgálja, hogy a felügyelt szerv működése és intézkedései megfelelnek-e a jogi szabályoknak, és amennyiben eltérést tapasztal, intézkedési joggal rendelkezik. A jogosítványokat az elmélet két csoportba sorolja: megkülönböztet úgynevezett segítő vagy helyreigazító eszközöket és helyettesítő eszközöket.

A segítő eszközök közé tartozik elsődlegesen az információkérés, amely történhet eseti módon vagy általános jelleggel. E tekintetben a két mintát a német, valamint az olasz rendszer képezi. A német megoldás szerint kizárólag akkor kérhető információ, ha megjelenik annak konkrét okát, míg az olasz szisztéma szerint az a szabály, hogy érvényét veszti a döntés, ha az önkormányzati szerv meghatározott időn belül nem küldi meg azt. A tanácsadás olyan konszenzust kísérel meg létrehozni, amelynek alapján tiszteletben tartható a helyi önkormányzatok autonómiája. Ez az eszköz a felügyelő és a felügyelt szerv közötti kölcsönös bizalomra épül, és ekként segíti elő a jogalkalmazás hatékonyságát és a gazdaság működését egyaránt.³⁴

A kifogásolás, valamint az aktus-felülvizsgálati jog az előző két eszköznél erőteljesebb, ugyanis jellemzően és a gyakorlatban halasztó hatállyal bír a végrehajtásra nézve az aktus jogsértőnek minősítése tekintetében. Ehhez az elemhez kasszációs jog is tapadhat, tehát a felügyeleti szerv a döntést megsemmisítheti, amely kapcsán ismét három megoldás vehető igénybe. Az elsőnél a helyi önkormányzat új döntést hoz, míg a másíknál az önkormányzat, egyet nem értése esetén, bírósághoz fordulhat, de az is elképzelhető, hogy a felügyelő szerv fordul bírósághoz. Ez utóbbi megoldást például a francia szisztéma érvényesíti. Szintén az erősebb eszközök közé sorolható a jóváhagyás vagy engedélyezés. Erről azonban többen akként vélekednek a jogirodalomban, hogy bizonyos esetekben akár a helyi önkormányzat önálló döntési jogát is elvonhatja.

A helyettesítő eszközök közé tartozik az aktus pótlása, amely arra szolgál, hogy a felügyelő szerv a helyi önkormányzat mulasztását orvosolhassa. Ilyen az is, ha az állam a helyi önkormányzat költségére és veszélyére elvégeztet valamely cselekményt, amelyet a helyi önkormányzat mint az állam alkotóeleme kötelezettsége ellenére nem teljesített.³⁵

³³ KALTENBACH 1990a, 407.

³⁴ Lásd bővebben: KALTENBACH 1991, 174–202.

³⁵ E tekintetben egyébként meglehetősen hasonlóság fedezhető fel a meghatározott cselekmény végrehajtása között.

Ezen eszközöket azonban megelőzi, hogy a pótlás vagy a cselekmény elvégzése előtt a felügyeletet végző szerv kötelező határozatot hoz a helyi önkormányzatra nézve. Ez utóbival szemben helye van jogorvoslatnak, ami a döntés bíróság előtt történő megtámadását jelenti, így a pótlás, illetve a végrehajtás egyben jogerős bírósági döntés végrehajtását is jelenti. Kinevezhető továbbá állami megbízott is, amennyiben jogsértő állapotot tartanak fenn. A megbízott kinevezése mindenkor ideiglenes jellegű. Mintegy ultima ratio jelleggel pedig a helyi önkormányzat testülete is felosztható, ám ennek garanciáit általában valamely magas szintű normában – alkotmányi vagy legalább törvényi szinten – határozzák meg. Általánosságban elmondható, hogy a helyettesítő eszközök alkalmazása jóval ritkább.

A felügyelet, bár az elméleti irodalom az előbbieik alapján azt feltételezi, hogy a szervek nem állnak egymással hierarchikus irányítási viszonyban, mint jogviszony mégis egyfajta aszimmetrikus viszonyt feltételez a felügyeletet végző állami szerv és az önkormányzat között. Ennek ellenére a helyi önkormányzatok is rendelkeznek bizonyos jogosítványokkal a felügyelő szerv irányában. Ilyen lehetőség például az információ kérése, az ellentmondás vagy akár a bírósághoz fordulás joga. Ezen lehetőségek egyébként általában szintén magasabb szintű normában rögzítettek. Valamennyi eszköz esetében érvényesül és önmagában is a garanciális elemeket erősíti a jogi szabályozás magas szintje, valamint a fokozatosság elvének betartása, továbbá az is, hogy a felügyeleti jogviszonyban részt vevő feleket egymás irányában is együttműködési kötelezettség terheli.

A már említettek alapján a kétezres évek után a hazai jogi szabályozás jogszabályi szinten is rögzítette az irányítás jogi tartalmát előbb a 2006. évi LVII. törvényben, majd a 2010. évi XLIII. törvény által, amelyből levezethetőkké váltak a felügyeleti eszközök is, amelyek – államigazgatási szervekre nézve – a következők lehetnek:³⁶

- a szerv alapítása, átszervezése és megszüntetése,
- a szerv vezetőjének kinevezése, felmentése és egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,
- a szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése,
- a szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása, illetve jogszabálysértés esetén ennek megtagadása
- a szerv döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás jogszabálysértés esetén,
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.

1.4. Az ellenőrzés eszköztára

Az ellenőrzés konkrét eszközeinek csoportosítása³⁷ előtt érdemes rögzíteni, hogy a közigazgatás megkülönböztet úgynevezett külső és belső ellenőrzést annak alapján, hogy milyen típusú, a hatalommegosztás mely ágába tartozó szerv ellenőrzi az adott közigaz-

³⁶ A jogszabályban rögzített irányítási eszközökre lásd: BALÁZS szerk. 2015, 190–194. Ugyanakkor az államháztartási alrendszerrel illetően az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. tv. 9. § – 9/B. § is tartalmaz rendelkezéseket azzal együtt, hogy a költségvetési fejezetet irányító szerv feladataival már az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv. is foglalkozott.

³⁷ A fejezet alapját képezi LÖRINCZ 2010, 222–228. és BALÁZS 2015, 190–194.

gatási szervet. Így amennyiben ugyancsak közigazgatási szervről van szó, amely szintén a végrehajtó hatalmi ág része, akkor belső, míg amennyiben nem, akkor külső ellenőrzésről beszélünk. A hatalmi ágak megosztásának elve alapján ilyen külső ellenőrzést végző szerv lehet a törvényhozó vagy az igazságszolgáltató hatalmi ágba tartozó szerv, mint az Állami Számvevőszék, az alapvető jogok biztosa vagy akár a bíróság, illetve az ügyészség.

Az ellenőrzés eszköztára kapcsán szintén két nagy csoportot lehet megkülönböztetni: így léteznek preventív, valamint utólagos ellenőrzési technikák. Az első esetében a döntés meghozatala előtt történik meg az ellenőrzés, míg a második esetében utólag. A preventívnek számos előnye említhető, így például segítséget nyújthat a hibák elkerüléséhez, azonban kétségtől jelentős hátránya, hogy alkalmazása esetén a döntés meghozatala jelentősen elhúzódhat, amelynek akár gazdasági és más káros következményei lehetnek. Az utólagos ellenőrzésnél az ellenőrzött szerv szabadsága jóval nagyobb fokú, így ez az úgynevezett külső ellenőrzés kapcsán jellemző eszköz, amikor nem közigazgatási szerv ellenőriz közigazgatási szervet. Egy másik csoportosítás alapján elkülöníthető az állandó vagy más néven permanens ellenőrzés, az úgynevezett alkalmi ellenőrzéstől. Ezek közül az itt elsőként említett sokkal inkább jellemző közigazgatási szervek között az ellenőrzés belső formájánál, míg az alkalmi ellenőrzés inkább a külső egyik jellemző eszköze lehet. A konkrét módszereket tekintve megkülönböztetendő az is, ha az iratok alapján végzik az ellenőrzést, adatokat vagy információkat kérnek, vagy a helyszínen történik vizsgálat. E tekintetben általánosságban az jellemző, hogy amennyiben az iratokból elégséges információt lehet nyerni, akkor megelégszenek azzal, azonban ha felmerül, hogy az ellenőrzött szerv nem bocsát rendelkezésre minden dokumentumot, akkor az ellenőrzést kiegészítik a helyszíni típussal is, amely utóbbi szinte minden esetben sokkal eredményesebb és éppen ezért az ellenőrzés egészét tekintve hatékonyabb is. E körben érdemes megemlíteni, hogy mind a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés, mind a törvényességi felügyelet szintén az iratok alapján történő ellenőrzést jelenti a rájuk vonatkozó eljárási szabályok szerint, amelyek alapján a jegyzőkönyveket kell megküldeni, illetve hozzáférhetővé tenni a kontrollt végző hatóság számára.

Az ellenőrzés a fentiek mellett tárgya szerint is több típusra osztható: így létezik törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzés, amely típusok közül a helyi önkormányzatok vonatkozásában legnagyobb jelentőséggel a később részletesen tárgyalandó törvényességi mellett a pénzügyi ellenőrzés bír, amely a jogi szabályozás alapján belső, illetve külső módon is megvalósulhat. A helyi önkormányzatok esetében a belső pénzügyi ellenőrzést valamely a szervezeten belüli szerv, így a jegyző vagy a pénzügyi bizottság végzi, míg a külsőt az Országgyűlésnek alárendelt Állami Számvevőszék, vagy uniós támogatás esetében akár az uniós szervezetek is.

A jogi szabályozást tekintve alapvetően az állapítható meg, hogy az általános jogi szabályozás helyett a speciális érvényesül azzal együtt, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 231/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelettel történő módosítása nyomán az államigazgatáson belül körvonalazódik valamilyen egységesség. A közigazgatás mint hatóság és az ügyfelek viszonylatában a hatósági ellenőrzésre már korábban is létezett ilyen szabályozás, amelyet a mindenkor közigazgatási (vagy korábban államigazgatási) eljárási szabályok tartalmaztak.

A területi kormányhivatalok által folytatott ellenőrzés a fentiek alapján szintén lehet törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi, míg konkrét típusát tekintve át-

fogó, téma-, cél- és utóellenőrzés. Az átfogó ellenőrzés a jogszabályok alapján a vizsgált szervek feladat- és hatáskörébe tartozó, meghatározott időszakra vonatkozó – legalább 4 éves ciklusonként végzett – törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése. A témaellenőrzés a meghatározott téma, adott feladat ellátásának vizsgálata egy időszakban több szervnél is annak érdekében, hogy a megállapítások eredményeként általánosítható következtetéseket lehessen levonni, és ennek megfelelő intézkedéseket lehessen tenni. A céllenőrzés a szakmai tevékenység (meghatározott ügyfajták vonatkozásában) vagy a szakmai tevékenység meghatározott részének konkrét szempont alapján történő vizsgálatát jelenti egyéves, féléves, illetve negyedéves ellenőrzési időegységben. Az utóellenőrzés pedig a vizsgált szervnél előzőleg végrehajtott ellenőrzés megállapításai és javaslatai alapján tett intézkedések teljesítésének és azok hatásának vizsgálata.

2. A helyi önkormányzatok feletti kontroll Európában

2.1. A törvényességi ellenőrzés nemzetközi környezete – A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

A helyi önkormányzatok szabályozása és jogállása kapcsán mind a hazai, mind más európai országokat érintően a legjelentősebb egyezmény az Európa Tanács égisze alatt 1985. október 15-én Strasbourgban aláírt Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. Ez az alapküldetés az, amely meghatározza azokat a garanciális elemeket, úgynevezett minimumkövetelményeket és azt a feltételrendszert, amelyet az egyezmény részes államainak a helyi önkormányzataik szabályozása során feltétlenül biztosítaniuk kell. Figyelemmel arra, hogy hazánk 1997-ben szintén csatlakozott az egyezményhez, a hatályos magyar szabályozásnak ezt kell alapul vennie. Ugyanakkor, mivel már 1990-ben az Európa Tanács tagjává váltunk, már ekkor megnyílt a lehetőség az egyezményhez történő csatlakozásra, így már a rendszerváltás utáni jogi szabályozás kialakítása során is ezt vették alapul, hiszen maga a norma ekkor már létezett. A charta több cikkében határoz meg követelményeket, amelyek közül a részes államoknak elegendő mindösszesen húszat vállalni ezek közül, ám ezek között szerepelnie kell az egyezmény által meghatározott tíz konkrét rendelkezésnek is. A szabályozandó tárgykörök között megtalálható a helyi önkormányzatok alkotmányos és jogi megalapozása, a helyi önkormányzás fogalma és terjedelme, a helyi önkormányzat határainak védelme, az ellátott feladatoknak megfelelő igazgatási szervezetek és források szabályozása, a helyi feladatok gyakorlásának feltételei, a pénzügyi források, az egyesülési jog, a helyi önkormányzás jogi védelme, valamint nem utolsósorban a téma által érintett, a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyelete is.

Szente Zoltán tanulmányában³⁸ és Siket Judit ennek nyomán doktori értekezésében³⁹ részletesen foglalkozik azzal a kérdéskörrel, hogy az Európa Tanács miként és mennyiben vizsgálja, illetve felügyeli a charta rendelkezéseinek betartását. Ennek alapján megállapítható, hogy bár maga a charta csupán annyit tartalmaz a 14. cikkben, hogy az államokban információátadási kötelezettségük van a jogalkotásra nézve, 1993-ban először az új tagállamokra, majd 1994-ben valamennyi részes államra bevezettek egy ellenőrzési mechanizmust. Ennek alapján a Miniszteri Bizottság a téma szerinti folyamatos megfigyelés módszerét alkalmazza, amely elsősorban a felek, azaz a tagállam és a bizottság közötti együttműködésen alapul, míg a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa monitoringeljárásokat folytat a Titkárság memorandumában rögzített eljárásrend alapján. Az eljárásra nézve 2010-ben a Kongresszus is elfogadott egy szabályozást, amelyet később 2012-ben felülvizsgáltak.

Bár Szente Zoltán figyelmeztet rá, hogy a chartának kiterjedt joggyakorlata van, így önmagában a szövegszerű értelmezés meglehetősen leegyszerűsítő lehet, annyi mégis rögzíthető, hogy a charta nem az állami kontroll elnevezését, hanem annak tartalmát és garan-

³⁸ SZENTE 2014, 24.

³⁹ SIKET 2017.

ciáit helyezi előtérbe a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletét tárgyaló 8. cikkében.

A charta egyrészt rögzíti a helyi önkormányzatok felett gyakorolható állami felügyelet jogi szabályozásának szintjét, amely csak az Alkotmány vagy törvény lehet, amelynek ki kell terjednie az eljárási szabályokra is. A felügyelet terjedelmét illetően pedig kettéválasztja a felügyelet tárgyát. Amennyiben kifejezetten a helyi önkormányzati működésére vonatkozik a kontroll, akkor az elsősorban törvényességi szempontú lehet, illetve az alkotmányos elvekkel való összhang vizsgálatára irányulhat. Amennyiben azonban a helyi önkormányzat államigazgatási jellegű feladatokat is ellát, amelyek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházta át az állam, akkor még a charta is lehetőséget biztosít arra, hogy egyes magasabb szintű államigazgatási szervek a törvényességin túl célszerűségi szempontokra is kiterjedő felügyeletet gyakoroljanak e tevékenység vonatkozásában. Végezetül meghatározza, illetve korlátozza az állam által a felügyelet gyakorlása körében alkalmazható eszközöket az arányosság elvének a rögzítésével, mikor kimondja, hogy a felügyeletet olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.

2.2. Nemzetközi megoldások

Az európai országokban a helyi önkormányzatok fölött szinte minden állam gyakorol bizonyos terjedelmű ellenőrzést vagy felügyeletet. Ennek módját és mértékét egyértelműen befolyásolja az, hogy milyen típusú helyi önkormányzati rendszer jött létre az adott országban, milyen a közigazgatási berendezkedés vagy a történelmi és politikai hagyományok. Az önkormányzati modellek csoportosítására szintén több nézet alakult ki. FÁBIÁN Adrián keleti és nyugati szisztémákat különböztet meg,⁴⁰ míg Horváth M. Tamás és Hoffman István a helyi önkormányzatiság és a helyi igazgatás között tesz különbséget, amelyet Hoffman kiegészít egy úgynevezett interaktív modellel is.⁴¹ Az önkormányzatok csoportosítására a feladat ellátása alapján is lehetőség van, így Hoffman és annak nyomán Siket Judit⁴² is megkülönböztet monista és dualista szisztémát, ahol az elsőben az önkormányzatok által ellátott feladatokat egységesként kezelik, míg a másodikban elválnak egymástól az önkormányzati és az állam által átruházott államigazgatási feladatok. Mindennek alapján pedig az állami kontroll is kettős jellegű lehet a charta által meghatározott szempontok alapján.

Hagyományosan a tudományos irodalomban azonban négy nagy típust szokás megkülönböztetni az angolszász, a skandináv, a francia és a vegyes modellt,⁴³ míg kifejezetten az állami kontroll tekintetében az angolszász, a francia és a német–osztrák szisztémát. Az angolszász rendszerben a történelmi hagyományoknak is köszönhetően a helyi közösségek nagyfokú önállósággal bírnak. Ennek ellentétpárja a francia decentralizáció – amelyet egyébként a dél-európai országok is követtek –, ahol az állam erős kontrollt gyakorol a helyi

⁴⁰ FÁBIÁN szerk. 2012; SIKET 2017, 127.

⁴¹ Lásd részletesen: SIKET 2017, 127.; HOFFMAN 2015, 51.

⁴² SIKET 2017, 128.

⁴³ Lásd például: BARABÁS et al. 2017, 12.

önkormányzatok felett, és a kettő közötti megoldást a német–osztrák rendszer jelenti, ahol a kormány által gyakorolt felügyelet mellett a közigazgatási bíróság is gyakorol jogköröket.⁴⁴

Az angolszász országokban tehát a helyi önkormányzatok és a központi igazgatás többszintű kapcsolatban állnak egymással. Ennek okai elsősorban a történelmi hagyományokban és kiemelten a történelmi alkotmányban, azaz leginkább a kartális alkotmány hiányában keresendők, amelynek köszönhetően a helyi önkormányzatok jogállásukat nem az alkotmányból, hanem a parlamenttől eredeztetik, az ultra vires, vagy más megfogalmazások alapján az enumerációs elv⁴⁵ alapján. Mindennek alapján az ilyen modellt követő országokban élesen elkülönül a helyi igazgatás a központi államhatalomtól, amely miatt ezt a szisztémát duális politikai rendszerként is emlegeti az elméleti irodalom. Ez a nagyfokú önállóság azonban nem jelenti azt, hogy ezekben az országokban hiányozna az állami kontroll, csupán jóval kifinomultabb eszközökkel gyakorolják az ellenőrzést. Nagy-Britanniában továbbá egyes állami szervek mellett a helyi polgárokat is megilleti a bírósághoz fordulás lehetősége az önkormányzati döntésekkel szemben, amely eljárás több okból is kezdeményezhető. Idetartozhat az is, ha az önkormányzat működése körében jogsértés következik be, vagy ha egyéb okból a helyi választópolgár jogait vagy érdekeit sérti az önkormányzat, de itt említendő az is, ha a bíróság a helyi önkormányzatot valamely kötelezettség teljesítésére kötelezi, illetve eltiltja valamely döntés meghozatalától, vagy más módon fellép a döntéssel szemben az úgynevezett *prerogative orders* kibocsátása által. Szintén kontrollt valósul meg a helyi önkormányzatok gazdálkodására nézve a számvevőszéki ellenőrzés folytán, amely a hazaival ellentétben sokkal rendszeresebb és szervezeten is kiépült, hiszen a számvevőszék még területi szervekkel is rendelkezik. 1974 óta pedig önkormányzati ombudsman is létezik, aki kifejezetten a helyi önkormányzatok működésével kapcsolatos állampolgári sérelmekkel foglalkozik, amelyet általában valamely hibás önkormányzati aktus okoz.⁴⁶ Ez a modell egyébként nemcsak Nagy-Britanniában honosodott meg; Siket Judit az értekezésében arra mutatott rá, hogy ugyanezen elv szerint építettek fel néhány kelet-európai államot is, mint például Ukrajna, Moldova, Örményország, Grúzia.⁴⁷ Az angolszász rendszerben egyébként némi elmozdulás érzékelhető a kontinentális modell felé, amely már 1990-ben is érzékelhető volt. Ezt Kaltenbach Jenő akkor a gazdasági integráció elmélyülésével magyarázta, és annak folyamatos erősödését prognosztizálta,⁴⁸ tegyük hozzá utólag, helyesen.

A helyi önkormányzás másik szélső értékét tehát a dél-európai vagy más elméletekben generálklauzulát érvényesítő⁴⁹ modell jelenti, amelynek mintatadaó országa Franciaország és az ott végbemenő centralizáció, amely a prefektus szisztémát létrehozta. A szisztéma hagyományai egészen Napóleonig nyúlnak vissza, amikor 1882–83-ban jelentős reform kezdődött meg az úgynevezett decentralizációs törvény által, amely sokat gyengített az akkor még adminisztratív gyámkodásnak is nevezett rendszeren. Ez utóbbi keretében az államhatalom jogai még arra is kiterjedtek, hogy a polgármester tisztségét megszüntessék, önkormányzati döntéseket semmisítsenek meg, vagy akár anyagi forrásokat vonjanak el. 1982 után a köz-

⁴⁴ KALTENBACH 1991, 59.

⁴⁵ Lásd: SIKET 2017, 127.

⁴⁶ IMRE–KÖI 2006, 78–83.

⁴⁷ SIKET 2017, 127.

⁴⁸ KALTENBACH 1991, 60.

⁴⁹ SIKET 2017, 127.

társasági elnök által kinevezett prefektus már jóval gyengébb eszközrendszerrel rendelkezik, azonban a rendszer még így is centralizált modellt képvisel más államokhoz viszonyítva, ahol a helyi önkormányzat széles körben lát el felhatalmazás alapján feladatokat. Ezen modellben egyébként a polgármester jelenik meg kettős – egyszerre állami, illetve önkormányzati – jogállású szervként.⁵⁰

A dél-európai országok közül az olasz, a spanyol és a görög szabályozás hasonlítható ehhez, de az újabb szisztémák közül a román is ezt alkalmazta. Olaszországban az ellenőrzés két szinten is megvalósul az eltérő államszerkezetnek köszönhetően. Így az olyan nagyobb egységekben, mint a régiók fölött az azok székhelyén működő kormánybiztos gyakorolja a felügyeletet, amely mellett államigazgatási feladatokat is ellát. Az ennél kisebb, azaz a provinciák és a települések szintjén prefektusokat találhatunk, amelyek ugyancsak más államigazgatási feladatokkal is bírnak. Az alapvető szabályokat, amelyek közé főként a regionális felügyelet tartozik, itt is alaptörvényi szinten rendezték, míg a részletes vagy az alacsonyabb szintre vonatkozó rendelkezéseket már törvényben. A kormánybiztost⁵¹ *de iure* az államfő nevezi ki, azonban személyét ténylegesen a Minisztertanács határozza meg a prefektusok, a közigazgatási bírák, az ügyészek és más kiemelt hivatalnokok közül. A kormánybiztos fő feladata a regionális államigazgatási szervezetrendszer vezetése, továbbá a regionális törvényalkotás ellenőrzése, amely ténylegesen utólagos jóváhagyás keretében valósul meg. A tanácsnak ugyanis minden törvényt meg kell küldenie a kormánybiztosnak. Amennyiben a kormánynak nincsen kifogása a törvénnyel szemben, azt a kormánybiztos 30 napon belül láttamozza, míg, ha a kormány álláspontja szerint a régió túllépte a hatáskörét, akkor a rendelkezésre álló 30 napon belül a kormánybiztos visszaküldi azt a régió tanácsának. Ha a régió tanácsa azt ismételten elfogadja, a jogszabályról az Alkotmánybíróság dönt. Regionális törvényt kihirdetni tehát vagy ezen döntés után vagy a láttamozás után 10 napon belül lehet, kivételesen azonban lehetőség van úgynevezett sürgősségi eljárásra is. A kormánybiztosok emellett más jogosítványokkal is bírnak, így javaslatot tehetnek a regionális tanács feloszlására, de koordinációs jogosítványokkal is rendelkeznek. Figyelemmel arra, hogy a francia rendszerhez hasonlóan a polgármesterek itt is ellátnak államigazgatási feladatokat, így e vonatkozásban a prefektus őket utasíthatja is. Utóbbi személy egyébként a már említettek szerint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete mellett más államigazgatási feladatokat is ellát. A prefektusok, akik a belügyminisztériumhoz tartoznak, az államigazgatási feladatok kapcsán az ágazati miniszterek irányítása alatt is állnak. A felügyeleti típusú jogosítványok közül kiemelhető, hogy súlyos törvénytértés esetén mód van az önkormányzati választott szervek működésének felfüggesztésére is, amely esetben ideiglenes biztost neveznek ki. 1999-ben pedig létrejöttek a kormány területi irodái is, amelyeket szintén a prefektushoz rendeltek, hogy összefogják a dekoncentrált államigazgatási szervek működését.⁵²

A spanyol rendszert erőteljesen meghatározza a nagy harcok árán kialakult autonóm közösségek szisztémája, amelynek okán ugyancsak kettős felügyelet jött létre, ugyanis eltérő szabályok vonatkoznak az autonóm közösségekre, továbbá az önkormányzati szervekre. Bár az előbbieket jelentős önállósággal rendelkeznek, az állami kontroll ezekre is kiterjed oly

⁵⁰ LŐRINCZ 2006, 155–158.

⁵¹ A tisztség elnevezése tükörfordítás, de nem feleltethető meg a magyar kormánybiztosi intézménynek.

⁵² HALÁSZ 2006, 251–254.

módon, hogy a regionális törvényi erővel bíró döntések kapcsán az alkotmánybíróság gyakorol jogosítványokat, míg más jogszabályok, illetve döntések esetén a közigazgatási bíróság jár el, a gazdasági típusú ellenőrzést pedig ezen országban is a számvevőszék végzi, amelyet a törvényhozásnak egyes e körben említhető jogosítványai egészítenek ki. A kormány jogosítványai már korlátozottabbak, ugyanis az általa lefolytatott ellenőrzéshez szükség van mind a törvényhozás engedélyére, mind az államtanács jóváhagyására és még így is kizárólag az állam által átruházott hatáskörökre terjedhet ki. Egyes rendkívüli eszközöket a spanyol alkotmány is biztosít arra a különleges esetre, ha a régió az alkotmányt vagy más törvényt sértene meg vagy a nemzet érdekét veszélyeztetné. Ekkor egy előzetes felszólítás után és annak eredménytelensége esetén a kormány a régiót állami irányítás alá vonhatja.

A spanyol szisztéma kezdetben ugyancsak a napóleoni elveken alapult, amelynek megfelelően az államhatalom adminisztratív gyámkodása valósult meg a helyi közösségek felett, ám a helyi autonómiát ma már a spanyol alkotmány is biztosítja. A már említett autonóm közösségek, illetve ennek megfelelően a regionális berendezkedés miatt a helyi önkormányzatok is kettős jellegűek, hiszen egyrészt kapcsolatban állnak az állammal, másrészt az autonóm közösségekkel is. A kormány tisztviselője Spanyolországban a kormány megbízott, akinek feladata az államigazgatás működésének irányítása és összehangolása. A kormány megbízott politikai személy, akit egy bizottság támogat az államigazgatási feladatok ellátásában, míg a hivatali szervezetben ágazati szakigazgatási szervek működnek. A rendszer sajátossága a kétszintűség, ugyanis tartományi szinten úgynevezett almegbízott is működik – bár a tartományi szint jelentősége mára már erőteljesen csökkent – továbbá a különös hatáskörű kormány megbízottak működése, akik a szakigazgatási szerveknek köszönhetően az ágazati minisztériumoknak vannak alárendelve.

A helyi önkormányzatok felett a Franco-rendszerben még szigorú és kiterjedt eszközrendszerrel rendelkező modell érvényesült, amely a spanyol alkotmány és az alkotmánybíróság gyakorlata következtében sokat változott. A legfőbb rendező elvet az jelenti, hogy a helyi önkormányzatok önállók, azonban a feladatok ellátása körében nem sérülhet a közérdek, amelynek védelme érdekében az állam felléphet. Az említett önállóság miatt azonban mind az ellenőrzés, mind a fellépés csak utólag valósulhat meg, és annak tartalmát garanciális szempontok miatt a jogszabályok pontosan körülírják. Az önkormányzati döntések megsemmisítése kizárólag a bíróságok által történhet meg, és az alkotmánybíróság álláspontja szerint a döntések sem függeszthetők fel előzetesen, amely alól Navarra jelent kivételt. Az általános eljárásrend szerint a jogszabálysértő önkormányzatot előbb fel kell szólítani a felügyelő hatóságnak, majd ennek eredménytelensége esetén van mód arra, hogy közigazgatási bírósághoz forduljon a felügyelő szerv a döntés megtámadása érdekében, és kizárólag a kereset által kérhető a döntés felfüggesztése.

Kivételes esetekben arra is lehetőség van, hogy az állam közvetlenül beavatkozzon a helyi önkormányzat működésébe. Erre mód van például akkor is, ha a helyi önkormányzat valamely törvényben meghatározott kötelezettségét nem teljesíti, amelynek nyomán állami vagy regionális feladatellátás is sérül. A beavatkozás előtt ilyenkor is fel kell szólítani az önkormányzatot arra, hogy teljesítse a kötelezettségét, és a határidő eredménytelen eltelte után az állam pótolhatja a döntést a mulasztó önkormányzat költségére és veszélyére. Szintén kivételes intézkedésre ad alkalmat, ha a helyi önkormányzat az ország érdekeit súlyosan sértő döntést bocsát ki. Ilyenkor – függetlenül attól, hogy normatív vagy egyedi döntésről van szó – a kormány megbízott 10 napon belüli időpontra meghallgatásra hívja az adott

önkormányzat vezetőjét, és egyeztetést kezdeményez. Ennek eredménytelensége esetén a döntést 10 napon belül megtámadhatja közigazgatási bíróság előtt, és azt egyidejűleg fel is függesztheti. A leg súlyosabb eszköz a spanyoloknál is az önkormányzat feloszlataása. Ez akkor alkalmazható, ha a helyi önkormányzat valamely alkotmányos kötelezettségét szegte meg. A feloszlataást a kormány kezdeményezi, és a szenátus engedélyével történhet meg a regionális kormány egyidejű tájékoztatása mellett.⁵³

A harmadik modellt Németország jelenti, ahol a települési önkormányzatok autonómiáját az alaptörvény garantálja. A rendszer sajátossága, hogy a szövetségi berendezkedésnek köszönhetően az önkormányzatok feletti felügyeletet nem a központi, hanem a tartományi szint gyakorolja annak ellenére, hogy az azt meghatározó normákat az állam fogadja el. A helyi önkormányzatoknak itt is két típusa különböztethető meg: a települési és a járási szint, amely jellemzően területi szintet jelent a magyar felfogás szerint. A felügyeletet azonban kizárólag a járási szint esetében végzi a tartományi igazgatás közvetlenül, a települési önkormányzatokat már a járási szervezeten keresztül kontrollálja. Jellemét tekintve a felügyelet jogi, szak- és általános és egy viszonylag korlátozott eszköztár segítségével gyakorolható, ugyanis kasszációs joggal kizárólag a bíróságok rendelkeznek az önkormányzati autonómia elvéből levezetve, azonban a bírósági döntés megszületéséig mód van az önkormányzati döntés felfüggesztésére a hatékonyság elvének köszönhetően. Mód van továbbá tartományi biztos kirendelésére, és végső eszközként itt is rendelkezésre áll a jog-sértő önkormányzat feloszlataásának lehetősége.⁵⁴

⁵³ TEMESI 2006, 340–346.

⁵⁴ HOFFMAN 2006, 185–188.

3. A felügyelet és az ellenőrzés fogalmi elhatárolása, a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok kapcsolatának rendszerváltás utáni alakulása

3.1. A helyi önkormányzatok alkotmányjogi helyzete⁵⁵

A hazai alkotmányos szabályok, így mind az Alaptörvény, mind a korábbi alkotmány külön (al)fejezetben szabályozzák a helyi önkormányzatokat, így emelve e szerveket is alkotmányos rangra. A tekintetben azonban, hogy mennyiben tekinthetők az államigazgatási szervektől függetlennek, már bizonyos különbségek észlelhetők. A kiindulási pontot az jelentheti, hogy a helyi önkormányzatok az államhatalom decentralizálása elvén alakultak ki, és az alkotmányjogi, közigazgatási irodalomban több olyan tényező is megjelent, amelyek kapcsán felmerült az önálló hatalmi tényezőként történő elismerés kérdése. Ilyen éppen a helyi önkormányzatok alkotmányjogi státusza, a közigazgatás másik alrendszerétől, az államigazgatástól való különállásuk vagy a helyi önkormányzatok autonómiája. Ezek ellenében hat ugyanakkor az, hogy a helyi önkormányzatok az államigazgatással együtt képezik a szűkebb értelemben vett közigazgatási intézményrendszert, amelynek tehát egyformán részesei, és így mindketten a végrehajtó hatalom elemeiként is funkcionálnak.

Az Alkotmánybíróság már a korábbi alkotmány alapján is elvetette, hogy önálló hatalmi tényezőként tekintsen a helyi önkormányzatokra. Ilyen döntés volt például a polgármesteri és az országgyűlési képviselői tisztség összeférhetetlenségével kapcsolatban hozott határozat, amelyben azt rögzítette a testület, hogy „az Alkotmány azzal, hogy IX. fejezetében oly módon szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, hogy az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesíti a Kormánnyal és az államigazgatási szervekkel szemben, kiemeli a helyi önkormányzatot az államigazgatás hierarchikus szervezetrendszeréből, elválasztja az önkormányzatokat az államigazgatás szervezetétől. A helyi önkormányzást nem tekinti az államigazgatás részének, kizárja azt, hogy a Kormány a [korábbi alkotmány] 40. §-ban meghatározott jogait a helyi önkormányzatok irányába gyakorolja. A helyi önkormányzatok és az államigazgatás elválasztása tükröződik a polgármester jogállásának alkotmányi szabályozásában is.”⁵⁶ E körben fontos tény, hogy míg a korábbi alkotmányban *expressis verbis* nem is szerepelt a hatalommegosztás ténye, addig a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény C) cikke már rögzíti, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

Sem az Alaptörvény, sem az Möt. nem pótolta azonban azt a jogszabályi hiást, hogy a helyi önkormányzatok fogalmát meghatározza, így e téren továbbra is az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában szereplő fogalom a leginkább használatos, amelynek alapján a helyi önkormányzás a helyi önkormányza-

⁵⁵ Ugyanezen témakörrel foglalkozik jelen kötet I. fejezet 7.2. pontja is.

⁵⁶ 55/1994. (XI. 10.) AB határozat.

toknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybevételét ott, ahol azt jogszabály megengedi. Az Möt. ezzel szemben annyit rögzít, hogy a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.

E kvázi fogalom mellett azonban a hazai helyi önkormányzati szisztéma kardinális fogalmának továbbra is a helyi közügy tekinthető. A korábbi szabályozáshoz képest ugyan ez is változott, így az Möt. alapján ide alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtése kapcsolódik. Amennyiben e fogalmat összevetjük a korábbi szabályozással, akkor a nagyfokú hasonlóság mellett észlelhető, hogy abból újból kimaradt a helyi közhatalom gyakorlása. Megmaradt azonban a helyi önkormányzás mint fogalom három meghatározó eleme: azaz a helyi demokrácia, az átfogó felelősség és a helyi önállóság. Ezen tényezők mindegyike szorosan kapcsolódik a törvényességi felügyelet gyakorlásához. Így a helyi demokrácia kapcsán a közvetlen hatalomgyakorlás mellett főként a képviselői szerv működése emelhető ki, amely egyrészt saját működését szervezeti és működési szabályzatban határozza meg az Möt.-n túli szabályok által, továbbá általános joga és bizonyos értelemben pedig kötelessége is a rendeletalkotás. Az átfogó felelősség körében az előbb említett helyi közügy fogalmába vonható tevékenységek megvalósítása tartozik, amely ekként szorosan összekapcsolódik a feladatok ellátására vonatkozó felelősséggel. A feladatokat részben az Möt., részben ágazati törvények határozzák meg, és e körben az Möt. generális jelleggel szögezi le azonban, hogy a feladat- és hatáskörök az egyes helyi önkormányzatok lakosságszámához és gazdasági teljesítőképességéhez képest differenciáltak. A helyi önállóság a helyi önkormányzat autonómiáját hivatott kifejezni, amely jelenti részben a rendeletalkotás lehetőségét, valamint a normatív és egyedi határozatok meghozatalát. Ezek mindegyike törvényességi okból felülvizsgálható, így e körben részben a törvényességi felügyelet, részben pedig az egyedi határozatok révén a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata érvényesül.

3.2. A helyi közügyek összetevői⁵⁷

Figyelemmel arra, hogy a törvényességi felügyelet mint tevékenység központi kérdéskörét a helyi önkormányzati rendeletek kontrollja jelenti, amely egyaránt kiterjed a törvény felhatalmazására és a helyi közügyek szabályozására hozott rendeletre, így lényeges kérdés a helyi közügy egyes részelemeinek meghatározása. Az Alaptörvény ezen összetevőket alkotmányi szinten rögzíti, amelyek egyben felváltották a helyi önkormányzatok alapjogait is. Figyelemmel arra, hogy a felsorolás egyes elemei között igen sok közös pont található, felmerül a kérdés, hogy mennyiben beszélhetünk még önkormányzati alapjogokról, illetve

⁵⁷ Ugyanezen témakörrel foglalkozik jelen kötet I. fejezet 7.2. pontja is.

menyiben érvényesíthetők ezen összetevők alapjogokként. E körben vissza kell nyúlnunk a hazai önkormányzati szervezetrendszer 1990-ben történt kialakításához, ahol meghatározó jelentőséggel bírt az önkormányzati autonómia minél teljesebb megóvása, amelynek eredményeként kialakult az az elaprózott szisztéma, amely hazánk sajátossága. Így jelenleg is a helyi önkormányzatok döntő többsége kis-, 1000 fős lélekszám alatti település.

Amennyiben a helyi önkormányzatok és az állami szervek kapcsolatát meg kívánjuk vizsgálni, lényeges kérdés, hogy milyen helyi értékkel rendelkeznek az államhatalmi ágak rendszerében. E körben a klasszikus elméletek képezhetik a kiindulási pontot, amely szerint törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltatási szerveket különböztetünk meg. A 20. században azonban egyre több szerv kapcsán merült fel elméleti és nemzetközi szinten azok önálló hatalmi ágként történő értelmezése, bár ezen elképzelések a jogszabályi környezetben nem köszöntek vissza a hagyományos demokráciákban egyetlen kivételtől eltekintve.⁵⁸ A nyugati demokráciákban ugyanis nem merült fel annak gondolata, hogy a helyi önkormányzatok természetjogi jellegű privilégiumokkal rendelkeznének, amelynek oka az önkormányzati rendszer töretlen és szerves fejlődésében is keresendő.

Ezzel szemben a rendszerváltó országok a tanácsrendszer ellenhatásaként más utat követtek, és egyfajta liberális felfogást vallva a helyi önkormányzatokat önálló hatalmi tényezőnek tekintették. Ugyanakkor olyan kutatók, mint Lőrincz Lajos arra figyelmeztettek, hogy a központi államnak a helyi önkormányzat polgárai számára is védelmet kell nyújtani, figyelemmel arra is, hogy a helyi önkormányzathoz való jog célhoz kötött jog és nem sui generis módon érvényesül. Ugyanezt az elvet vallotta, követte az Alkotmánybíróság is, amely döntéseiben azt szögezte le, hogy az önkormányzati alapjogok lényegesen különböznek az alapvető jogoktól annyiban, hogy a szükségességi-arányossági teszt⁵⁹ nem alkalmazható, ugyanis a helyi önkormányzatok az állam alkotótagjai, így nem illetheti meg védelem azokat az állam egészével szemben. Érvényesül azonban egy más jellegű jogvédelem, amely alapján a testület álláspontja szerint a helyi önkormányzathoz való jog az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül, amelyek lényeges tartalma nem korlátozható.⁶⁰

Bár a tudományos irodalomban e körben több álláspont is ismert,⁶¹ tényként rögzíthető, hogy az Alaptörvény az önkormányzati alapjogok terminus technikust nem használja, hanem a helyi közügyek összetevőit tartalmazza, amelynek egyes elemei tehát nagyban megfeleltethetők a korábbi alapjogoknak. Az Mőtv. 5. §-a pedig kimondja, hogy a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat-

⁵⁸ Franciaországban az 1980-as években egy olyan mérvű decentralizációs reform vette kezdetét, amely jogszabályi alapot is teremtett az említett elméletnek.

⁵⁹ E körben az Alkotmánybíróság 56/1991. (XII. 12.) határozata még azt mondta ki, hogy a felhatalmazás bár önmagában nem keletkeztet feltétlenül kötelezettséget, „a jogalkotói hatáskör gyakorlására adott jogszabályi felhatalmazás azonban – miután a jog jogkövetkezményeket fűz hozzá – határidő megállapításának hiányában is jogalkotási kötelezettséggé válik akkor, ha a jogalkotói hatáskör gyakorlásának hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezik.” 56/1996. (XII. 12.) AB határozat ABH 1996, 204. Míg a 9/1995. (II. 22.) AB határozat már a zárszámadási rendeletet vizsgálva ennél tovább ment és rögzítette, hogy „az önkormányzatnak az Alkotmány 44/A. § 1/ bekezdés a) pontjában meghatározott szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, s ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségére is.”

⁶⁰ 18/1993. (III. 19.) AB határozat és 34/1993. (V. 28.) AB határozat.

⁶¹ Vö.: PATYI – SZALAY – VARGA Zs. 2011, 18.; PATYI 2014; 1998; 2013; NAGY–HOFFMAN szerk. 2012, 19.

és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybíróági és bírósági védelemben részesül. Az Alkotmánybíróság e kérdésben egyelőre nem foglalt érdemben állást, vagy csak a már említettek szerint annyiban, hogy ha léteznek is, ezek nem feleltethetők meg az emberi, illetve alapvető jogoknak.

Az egyes részelemek közül különös jelentőséggel bír a rendeletalkotás, amelyre vonatkozó alapvető szabályokat, köztük annak forrásait is, ugyancsak az Alaptörvény határozza meg. Ennek megfelelően a helyi önkormányzat rendeletet alkot törvényben kapott felhatalmazása alapján, valamint feladatkörében eljárva a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére. Mindkét esetben érvényesül, hogy a helyi önkormányzat rendelete más jogszabállyal nem lehet ellentétes. A rendeletalkotás azonban nem nevesíthető kizárólag jogként, ugyanis bizonyos esetekben kötelezettségként is érvényesül. Az Alkotmánybíróság már korábban is megerősítette döntéseiben, hogy a helyi önkormányzatnak a felhatalmazás alapján nemcsak lehetősége, hanem bizonyos esetekben kötelezettsége is az önkormányzati rendelet megalkotása. Az Alaptörvény jelenlegi szövegezése e körben sokkal egyértelműbb kötelezettséget keletkeztet, és a 32. cikk (5) bekezdése nyomán a törvényességi felügyelet körében lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása esetén az állam a rendeletet pótolja. A helyi önkormányzatokat megillető autonómia alapján ez azonban csak *ultima ratio* jelleggel gyakorolható, amennyiben a bíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzat elmulasztotta a törvény végrehajtási rendeletének megalkotását és a kötelezettség teljesítésére a bíróság által tűzött határidő is eredménytelenül telt el.

A rendeletalkotás kapcsán azonban egyben védelem illeti meg a helyi önkormányzatokat azzal szemben is, hogy a parlamenten kívül más, például a Kormány vagy más közigazgatási szerv adjon felhatalmazást rendelet alkotására. Így a 77/1995. (XII. 21.) AB határozat még azt mondta ki, hogy nincs arra mód, hogy a Kormány vagy a központi közigazgatás szervei akár normatív, akár egyedi döntésükkel beavatkozzanak az önkormányzatokat az önkormányzati ügyekben megillető igazgatási és szabályozási autonómia gyakorlásába, az 1/2001. (I. 17.) AB határozat már ennél megengedőbb volt annyiban, hogy bár továbbra is rögzítette, hogy a rendeletalkotásra történő kötelezést csak törvény tartalmazhat, az, hogy a Kormány rendelete nem írhat elő az önkormányzatok számára kötelező jogalkotási (rendeletalkotási) feladatot, még nem jelenti azt, hogy erre nézve figyelemfelhívással, ajánlással sem élhetne. Erre az „eddiggi gyakorlatának megfelelően” a továbbiakban is módja és lehetősége nyílik.

A rendeletalkotás másik forrása, azaz a helyi közügyek gyakorlása körében a helyi önkormányzat akkor is jogosult a helyi társadalmi viszony rendezésére jogszabályt alkotni, amikor az adott tárgykörre nem található törvényi szintű szabályozás. Ekkor azonban érvényesülnie kell annak az elvnek, hogy a helyi önkormányzat rendelete semmilyen más jogszabálynak nem mondhat ellent, ami azt jelenti, hogy nem lehet azokkal kifejezetten ellentétes, azonban kiegészítő jellegű már igen. Az Alkotmánybíróság a 17/1998. (V. 13.) AB határozatában e körben a következőket szögezte le: „önmagába véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabállyal szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak”. A helyi közügyek gyakorlása ugyanis értelmezhető akként, hogy a helyi önkormányzatok közvetlenül az alkotmányos szabályok alapján más országos szabályozásnak ellent nem mondó, ám kiegészítő jellegű szabályokat alkothatnak.

A helyi önkormányzat által megalkotott rendeleteket a törvényességi felügyeleti jogkör keretében a Kormány felülvizsgálja, azonban az Alaptörvény már nem tartalmazza azt a korábbi Alkotmányban még szereplő kitételt, hogy a felülvizsgálat csak törvényességi okból történhet. Ennek alapján akár felvethető lehet a célszerűségi jellegű vizsgálat lehetősége is, amelyre azonban eddig nem volt példa.

Ugyancsak a törvényességi felügyeletet érintő összetevője a helyi közügynek a határozatok meghozatala, amely történhet normatív, illetve individuális módon is. Az előbbieken egyben a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény értelmében közjogi szervezet-szabályozó eszközöknek is minősülnek, amelyek a képviselő-testületnek a saját, valamint az általa irányított szervek tevékenységét, működését, szervezetét, és cselekvési programját határozzák meg. Ennek alapján tehát akár a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata is idetartozhatna, azonban erről az Mötv. expressis verbis rögzíti, hogy rendeleti formában kell megalkotni. Az egyedi határozatok az igazgatási jogkör körébe is vonhatók, amelyek valójában a közigazgatási feladatok ellátását jelentik, amelynek körében a helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalom letéteményeseiként járnak el az államigazgatási szervek mellett. Az igazgatás tehát az egyedi ügyekben való döntést jelenti a közigazgatási eljárás szabályai szerint, amely individuális döntések felülvizsgálatát szintén bíróság végzi.

Az Alaptörvény külön is rögzíti, hogy a helyi önkormányzat törvény keretei között maga állapíthatja meg a szervezeti felépítését és a működésére vonatkozó alapvető szabályokat. A törvényi kereteket ez esetben az Mötv. határozza meg, így törvény szabályozza az önkormányzati szervek típusait, a kötelezően létrehozandó szerveket, azok működésének egyes szabályait. Az ezen túli szabályokat a szervezeti és működési szabályzat rendezheti azzal, hogy az Mötv. 53. § (1) bekezdése kifejezetten is felsorolja azokat az elemeket, amelyeket az említett normának rendeznie kell. Idetartozik az önkormányzat hivatalos megnevezése, székhelye, a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolása, a képviselő-testület üléseinek összehívása, vezetése, tanácskozási rendje, az önkormányzati képviselőkre vonatkozó magatartási szabályok, az ülés rendjének fenntartása és az annak érdekében hozható intézkedések, a nyilvánosság biztosítása, a döntéshozatali eljárás, a szavazás módja, a rendeletalkotás és a határozathozatal, a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyve, a közmeghallgatás, az önkormányzat szervei, azok jogállása és feladatai, a jegyzőnek a jogszabálysértő döntések, működés jelzésére irányuló kötelezettsége, továbbá a képviselő-testület bizottságai.

Szintén a helyi közügy részelemeként rögzíti az Alaptörvény a tulajdonosi jogok gyakorlását, amely a korábbi alkotmánybíróági döntések nyomán kiterjed a már megszerzett tulajdon védelmére, valamint a tulajdonszerzésre vonatkozó lehetőségre.⁶² Az Alaptörvény értelmében azonban az önkormányzati tulajdon nem élvez kiemelt védelmet azzal együtt sem, hogy az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése kimondja a helyi önkormányzati tulajdon köztulajdoni jellegét.

Ugyancsak a rendeletalkotás körébe is tartozó kérdés a helyi önkormányzat költségvetésének megállapítása, amellyel kapcsolatban az Alaptörvény rögzíti a költségvetés alapján történő önálló gazdálkodást. E körben is hangsúlyozandó, hogy a költségvetés elfogadása a helyi önkormányzatnak nemcsak joga, hanem kötelessége is a képviselő-testület át nem ruházható hatásköréiként. Gazdasági jellegű összetevő még a bevétellel és a vagyonnal való rendelkezés, a vállalkozási tevékenység – amelynek egyik korlátját immáron az Alaptörvény

⁶² 37/1994. (VI. 24.) AB határozat és az ez által hivatkozott 4/1993 (II. 12.) AB határozat.

is rögzíti, nevezetesen, hogy a vállalkozási tevékenység nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását –, valamint az adómegállapítás joga. Ez utóbbi egyben a rendeletek felülvizsgálatának egyik kiemelt területe, azzal együtt, hogy az egyik legösibb önkormányzati jog, amelyet egyébként a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is garantál. A helyi adóra vonatkozó központi szabályokat szintén törvény tartalmazza, amely már sajátos típusként rögzíti a helyi adók között a települési adókivetés lehetőségét. Az önkormányzat döntési szabadsága ez utóbbiakra nézve nemcsak a törvényben meghatározott adótípusok közül választásra vonatkozik, hanem arra is, hogy kivet-e ilyen adót, mi lesz annak tárgya, és emellett arra is, hogy meghatározza azok konkrét mértékét és a kedvezményeket. A korábban az alapjogokhoz sorolt állami támogatáshoz való jog azonban az Alaptörvény értelmében már nem a helyi közügy elemeihez tartozik, hanem önálló garanciaként szabályozott.

Bár a törvényességi felügyelet által viszonylag kevésbé érintett összetevő, de a helyi közügy része az önkormányzati jelképek, helyi kitüntetések és elismerő címek alapítása, az állami szervekhez való fordulás joga, amely jelenti tájékoztatás kérését, a véleménynyilvánítást, valamint a döntések kezdeményezését. Az utolsó érdemi alkotórész pedig a társulási jog, amelynek kapcsán az Alaptörvény 34. cikke rögzíti, hogy törvény előírhatja helyi önkormányzat kötelező feladatának társulás keretében történő ellátását. Ilyen társulásként foghatók fel a közös önkormányzati hivatalok, amelyek kapcsán a törvényességi felügyelet körében többször is fellépésre volt szükség egyes önkormányzatok esetében.⁶³

Az Alaptörvény 34. cikke emellett kimondja az állami szervek és a helyi önkormányzatok együttműködését a közösségi célok elérése érdekében, amely szabály két fontos közigazgatási elvhez is kapcsolható: a decentralizációhoz és a centralizációhoz. Az együttműködés célja e körben a feladat- és hatáskörök megvalósítása lehet, azzal együtt, hogy a helyi önkormányzat számára kötelező feladat- és hatáskört továbbra is csak törvény állapíthat meg. Figyelemmel arra, hogy e körben az Alaptörvény nem sarkalatos törvényt említ, így kötelező feladat ellátásáról rendes, azaz jellemzően az ágazati törvények is rendelkezhetnek. Garanciális szabály azonban, hogy ilyen kötelező feladat- és hatáskör esetén a helyi önkormányzat jogosult azok ellátásával arányban álló költségvetési és más vagyoni támogatásra.

A feladat- és hatásköröket érintő szabály, hogy törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet kivételesen a polgármester, a megyei képviselő-testület elnöke, valamint a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője számára is megállapíthat államigazgatási feladat- és hatáskört. A jellemző kivételek közé tartozik a polgármester esetében a honvédelem, a katasztrófavédelem, illetve a polgári védelem, míg a jegyzőnek a kormányablakok felállítása után is még számos államigazgatási feladat- és hatáskört kell ellátnia, így jelenleg még általánosnak tekinthető esetében az államigazgatási feladatok ellátása; a hivatal ügyintézője pedig az Alaptörvény negyedik módosítása nyomán került be az alkotmányi szintű szabályok közé. Ugyanezen cikk rögzíti továbbá a Kormány törvényességi felügyeleti jogkörét, amely a korábbi szabályozásban rögzített ellenőrzéshez képest gyökeres változást hozott. E téren ugyan a részletes szabályokat nem az Alaptörvény állapítja meg, azonban a törvényességi felügyelet leglényegesebb elemeit alkotmányi szinten rögzítik.

⁶³ Például Zalaszentbalázs vagy Berekfürdő.

3.3. A törvényességi kontroll hazai története

3.3.1. A kezdetek – a köztársasági megbízott és a területi közigazgatási hivatalok

Bár a fentiek alapján egy meglehetősen erőteljes jogosítványokkal és autonómiával rendelkező helyi önkormányzati szisztéma bontakozott ki a rendszerváltás után, a Kormány, illetve az államigazgatás már a kezdetektől sem hagyta kontroll nélkül az önkormányzatokat. A törvényességi ellenőrzés szabályai az 1990. évi LXV. törvényben (a továbbiakban: Ötv.) szerepeltek, amely eleinte kizárólag az alkalmazható eszközöket körét határozta meg. Ezek klasszikusan az ellenőrzés csaknem szimmetrikus viszonyrendszerét tükrözik vissza, így a szisztéma alapját az információszerzés képezi, amelynek nyomán az ellenőrzést gyakorló szervnek kezdeményezési jogkörei vannak, de konkrét intézkedést érdemben nem tehet. Így rendelet esetében az Alkotmánybírósághoz fordulhatott a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálata és megsemmisítése érdekében, míg más szabály – például a törvénysértő határozat vagy belső szabályzat és egyéb döntés – esetén rendes bíróság előtt kezdeményezhetett felülvizsgálatot. Az egyetlen eljárási intézkedési lehetősége pedig a képviselő-testület összehívása volt a törvénysértés megszüntetésére és a képviselő-testület tisztségviselője felelősségének megállapítása érdekében. A szempontokat, illetve a szabályokat később az 1994. évi módosítás⁶⁴ pontosította. Ekkor került a törvénybe az is, hogy milyen önkormányzatokra és azon belül is mire terjed ki a kontroll, valamint az a korlátozás, amely szerint mit nem vizsgálhatnak a törvényességi ellenőrzés keretében. Ugyanis nem terjed ki azon határozatokra, ahol munkaügyi vitának, illetve közszolgálati jogviszonyból származó vitának (kivéve, ha a tévedés a munkavállaló javára történt), vagy külön jogszabályban meghatározott bírósági vagy államigazgatási eljárásnak van helye.

A törvényességi ellenőrzést ekkor még a regionális illetékességgel eljáró köztársasági megbízottak gyakorolták, majd 1994-ben az Ötv. novelláris módosítása létrehozta a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokat a törvényességi ellenőrzés szerveiként. A törvényhez fűzött indoklás e körben magvas módon annyit rögzített, hogy „a regionális köztársasági megbízott intézménye nem vált be. Hivatalai viszont eredményes munkát végeztek a törvényességi ellenőrzésben, az igazgatásban. A fővárosban és a megyében – a Belügyminisztérium szerveként – működő közigazgatási hivatalok tevékenysége, az alapvető funkciók megőrzésével erősíthető a törvényesség fokozottabb érvényesítésében, az igazgatásszervezési feladatokban.”⁶⁵ A részletes indoklás emellett azt is kiemelte, hogy a köztársasági megbízott intézménye politikai kompromisszum eredményeként jött létre, és az 1994-ben megszülető fővárosi és megyei hivatalok egy területi közigazgatást érintő szerkezetátalakítás kezdeti lépéseit jelentik. E tekintetben egyébként a változás nem sokat váratott magára, ugyanis a 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet eredményeképpen az említett hivatalok a Kormány területi szerveivé váltak oly módon, hogy megőrizték eredeti szerepkörüket is, amely éppen a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése volt.

A fenti viszonylagos állandóság ellenére a hazai közigazgatási jogirodalomban már az 1990-es évek elejétől megjelentek azon munkák, amelyek a közigazgatási rendszer, azon belül is az önkormányzati szisztéma átalakításával foglalkoztak. Az önkormányzati

⁶⁴ Lásd: 1994. évi LXIII. tv.

⁶⁵ 1994. évi LXIII. tv.-hez fűzött Általános Indokolás.

rendszer létrehozása előtt, azaz éppen 1990-ben pedig nem volt olyan magától értetődő a törvényességi ellenőrzés bevezetése sem az Európában oly elterjedt felügyelet helyett. Talán kevésbé közismert már, hogy az eredeti elképzelések szerint hazánkban is felügyeletet vezettek volna be, amelynek keretében a felügyeleti jogkört gyakorló szerv rendelet és határozat esetében is egyaránt arra lett volna jogosult, hogy ha jogszabálysértést tapasztal, azt jelezze az önkormányzatnak. A jelzés eredménytelensége esetén azonban már erőteljesebb jogosítványok is alkalmazhatók lettek volna, így határozatok esetében felmerült a felügyelő szerv által történő megsemmisítés lehetősége, amellyel szemben a bírósághoz fordulás joga megillette volna a képviselő-testületet.⁶⁶ A szervezeti elképzeléseket érintően is több megoldás körvonalazódott. Így felmerült a jogköröknek a megyei szervezethez történő telepítése – amely főként politikai okokból lett volna előnyös –, de az is, hogy az ügyészség gyakorolja a felügyeletet vagy ellenőrzést, hasonlóan más civil szférába tartozó szervezetekhez, de akár olyan megoldásban is gondolkodtak, hogy maguk a helyi választópolgárok jelezhetnék volna a jogszabálysértést, kiegészítve ezt azzal, hogy akár maguk is bírósághoz fordulhattak volna. Egyes elképzelések szerint pedig a hatalommegosztás eszmerendszeréből kiindulva a bíróságokhoz is telepíthető lett volna a kontroll, dacára annak, hogy a bíróság hivatalból a legritkább esetben indít eljárást, így e körben nyitva maradt az a kérdés, hogy ki legyen a kezdeményező szerv.

A kontroll eszközrendszerét tekintve a helyettesítő eszközök alkalmazása sem volt elvetendő a fentiek alapján, amelyek közül tehát az aktus – azaz a határozat – pótlását a tudományos irodalom szintén javasolta, ám megfelelő garanciákkal körülbástyázva. A legerősebb intézkedések, mint az állami megbízott és az önkormányzat feloszlata pedig be is került a jogi szabályozásba, ám e körben az váltott ki vitát, hogy a képviselő-testület országgyűlés általi feloszlata esetén mely szerv gyakorolhassa ideiglenes jelleggel a testület jogosítványait. Így Verebélyi Imre például a jogkörök Kormányhoz telepítését támogatta,⁶⁷ amely helyett a köztársasági biztos kinevezése honosodott meg.

Az, hogy végül törvényességi felügyelet helyett egy Európa-szinten is gyenge eszközrendszerrel rendelkező törvényességi ellenőrzés jött létre, szintén az önkormányzati autonómia megóvása mint mindenek feletti igénnyel, volt magyarázható. Ez indokolta azt a már említett elképzelést is, amely szerint a helyi önkormányzatokkal foglalkozó szakirodalom nem egy esetben újra és újra felvetette az önkormányzatok kvázi külön hatalmi ágga válását. Így ez az álláspont jelent meg több alkotmányjogi és egyes közigazgatási munkákban is, amelynek köszönhetően – ahogyan ezt Kiss László⁶⁸ is megjegyezte – az önkormányzatok esetében sok esetben az állam az államban elv érvényesült. A már bemutatottak alapján azonban ezt sem az Alkotmánybíróság, sem a közigazgatási szakirodalom jelentős része nem támasztotta alá főként arra is hivatkozással, hogy egy unitárius államban ez az autonómia nem terjedhet addig, hogy az önkormányzatok autonómiája az állammal szemben is védett legyen.

⁶⁶ A települési önkormányzatokról szóló törvény szabályozási koncepciója 1990, 216.

⁶⁷ KALTENBACH 1991, 202–210.

⁶⁸ *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma* konferencia ELTE 2011. június 9–10. Lásd: FAZEKAS szerk. 2011.

A helyi önkormányzatokkal összefüggésben emellett a legnagyobb vitát ekkor is a megyerendszer átalakítása váltotta ki, amellyel kapcsolatban két elképzelés merült fel, és amelyek közül az egyik összefonódott a törvényességi ellenőrzés gyakorlásával is. Az egyik változat a megyerendszer megszüntetése mellett érvelt, oly módon, hogy az addig a megyei önkormányzathoz tartozó önkormányzati típusú feladatokat a települési önkormányzatok szövetségei láthatnák el, míg az államigazgatási jellegűeket egy hivatal végezhetné, amely egyben a felügyeleti-ellenőrzési jogosítványokat is gyakorolhatná. A másik változat ezzel szemben a megyei önkormányzatok megtartása mellett érvelt éppen az említett területi szintű feladatok ellátása miatt.⁶⁹ Ez utóbbi körében, értelemszerűen, a kontroll gyakorlásának mikéntje nem merült fel.

Már ekkor is, kifejezetten a törvényességi ellenőrzés gyakorlásával kapcsolatban is megjelentek kritikus hangok. Az ellenőrzés terjedelmét illetően szinte kizárólag a pénzügyi tárgykör tekintetében javasoltak jelentősebb változtatást, azonban a szabályozás egyértelműsítése iránt – főként a kivett ügyek kapcsán – már nagyobb igény mutatkozott. E körben elsősorban az merült fel, hogy egy-egy önkormányzati vezető kinevezése során az önkormányzati szerv működésére vonatkozó szabályok betartását – például a határozatképesség vonatkozásában – megvizsgálhassák annak ellenére, hogy e körben alapvetően munkajogi kérdésről van szó.

Kezdetektől fogva sok problémát okoztak a mulasztással elkövetett jogsértések is, amelyek kezelése körében javasolt megoldások éles vitákat váltottak ki. Ehhez járult az Ötv. szövegezésének kezdeti pontatlansága, amely miatt megtörténhetett például az, hogy egy önkormányzat évekig szervezeti és működési szabályzat nélkül működött,⁷⁰ vagy a helyi népszavazás lefolytatását akadályozta azzal, hogy az erre vonatkozó helyi szabályok megalkotását elodázta. E tekintetben a bírósági kötelezés sem mindig jelentett megoldást, mivel volt, hogy a kötelezést tartalmazó bírósági ítélet ellenére sem történt meg az aktus megalkotása.

Mivel ezen jogsértések a jogbiztonság sérelme nyomán a választópolgárok érdekeit is súlyosan sértették, illetve veszélyeztették, így „megoldásként” a kirívóan súlyos jogsértések esetében végső érvként fel lehetett oszlatni képviselő-testületet, ám ezen intézkedés, ultima ratio jellege miatt, kisebb súlyú jogsértés vagy mulasztás esetén az államhatalom lényegében eszköztelen maradt az önkormányzattal szemben. A mulasztás orvoslására ezért már 1993-ban felmerült,⁷¹ hogy a törvényességi ellenőrzést végző szerv pótolhassa a helyi önkormányzat döntését, főként akkor, ha vagy törvényben rögzített döntést mulaszt az önkormányzat, vagy ha jogerős bírósági ítélet ellenére nem teljesít. Garanciaként annyit rögzítettek volna, hogy az aktus pótlása előtt történjen egy törvényességi felhívás a következményekre történő figyelmeztetéssel, valamint a döntéssel, illetve intézkedéssel szemben a helyi önkormányzatnak lehetősége lett volna bírósághoz fordulni. Mivel ezen jogviták a jogbiztonságot széles körben is érintették, illetve veszélyeztették, így mindennek megvalósítása együtt járt volna szorosabb bírósági eljárási határidők előírásával, valamint egy elkülönült közigazgatási bírósági rendszer felállításával.

⁶⁹ KALTENBACH 1991, 58.

⁷⁰ Budapest XII. kerület Önkormányzata. Lásd: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

⁷¹ SZABÓ 1993, 467–468.

A másik ilyen komolyabb akadályt magában hordozó probléma a döntés végrehajtásának felfüggesztéséhez való jog volt, hiszen a törvényességi ellenőrzés autonómiáját előtérbe helyező szabályrendszere keretében egy jogsértő döntés egy hosszadalmas bírósági eljárás lezárulásának a végéig hatályban maradhatott. Bár a bíróságtól ugyan kérhető volt már ekkor is a végrehajtás felfüggesztése, ezzel azonban csak a megsemmisítés valószínűsége esetén éltek, ráadásul ez csak megfelelő garanciák előírásával gyakorolható, amilyen például a közérdek közvetlen veszélye vagy annak feltételül szabása, hogy ha a végrehajtás másképpen el nem hárítható kárral járna.⁷²

A 2001-ben megjelent *A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése* című tanulmánykötet alapján elmondható, hogy az 1996 és 2006 közötti időszakban a problémák állandósultak, és a megoldásuk egyre sürgetőbbé vált.⁷³

3.3.2. A regionális átalakítás

Egy viszonylag hosszabb nyugvó időszakot követően a 2006-ban kezdődő kormányzati ciklus alapvető célkitűzése a regionalizáció végrehajtása volt, amely a több, ekkor még létező dekoncentrált államigazgatási szerv mellett a közigazgatási hivatalokat is érintette,⁷⁴ az Alkotmánybíróság döntései nyomán több hullámban is.

Az első regionalizációs kísérlet 2006-ban ment végbe akként, hogy a közigazgatási szervek illetékességi területét alakították regionális jellegűvé részben az Ötv. módosításával, részben a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet megalkotásával. Az átszervezést azonban az Alkotmánybíróság 90/2007. (XI. 14.) határozata alkotmányellenesnek minősítette elsősorban arra hivatkozással, hogy ezen szervek illetékességi területének meghatározása nem kizárólag illetékességi, illetve földrajzi kérdés, hanem a szervek működéséhez szorosan tapadó lényeges minőség. Így az Alkotmánybíróság vélekedése szerint ebben az esetben nem volt lehetőség a szerv nevének az egyszerű többséggel történő módosítására a korábbi Alkotmány 34. § (2) bekezdése alapján, mivel ez az Ötv. érdemi módosítását jelentette. A határozat egyben a törvényességi ellenőrzés értékelését is elvégezte, amikor megállapította, hogy a gyenge eszközökkel rendelkező törvényességi ellenőrzés is magában hordozza azonban a befolyásolás lehetőségét, bár ennek eszközei a felügyelethez képest átteleesebbek és kifinomultabbak. A magyar megoldás bevezetésének indokai egyértelműen a rendszerváltás politikai körülményeiben és az önkormányzati autonómia hangsúlyozásában keresendő.

Szintén a 2007-es évhez köthető, hogy a Belügyminisztérium ismételten elvégezte a helyi önkormányzatok értékelését szervezeti, finanszírozási és működési szempontok alapján, amely utóbbiak között az egyik leghangsúlyosabb problémaként említették továbbra is a törvényességi ellenőrzés eszközrendszerének hiányosságait. Továbbra is, és egyre inkább, súlyos gondokat okozott az aktus pótlásának és felfüggesztésének hiánya, de ez a tanulmány már fogyatékosként említette, hogy az ellenőrzés a gazdálkodási szempontokra

⁷² SZABÓ 1993, 470.

⁷³ Belügyminisztérium Önkormányzati Munkacsoport 2001.

⁷⁴ A kormány területi szervei tekintetében végbement regionális átalakításról nemzetközi összehasonlításban lásd: BALÁZS 2016, 213–230.

nem terjedt ki. Ezek a hiátusok pedig éppen olyan területeken jelentkeztek, amelyek a helyi polgárokat közvetlenül is érintik, így a jogbiztonságot is sértik. A hiányzó döntést az előbb említettek nyomán lényegében semmilyen eszközzel nem lehet pótolni, míg a felfüggesztés hiánya következtében a törvénytelen döntés akár évekig is hatályban maradhatott, ugyanis a megsemmisítése érdekében kezdeményezett alkotmánybíróági, bírósági eljárások esetén akár ennyi ideig is tarthat a végső döntés megszületése. A pótlás azonban nem elsősorban rendeletre vonatkozott volna, hanem valamely egyéb döntésre, például a gazdálkodás vagy valamely kötelező közszolgáltatás nyújtása körében.

A gazdálkodás ellenőrzésének hiánya az egyébként is felelőtlenül gazdálkodó helyi önkormányzatokat hagyta megfelelő kontroll nélkül, hiszen az Állami Számvevőszéknek nem lehet kapacitása a több mint háromezer helyi önkormányzat folyamatos ellenőrzésére, így ezen ellenőrzések mindig szűrőpróbaszerűek, ami azt jelenti, hogy akár egy évtized is eltelhet két számvevőszéki ellenőrzés között. Az ilyen esetekben nemcsak az állam, de az állampolgárok lehetőségei is korlátozottak. Törvénytörő rendeletek esetében az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége áll fenn, amelynek eredménye szintén évekig várthat magára, míg normatív határozat esetében nem is élhetnek jogorvoslattal, hiszen ilyen esetekben eleve nincs keresetösségi joguk, amelyet számos bírósági döntés is megerősített már. Szintén nincs mód arra sem, hogy állampolgári kezdeményezés nyomán a törvénytelenül működő képviselő-testületet népszavazás nyomán feloszlassák, hiszen ez éppen a kizárt tárgykörök közé tartozik, amelyre csak a képviselő-testület saját vagy az Országgyűlés döntése alapján van mód – utóbbinál az Alkotmánybíróság véleményének kikérésével.⁷⁵

A 2007. szeptember 1-jétől felállt új struktúra azonban így is végigkövette a regionális közigazgatási, illetve később államigazgatási hivatalok kálváriáját. Így 2008 nyarán a közigazgatási hivatalról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet ismételten nekirugaskodott a reformnak, amelynek alkotmányellenességéről a testület a 131/2008. (XII. 23.) AB határozatban döntött, és amelyben már a parlament mulasztását is megállapította a szerv jogállásának rendezetlensége miatt, hiszen az előbbieket nyomán kikerült az Ötv.-ből a közigazgatási hivatal területi megjelölése, így a döntés nyomán rendezetlen maradt a szerv jogállása. Az Alkotmánybíróság által megjelölt határidő szerint 2008. december 31-ig kellett volna ismételten módosítani az Ötv.-t. Végül kétharmados többség hiányában ez nem történt meg, hanem a 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet nyomán létrejöttek a regionális államigazgatási hivatalok, amelyeket azonban, mivel a Kormány már eredeti jogalkotó hatásköre nyomán hozott létre és nem az Ötv.-ben adott felhatalmazás nyomán, nem voltak jogosultak a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére.

A regionális átalakítás tehát annak ellenére is végbement, hogy egyrészt annak hozadéka erőteljesen vitatható⁷⁶ volt, másrészt előállt egy olyan helyzet, hogy a helyi önkormányzatok kontroll nélkül maradtak, ugyanis ebben az időszakban a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés szünetelt. A kötelező törvényességi ellenőrzés hiánya dacára az államigazgatási hivatalok azonban mintegy feljárnították a segítségüket a helyi önkormányzatok számára annak érdekében, hogy amennyiben önkéntes módon megküldik a jegyzőkönyveket, döntéseket, akkor azt törvényességi szempontból továbbra is

⁷⁵ Belügyminisztérium 2011.

⁷⁶ Ahogyan Pálné Kovács Ilona is megállapította, „a dekoncentrált szervek reformjának ekkor is hiányzott az egységes összkormányzati szempontrendszer”. (PÁLNÉ KOVÁCS et al. 2011.)

megvizsgálják. Ezzel a segítséggel a helyi önkormányzatok jelentős hányada élni is kívánt néhány kivételtől eltekintve, ugyanakkor a kisebbségi önkormányzatok jelentős hányada inkább szívesen szabadult a terhesnek bizonyuló törvényességi ellenőrzéstől. Ekkor nyert különös jelentőséget az a korábbi felvetés is, amely szerint bár jogszabály nem határoz meg jogvesztő határidőt a törvényességi ellenőrzés gyakorlására, különös érdek fűződik hozzá, hogy az ellenőrzés minél előbb végbemenjen. Ezen kíváncsi nyomán nem került sor később a szünetelés időtartama alatti eljárások és döntések későbbi kontrolljára.

3.3.3. A területi államigazgatási szervek integrációja

A kormány területi szerveit érintő *ex lex* állapot egészen 2010-ig tartott, amikor a választásokat követően egy rövid, átmeneti időszakra 2010 szeptemberétől 2010 decemberéig az Ötv. módosításával helyreállították a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokat. Már korábban megszületett azonban a döntés a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról,⁷⁷ az új területi kormány szerv, azaz a területi kormányhivatalok létrehozásáról, amelyeket végül a 2010. évi CXCVI. törvény hozott létre integrált, általános hatáskörű szervként.⁷⁸ Szervezetileg ekkor még törzshivatalból és ágazati szakigazgatási szervekből tevődtek össze, amely utóbbiak az integráció eredményeként épültek be az egységes hivatalba, míg ezt megelőzően önálló dekoncentrált államigazgatási szervekként működtek. A törvényességi ellenőrzés továbbra is a klasszikus törzshivatali feladatok körét gyarapította.

2011-ben az Alaptörvény szövegének elfogadása idejében tehát a jelenleg is létező fővárosi és megyei kormányhivatalok gyakorolták a törvényességi ellenőrzést, amelyet egészen a 2011-es év végéig, azaz gyakorlatilag egy évig láttak el. 2011 áprilisában azonban már nyilvánvalóvá vált, hogy hamarosan jelentős változás következik be a helyi önkormányzatok és a Kormány viszonyrendszerében, ugyanis az Alaptörvény szövege már törvényességi ellenőrzés helyett törvényességi felügyeletet tartalmazott, amely a már bemutatott elméletek alapján is jelentős változást vetített előre, de az eszközrendszer lényegét tekintve maga az Alaptörvény szövege sem hagyhatott kétségeket a változás volumene felől.

Az Alaptörvény megalkotása során a helyi önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi felügyeletnek több verziója is napvilágot látott, annyi mégis bizonyos maradt, hogy azt a Kormány a fővárosi, megyei kormányhivatalok segítségével végzi majd el, és az eszközök között fontos helyet foglal majd el a rendelet pótlása, bár az összes eszközt majd az új önkormányzati törvény tartalmazza sarkalatos törvényként. A tervezet eredeti, illetve egyik szövegezése tartalmazott még olyan klasszikus felügyeleti eszközöket is, mint a felüggesztés vagy a mulasztás pótlása, amelyeket egyes verziók már-már alkotmány szintre nem illő részletességgel is szabályoztak volna. Az Alaptörvény végül a részletes szabályozás helyett szokásosan az absztrakció magasabb szintjére emelkedett, és csak a törvényességi felügyelet tényét, annak gyakorlóját, valamint a legfontosabb eszközöket tartalmazza.

Ugyan a törvényességi felügyelet eszközrendszere a szabályokat tekintve ekkor már lényegesen nem változott, 2014-ben újabb szervezeti reform képe körvonalazódott: a 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat már tartalmazta azt a szervezeti integrációt, amelyet

⁷⁷ 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról.

⁷⁸ Vö.: BARTA 2013, 145–153., valamint 164–176.

a 2015. évi VI. törvény hajtott végre az Államreform program keretében 2015. április 1-jei hatállyal, és amely megszüntette a törzshivatali és szakigazgatási struktúrát, helyette egységes hivatalt hozott létre.⁷⁹ Az átszervezés indoka a Kormány területi feladatai hatékonyságának növelése és az eredményesség javítása volt, amelynek eszközeként a belső integráció elmélyítését választották, amelynek nyomán valamennyi szakigazgatási szerv beépült a törzshivatalba. Az integráció azonban a hivatalon kívül is folytatódott mintegy a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0 program végrehajtása érdekében is, amely célként határozta meg a dekoncentrált szervek számának további csökkentését és azok végül majd akár kettőre (illetve a rendőrséggel együtt háromra) történő redukálását.⁸⁰ Az indokolás azt emelte ki, hogy az átalakításnak köszönhetően hatékonyabban működő, gyorsabb reagálású kormányhivatali rendszer jöhet létre, amely alkalmas arra, hogy váratlan események esetén azonnal átcsoportosításokat hajtson végre, és kiemelten kezeljen sürgős feladatokat, ezáltal gyorsabb és olcsóbb működést biztosítson.⁸¹

⁷⁹ Vö.: BARTA 2015.

⁸⁰ „Az ágazati hivatali rendszer kiépülésével együtt, az általános hatáskörű kormányhivatali struktúra, a rendvédelem, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal révén a területi közigazgatás egyszerűsítésének optimuma érhető el.” Magyary-program 2012.

⁸¹ Lásd még: T/2329. számú törvényjavaslathoz fűzött Indokolás.

4. A törvényességi felügyelet eszközeinek hazai megvalósulása

A törvényességi felügyelet hazai jogi szabályozása többszintű: így a legfontosabb szabályokat az Alaptörvény tartalmazza, az általános részletszabályok az Mötv.-ben⁸² találhatók, amelyet a bírósági eljárások kapcsán kiegészített a bíróságok szervezetéről szóló törvény,⁸³ majd később a Közigazgatási perrendtartás is. 2012-től a szabályozás egy kormányrendeleti szintű szabályanyaggal is bővült, amely a legfontosabb eljárási rendelkezéseket tartalmazza.⁸⁴

4.1. A törvényességi felügyelet eszközei, terjedelme

A törvényességi felügyeleti eljárás célját az Mötv. rögzíti, amely a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője működése jogszerűségének biztosítása. Ennek érdekében a területi kormányhivatal vizsgálja a helyi önkormányzat működésének, a döntéshozatali eljárásának és döntéseinek jogszerűségét, valamint a jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését. Megállapítható tehát, hogy a törvényességi felügyeleti jogkör terjedelme – ebben az értelemben – az utóbbi időszakban a törvényességi ellenőrzéshez képest nem változott. A jogszabály pedig most is rögzíti azokat a kivételeket, amelyekre nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása. Így nem vonatkozik azon döntésekre, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának, jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, vagy amelyeket a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott. Ugyanakkor a kivételekre nézve a jogalkotó alkívételt is megállapított, így a törvényességi felügyeleti eljárása mégis kiterjed a mérlegelési jogkörben hozott döntésekre is a döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálata körében.

Az Mötv. rögzíti továbbá azokat az eszközöket, amelyeket a kormányhivatalok alkalmazhatnak, ám ezek között nem találhatók meg, amelyeket az Alaptörvény említ. Ez utóbbiak a következők: rendelet felülvizsgálata iránti eljárás, a rendelet pótlása iránti eljárás és a hozzájárulás kölcsönfelvételhez.

A jogszabály az egyértelműség kedvéért tartalmaz illetékességi szabályokat is. Így rögzíti, hogy a törvényességi felügyeleti eljárást a helyi önkormányzat fekvése szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal folytatja le. Amennyiben a vizsgálat valamely társulásra terjed ki, akkor a társulás székhelye szerint illetékes fővárosi és megyei kormány-

⁸² 2011. évi CLXXXIX. tv.

⁸³ 2011. évi CLXI. tv.

⁸⁴ 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet.

hivatal jogosult az eljárás lefolytatására. Az országos nemzetiségi önkormányzat és szervei törvényességi felügyeletére a Kormány jelöli ki a jogszabályban az országos nemzetiségi önkormányzat székhelye szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatalt.

4.2. A törvényességi felügyeleti eljárás

Az eljárás a részletszabályokat meghatározó kormányrendelet szerint több szakaszra osztható: vizsgálati és intézkedési szakaszra. A vizsgálat a törvényességi felügyeleti eljárás első és egyben szükséges szakasza, amely megalapozhatja az eljárás további folytatását. Ez hivatalból indulhat meg a fővárosi és megyei kormányhivatal hivatali hatáskörében tudomására jutott adatok alapján, vagy bejelentésre. Kizárólag olyan önkormányzati intézkedés, döntés miatt indítható eljárás, amelyre az Mötv. szerint kiterjed a törvényességi felügyeleti jogkör. Ennek következtében a kivételek közé tartozó ügytípusok (például hatósági ügyek) nem vizsgálhatók. A vizsgálati szakasz bár szükségképpen, nem minden esetben jár az eljárás tényleges lefolytatásával vagy döntés meghozatalával. Ugyanis amennyiben a lefolytatott vizsgálat során a fővárosi és megyei kormányhivatal jogszabálysértést nem észlel, a vizsgálat külön döntés meghozatala nélkül is lezárulhat. Nem kizáró ok ugyanakkor, ha már korábban megvizsgált önkormányzati intézkedést vonnak ismételt vizsgálat alá, ugyanis új törvényességi felügyeleti eljárás keretében ismételten vizsgálhatók ezek a cselekmények, mulasztások is.

Amennyiben a fővárosi és megyei kormányhivatal a vizsgálati szakasz eredményeként azt tárja fel, hogy valóban jogszabálysértés történt, vagy a vizsgálattal érintett önkormányzat nem tesz eleget a fővárosi és megyei kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének (nem reagál a törvényességi felhívásra), akkor a fővárosi és megyei kormányhivatal haladéktalanul megkezdheti a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását. Ennek lefolytatására alkalmas az intézkedési szakasz.

Az elsőként alkalmazandó eszköz csaknem valamennyi esetben a törvényességi felhívás lehet. Nem szükséges ugyanakkor felhívást alkalmazni a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő probléma esetén, ha az Állami Számvevőszéknél kezdeményezhető a vizsgálat lefolytatása, valamint felügyeleti bírság kiszabására okot adó körülmény fordul elő ismételten. Amennyiben a törvényességi felhívás nem vezet eredményre, már más eszköz is alkalmazható, sőt egyszerre akár több eszköz is a jogszabálysértés mielőbbi megszüntetése érdekében. Természetesen e körben mérlegelni szükséges, hogy az eszközök jellege lehetővé teszi-e az egyidejű alkalmazást. A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását mindaddig folytatja, ameddig a helyi önkormányzat által előidézett jogszabálysértést meg nem szüntetik.

Fontos, hogy a jogszabály határidőt is szab az eszközök alkalmazására, amely azonban jellegénél fogva nem kizárólag a kormányhivatal számára jelent korlátozást, hanem a helyi önkormányzat számára is, hiszen ezen időtartam leteltével biztosan számíthatnak arra, hogy a kormányhivatal valamilyen felügyeleti eszközt fog alkalmazni. A kormányrendeletben rögzített határidő 30 nap, amely a törvényességi felhívás vagy a már korábban alkalmazott törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazásának eredménytelenné válásától számítható. Abban az esetben, ha esetleg a fővárosi és megyei kormányhivatal a határidőt elmulasztaná, ezt akként orvosolhatja, hogy ismételten törvényességi felhívást bocsát ki.

Abban az esetben, ha a vizsgálat alapját adó jogszabálysértés megszűnik, a kormányhivatal lezárja a törvényességi felügyeleti eljárást, és erről az érintett helyi önkormányzatot 30 napon belül értesíti.

4.3. Az egyes eszközök

4.3.1. A kormányhivatal információkérési, javaslattételi joga és a szakmai segítségnyújtás

Az információkérés, illetve információszerzés, mind a törvényességi ellenőrzés, mind a felügyelet alapját képezi, hiszen minden más intézkedésnek ez jelenti az előfeltételét. Éppen ezért az Mötv. kifejezetten is rögzíti, hogy a kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozóan az érintettől információt, adatot kérhet, de konzultációt is kezdeményezhet. Az érintett önkormányzat valamennyi ilyen kérdésnek a megadott határidőn belül köteles eleget tenni.

Az információszerzés konkrét módját már a kormányrendelet tartalmazza. Ennek alapján a kormányhivatal főszabály szerint írásban tart kapcsolatot a helyi önkormányzattal, amely utóbbi, egy meghatározott informatikai rendszeren, a Nemzeti Jogszabálytár Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás modulján keresztül tölti fel az adatokat. Ugyanakkor az információkérés és a szakmai segítségnyújtás során az írásbeli kapcsolattartás papíralapon, elektronikus úton vagy az informatikai rendszerbe történő feltöltéssel is megvalósulhat. Más eszközök esetén pedig az írásbeli kapcsolattartás papíralapon és, amennyiben lehetséges, tájékoztatásul elektronikus úton vagy az informatikai rendszerbe történő feltöltéssel is megvalósul. Az informatikai rendszerbe feltöltött iratról másolat is kiadható, erre a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter által vezetett minisztérium,⁸⁵ az érintett helyi önkormányzat vagy a törvényességi felügyeleti eljárást lefolytató fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult.

A kormányhivatalnak ugyanakkor nem szükséges passzívan szemlélni a helyi önkormányzat jogszabálysértés megszüntetésére irányuló tevékenységét, hanem javaslattal is élhet a működésre, szervezetre vagy a döntéshozatali eljárására vonatkozóan. A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a társulási tanács köteles megtárgyalni, és arról döntést hozni. A kormányrendelet ennek is megszabja a határidejét rögzítve, hogy főszabályként a soron következő ülésén kell azt megtárgyalni és döntést hozni, de a kormányhivatal jogosult ettől eltérő határidőt is megszabni. Amennyiben a javaslatot a helyi önkormányzat elutasítja, annak indokát köteles a kormányhivatallal ismertetni. A közlés pontos módját és határidejét szintén a kormányrendelet határozza meg.

Szakmai segítségnyújtás. Az Mötv. az információkérés és javaslattétel részeként szabályozza az egyik legfontosabb preventív jellegű eszközt, a szakmai segítségnyújtást. E körben csupán annyit határoz meg, hogy a szakmai segítségnyújtás a helyi önkormányzat által alkalmazandó jogszabályok tartalmával állhat összefüggésben, amelynek célja a helyi önkormányzat jogszerű működésének előmozdítása. Figyelemmel arra, hogy a kormányhi-

⁸⁵ A törvényességi felügyeletért felelős miniszter 2012 és 2014 között a Közigazgatási és Igazságügyi miniszter, 2014 után pedig a Miniszterelnökséget vezető miniszter.

vatali beszámolók alapján ezek a *soft law* jellegű eszközök egyre inkább előtérbe kerülnek, hiszen ezek szolgálják leginkább a szankció nélküli felügyeletet, fontos erre részletesebben is kitérni. Ugyanakkor értelemszerűen sem az Mötv., sem a kormányrendelet nem határozza meg ennek konkrétabb tartalmát, hiszen a szakmai segítségnyújtás módjának minden esetben az egyedileg kialakult helyzethez kell alkalmazkodnia. A beszámolók alapján ide-sorolható az értekezletek szervezése, a személyes kapcsolattartás vagy a jogszabályfigyelés. A jogszabály kizárólag ebben az esetben és az információkérés során lehetőséget nyújt szó-beli kapcsolattartásra is, amely személyesen vagy hangkapcsolatot biztosító elektronikus úton (például telefon is) valósulhat meg. Nem személyes, de írásbelinek nem minősíthető elektronikus úton is tartható ennél az eszköznél kapcsolat, amely kizárólag elektronikus úton, minősített elektronikus aláírás nélkül vagy rövid szöveges üzenet útján történhet.

4.3.2. A törvényességi felhívás

A törvényességi felügyeleti eszközök első szintjét a törvényességi felhívás jelenti, amely akkor alkalmazható, ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel. A kormányhivatal a felhívás kibocsátásával legalább 30 napos határidő kitűzésével felhívja az érintett önkormányzatot a jogsértés megszüntetésére. A felhívásban rögzíteni kell a jogszabálysértést, a megsértett jogszabályhely konkrét megjelölését, az indokolást, amely miatt a jogszabálysértés megállapítható, és ki kell tűzni azt a határidőt, amelyen belül a jogszabálysértést meg kell szüntetni. A határidő kapcsán a jogszabály bizonyos keretjellegű rendelkezéseket is meghatároz. Azt főszabály szerint ugyanis úgy kell megállapítani, hogy a jogellenes állapotot mielőbb megszüntessék, és a törvényességi felhívásban foglaltak megvizsgálására a megfelelő idő biztosítva legyen. A jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén legfeljebb 60 napos, határozathozatali és feladatellátási kötelezettség elmulasztása esetén pedig 45 napos határidő, amely az érintett indokolt kérelmére további 30 nappal meghosszabbítható.

Az önkormányzat köteles a felhívásban foglaltakat megvizsgálni, és annak tartalmáról értesíteni a legfőbb szervét, azaz a képviselő-testületet vagy társulás esetén a társulási tanácsot, és a jogsértést vagy orvosolni vagy a kormányhivatalt tájékoztatni az egyet nem értéséről. A felhívást akkor is eredménytelennek kell tekinteni, ha az érintett önkormányzat a határidő lejártáig nem tesz intézkedést a jogszabálysértés megszüntetése érdekében, vagy az alkalmazott intézkedés nem szünteti meg a jogszabálysértést, vagy újabb jogszabálysértést idéz elő. Eredménytelen továbbá akkor is, ha a helyi önkormányzat nem ért egyet a törvényességi felhívásban foglaltakkal, és az erről szóló tájékoztatást követően a fővárosi és megyei kormányhivatal megítélése szerint a jogszabálysértés továbbra is fennáll, illetve a kormányhivatalt nem tájékoztatja. Ezután a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeit alkalmazhatja, oly módon, hogy azok sorrendjéről mérlegelési jogkörben dönt.

4.3.3. A képviselő-testület és a társulási tanács ülésének összehívása

A kormányhivatal jogosult rá, hogy a polgármesternél (vagy társulás esetén a társulási tanács elnökénél) kezdeményezze a képviselő-testület (társulási tanács) ülésének összehívását, ha törvényességi kérdések megtárgyalása az adott szerv törvényes működésének biztosítása

érdekében indokolt. A kezdeményezésében a kormányhivatalnak meg kell jelölnie azokat a napirendi pontokat, amelyek megtárgyalását javasolja a helyi önkormányzat számára annak érdekében, hogy a törvényes működés biztosítható legyen. A kezdeményezésnek 15 napon belül kell eleget tenni, és az ülés megtörténtéről a jegyzőnek (illetve a társulási tanács elnökének) az ülést követő öt napon belül a jegyzőkönyvkivonat megküldésével kell tájékoztatnia a fővárosi és megyei kormányhivatalt. Amennyiben az ülést a polgármester nem hívja össze, akkor a kormányhivatal válik erre jogosulttá. Ekkor az ülés összehívása során el lehet térni a helyi önkormányzat, illetve a társulás szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól.

4.3.4. Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése, alkotmánybíróági felülvizsgálat kezdeményezése

Ha a kormányhivatal valamely önkormányzati rendeletet az Alaptörvénybe ütközőnek vél, és más eszközök eredménytelenek maradtak, akkor az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát az Alkotmánybíróaságtól lehet kérni. Fontos szabály, hogy az alkotmányossági kontroll csak akkor áll nyitva mint lehetőség, ha az önkormányzati rendelet kizárólag az Alaptörvénybe ütközik és más jogszabályba nem. Mindez azért fontos, mivel bármely más jogszabályba történő ütközés esetén egyidejűleg kényszerűen fennáll az Alaptörvény sérelme is, hiszen a jogforrási hierarchia sérelme miatt a jogbiztonság sérelme bizonyosan megállapítható.

Az alkotmánybíróási indítvány benyújtására a Kormány – mint törvényességi felügyelet gyakorlója – jogosult, azonban az indítvány tervezetét a területi kormányhivatal készíti el és küldi meg a törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek 45 napon belül, aki a javaslat megvizsgálását követően kezdeményezi az eljárás megindítását a Kormánynál. A Kormányt az Alkotmánybíróaság eljárásában a miniszter képviseli. A miniszternek arra is lehetősége van, hogy az indítvány kiegészítésére vagy módosítására hívja fel a kormányhivatalt, amennyiben ezt szükségesnek tartja. A kormányhivatal az indítvány tervezetének a miniszter számára történő megküldésével egyidejűleg az érintett helyi önkormányzatnak is megküldi tájékoztatás céljából. Ebben az időszakban a helyi önkormányzatnak még lehetősége van arra, hogy a jogsértést megszüntesse. Amennyiben ez megtörténne, akkor kormányhivatal haladéktalanul tájékoztatja a minisztert arról, hogy az Alaptörvénnyel ellentétesnek talált önkormányzati rendeletet hatályon kívül helyezték, vagy oly módon módosították, hogy az a továbbiakban nem minősül Alaptörvénnyel ellentétesnek. Ez utóbbi az esetben a miniszter az Alkotmánybíróaságot is tájékoztatja. A miniszteri vizsgálat eredménye azonban az is lehet, hogy a miniszter nem ért egyet a kormányhivatali indítvánnyal: ekkor természetesen az Alkotmánybíróaság eljárását nem indítványozza, és ennek tényéről tájékoztatja a kormányhivatalt.

4.3.5. Kitérő – az alkotmányjogi panasz

Az Alkotmánybíróaság azonban nem kizárólag ezen eljárás alapján járhat el, hanem úgynevezett alkotmányjogi panasz eredményeként is. Bár ezen eljárás nem része a törvényességi

felügyeleti eljárásnak, érdemes erről is említést tenni, hiszen a folyamat végeredménye az lehet, hogy valamely önkormányzati rendeletet a testület Alaptörvénybe ütközőnek ítélt. Az Alaptörvény alapján ugyanis alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban, alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán, az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be és a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az eljárás kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

Alkotmányjogi panasz benyújtásának emellett bírói döntéssel szemben is helye lehet, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az egyedi ügyben érintett személy Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság azonban az alkotmányjogi panaszt csak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje 60 nap, amelyet a sérelmezett döntés kézbesítésétől kell számítani, míg jogszabály elleni eljárás esetén az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül indítványozható az eljárás. Amennyiben a döntés közlése elmarad, az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított 60 nap. A jogszabály emellett lehetőséget biztosít arra is, hogy az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is döntsön, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított 15 napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – igazolási kérelmet nyújt be. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozónak a kérelemben kell valószínűsítienie. A jogszabály erre objektív határidőt szab: az eljárást csak a döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül lehet megindítani.

Az Alkotmánybíróság eljárására nézve nincs jogszabályi határidő, a testületnek a döntést észszerű határidőn belül kell meghoznia. Az eljárásra nézve kizáró okot jelent, ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött. Ilyen esetben ugyanis sem ugyanazon jogszabályra, sem ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással nincs helye az eljárás lefolytatásának. Ez alól kivételt jelent, ha a körülményekben alapvető változás állt be. Nagyon fontos azonban, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsának döntésével szemben nincsen helye alkotmányjogi panasz lefolytatásának. Ez a kérdés ugyanis már több ízben is felmerült. A testület először a 3123/2014. (IV. 24.) AB végzésben adott iránymutatást, kifejezetten is kimondva, hogy „az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül a Kúriának azt a határozatát, amelyben önkormányzati rendelet jogszabályba ütközéséről döntött”. Az indokolásban a testület rámutatott, hogy az alkotmányjogi panasz olyan jogvédelmi eszköz,

amelynek szabályait az Alaptörvény rögzíti az alapvető jogok védelme érdekében, így annak benyújtása az állampolgár, azaz az egyén vagy valamely közösség cselekvési autonómiája körébe tartozik. A Kúria Önkormányzati Tanácsának döntésével szemben azonban a helyi önkormányzat kezdeményezné az eljárást, és e körben már jelentős különbség van a természetes személyek és a jogi személyek (mint például a gazdasági társaságok), továbbá az állam alkotótágját képező helyi önkormányzatok között. Ez utóbbiakat ugyanis közvetlenül az Alaptörvény hozza létre, amelyek nemcsak az állam, hanem a végrehajtó hatalom részesei is. Azt pedig az Alkotmánybíróság már korábban is rögzítette, hogy „közhatalmi állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alapvető joga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére”.⁸⁶

Az új szabályozás nyomán az Alkotmánybíróság így már nem gyakorolta tovább a nagy terhet jelentő és számos ügyre kiterjedő hatáskörét, mivel ezek jelentős részét az alábbiak szerint a Kúria vette át, és ugyancsak a Kúria jár el a rendeletpótlási ügyekben, amennyiben a helyi önkormányzat a törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségét elmulasztotta. A megoldást ennek ellenére nem mindenki tartotta szerencsésnek, így az alkotmánybírók közül Kiss László sem, az elhatárolás nehézségeire hivatkozással.⁸⁷ A testület azonban általánosságban akként vélekedett, hogy jelentős könnyebbséget hozott az új szisztéma.

4.3.6. Az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése

Amennyiben az önkormányzati rendelet az Alaptörvényen kívül más jogszabályba is ütközik, akkor a Kúriához lehet fordulni, amely eljárást a területi kormányhivatal kezdeményezheti. Ezt az indítványt a bírósági eljárás megindításával egyidejűleg szintén meg kell küldeni az érintett helyi önkormányzatnak, ugyanis ebben az esetben is lehetőség van a jogsértés elhárítására.

Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló bírósági indítvány kötelező tartalmi elemei közé tartozik a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendelet és annak megjelölése, hogy az önkormányzati rendelet miért jogszabálysértő, és milyen jogszabályba ütközik.

Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára vonatkozó bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit eredetileg a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény tartalmazta, majd a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. tv. (a továbbiakban: Kpr.) hatálybalépése nyomán a Bszi. helyett már a Kpr. tartalmazza az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatát, illetve a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezése elmulasztása miatti eljárásokat. Az eljárást a Kúrián belül megszervezett Önkormányzati Tanács bírálja el, amely szervezeti egység 2012-ben kezdte meg a működését.

Az eljárások több sajátossággal is rendelkeznek más perekhez képest. Az egyik ilyen, hogy az eljárások kereset helyett indítvánnyal indíthatók, amelyek keresettel nem is kapcsolhatók össze. Az indítványt közvetlenül a Kúriánál kell benyújtani, amely főszabály szerint

⁸⁶ 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009, 174., 188.

⁸⁷ Kiss 2014.

tárgyaláson kívül jár el, de indokolt esetben akár tárgyalást is tarthat. A Kpr. az eljárásra 90 napos határidőt szabott, amely indokolt esetben egyszer, legfeljebb 30 nappal meghosszabbítható, kivéve, ha ideiglenes alkalmazási tilalmat rendeltek el. A Kúria az indítvány érdemében határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt. A határozatra az ítéletre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni. Amennyiben az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése vagy a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása nem állapítható meg, a Kúria az indítványt elutasítja. Az önkormányzati ügyben hozott bírósági határozat közzététele a Kúria honlapján történhet meg, illetve a Kúria elrendelheti, hogy a határozat közzétételére az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást a területi kormányhivatal indítványozhatja, de a Kpr. megőrizte azt a 2013. január 1-jétől hatályos lehetőséget is, amelynek alapján az alapvető jogok biztosa is jogosulttá vált az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezésére, amely különösen arra is tekintettel fontos rendelkezés, hogy a rendelettel szembeni utólagos absztrakt normakontroll kizárólag így érhető el, mintegy közvetett módon, az állampolgárok számára. Így, bár az ombudsman nem része a törvényességi felügyeleti szisztémának, eljárása révén mégis jelentősen közrehat a jogsértő döntések orvoslásában.

Az Önkormányzati Tanács előtti eljárásban a jogi képviselet főszabály szerint kötelező és az indítványnak tartalmaznia kell a vizsgálandó önkormányzati rendeletet, annak megjelölését, hogy mely szakaszt miért és milyen jogszabályba ütközőnek tartja az indítványozó. E tekintetben jogi képviselőnek kell tekinteni a helyi önkormányzat képviseletében eljáró ügyvédet vagy ügyvédi irodát, a fővárosi és megyei kormányhivatal jogi szakvizsgával rendelkező alkalmazottját, valamint a helyi önkormányzat jogi szakvizsgával rendelkező jegyzőjét és jogi szakvizsgával rendelkező alkalmazottját. Hasonlóan más eljárásokhoz, ügyvéd vagy ügyvédi iroda részéről ügyvédjelölt nem járhat el jogi képviselőként a Kúria eljárásában. Amennyiben az eljárás az ombudsman kezdeményezésére indul, akkor az alapvető jogok biztosa személyesen vagy az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának jogi szakvizsgával rendelkező képviselője útján járhat el.

Éppúgy, mint más jogszabályok esetén, nemcsak absztrakt kontrollra van lehetőség, hanem bírói kezdeményezésre konkrét normakontroll-eljárás is folytatható. Erre eredetileg a Bszi.⁸⁸ teremtette meg a lehetőséget, amikor kimondta, hogy a bíró, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli, kezdeményezheti a Kúria eljárását a bírósági eljárás felfüggesztése mellett. A Kpr. a lehetőséget bírói indítvány néven megőrizte.

A Kpr. az indítvánnyal kapcsolatban rendelkezett arról is, hogy az azonnali jogvédelemre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával, kérelemre vagy hivatalból is elrendelhető az önkormányzati rendelet alkalmazásának ideiglenes tilalma is. Garanciális okokból ilyenkor azonban a Kúria egyrészt soron kívül jár el, másrészt a felfüggesztéssel egyenértékű döntést az önkormányzati rendelet kihirdetésére irányadó szabályok szerint, továbbá a hivatalos lapban közzé kell tenni.

⁸⁸ 2011. évi CLXI. tv.

Az indítvány az általános szabályok szerint visszautasítható, ha azt nem az arra jogosult (azaz az alapvető jogok biztosa, a kormányhivatal vagy az egyedi ügyben eljáró bíró) nyújtja be, az indítvány elkésett vagy nem a törvényben foglaltaknak megfelelő tartalommal nyújtják be, illetve ha az önkormányzati rendeletnek az indítvánnyal támadott rendelkezése hatályát veszítette. Az eljárás az általános szabályok szerint zajlik. E körben említendő a meghallgatás lehetősége, amely kezdetben még nem állt rendelkezésre és azt a bírósági szervezeti törvény tette először lehetővé. Ezen intézmény révén kísérelték meg először a normakontroll-eljárást a peres eljáráshoz közelíteni, és a közvetlenség elvét ezen eljárástípusban is érvényesíteni. A 2013-as pontosítás során merült fel az eljárás felfüggesztésének lehetősége is egyrészt az Alkotmánybírósághoz, másrészt az Európai Unió Bíróságához történő fordulás kapcsán az előzetes döntéshozatali eljárásban. Ennek gyakorlatát jogértelmezés útján a Kúria alakította ki, oly módon, hogy az alkotmánybírósági eljárás indítványozását egyértelműen lehetővé tették, míg az EU Bírósága kapcsán azon az állásponton voltak, hogy összehasonlító vizsgálatokat szükséges lefolytatni a hasonló normakontroll-funkcióval rendelkező bíróságok között a tekintetben, hogy kezdeményezhetnek-e előzetes döntéshozatali eljárást.⁸⁹

Az Alkotmánybíróság eljárása kapcsán azonban szintén sajátos a helyzet, ugyanis e körben a Kúria mint szintén normakontrollt gyakorló bírói szerv, kezdeményez ugyancsak normakontroll-eljárást az Alkotmánybíróság előtt valamely jogszabály Alaptörvénybe történő ütközéséről. A közösségi együttélés szabályait vizsgáló rendeletek kapcsán voltaképpen ez történt, itt ugyanis a Kúria azt indítványozta, hogy az alkotmányjogi testület mintegy előkérdésként döntse el, hogy a helyi önkormányzatok egyáltalán alkothatnak-e ilyen rendeleteket. Az ügyet az Alkotmánybíróság befogadta és elbírált,⁹⁰ ezáltal mintegy elismerve a Kúria ilyen jellegű indítványozási jogkörét. A konkrét ügy érdekessége, hogy ugyanebben az ügyben a Kúria mellett az alapvető jogok biztosa is nyújtott be indítványt, így a testület a két kérdést egyesítve nyilvánított véleményt a 29/2015. (X. 2.) AB határozatban.⁹¹

Ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, akkor döntését a hivatalos lapban is közzétéve, az alábbi jogkövetkezményeket alkalmazhatja:

- az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti;
- az eljárás megindítását követően hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy rendelkezése más jogszabályba ütközését állapítja meg; vagy
- kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba.

⁸⁹ Az Európai Unió Bíróságához történő fordulás lehetősége a Kőf.5019/2013/8. számú ügyben merült fel először. Lásd: *A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2013. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében*. http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/elnok_beszam/b637_a_kuria_elnokenek_orzaggyulesi_beszamolaja_2013_evrol.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.).

⁹⁰ A Kúria Kőf.5.053/2013/9. számú végzése nyomán indult eljárás.

⁹¹ Az Alkotmánybíróság egyébként e körben azt állapította meg, hogy a helyi önkormányzatoknak van lehetőségük arra, hogy a közösségi együttélés szabályait rendeleti úton meghatározzák és szankcionálják. A rendeleteket elsősorban a Kúriának kell vizsgálnia, és az Alkotmánybíróság kizárólag azokban az ügyekben jár el, amikor az Alaptörvény sérelme fennáll. Ilyen volt egyébként Kaposvár önkormányzatának a közösségi együttélést szabályozó rendelete, amelyet az Alkotmánybíróság közvetlenül bírált el.

Hasonlóan az Alkotmánybíróság döntéseihez a megsemmisítés főszabály szerint *ex nunc* hatályú, vagyis az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a bíróság határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon veszti hatályát, és e naptól nem alkalmazható, illetve a kihirdetett, de hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba. Amennyiben azonban a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja, akkor a hatályvesztés ettől eltérő időpont szerint is megállapítható, így lehet *ex tunc* vagy *pro futuro* hatályú is. Szintén az Alkotmánybíróság döntéséhez hasonlóan, a Kúria határozata mindenkre nézve kötelező. Amennyiben konkrét normakontroll keretében semmisítik meg, a megsemmisített önkormányzati rendelet, illetve annak rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben. Kivételesen azonban elrendelhető az általános alkalmazási tilalom mellőzése is, ha azt a közérdek védelme, a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja.

4.3.7. A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása

Külön esetként képez, ha a jogellenesség azért áll fenn, mert a helyi önkormányzat elmulasztotta a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét. Az eljárás lefolytatására szintén a Kúria jogosult, amely eljárást ugyancsak a területi kormányhivatal kezdeményezheti a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett. A jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítványnak tartalmaznia kell azt a törvényi rendelkezést, amely alapján a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fennáll, annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak, valamint a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet. Amennyiben a Kúria megállapítja a mulasztást, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget. E döntés azonban már csak a törvényességi felügyeleti szervre és a helyi önkormányzatra kötelező. Amennyiben a határidő eredménytelenül telik el, a Kúria felhatalmazza a törvényességi felügyeleti szerv vezetőjét, hogy az önkormányzati rendeletet vagy a normatív határozatot a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. Ezt a határozatot a hivatalos lapban is közzé kell tenni, amelyet követően a helyi önkormányzat már nem orvosolhatja a mulasztását.

4.3.8. A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása

Amennyiben a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása nyomán a Kúria elrendelte az orvoslást, a kormányhivatal vezetője a helyi önkormányzat nevében megalkotja a rendeletet az arra irányadó szabályok szerint. Ha a helyi önkormányzat a bírósági eljárás folyamán eleget tesz a törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségének, az Önkormányzati Tanács az eljárást megszünteti. Az eljárás megszüntetése előtt azonban a bíróság határidő tűzésével gondoskodik a fővárosi és megyei kormányhivatal állásfoglalásának be-

szerzéséről. Ha a tanács azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget. Ha az Önkormányzati Tanács a kormányhivatal kezdeményezésére azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat a megadott határidőn belül az így megállapított jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. Az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását már nem orvosolhatja. A Kúria döntése mind a fővárosi és megyei kormányhivatalra, mind a helyi önkormányzatra kötelező.

A rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá, és azt a Magyar Közlönyben is ki kell hirdetni az igazságügyért felelős miniszter útján. A kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak is, ahol a jegyző gondoskodik a már a Magyar Közlönyben kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban (a továbbiakban: SZMSZ) az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről. E körben ugyanis kihirdetésről nem beszélhetünk, ugyanis az kizárólag az első aktust jelenheti, amely a Magyar Közlönyben már a fentiek szerint megtörtént, így az SZMSZ szerinti közlés már csak közzététel lehet. Figyelemmel arra, hogy a képviselő-testület ne játszhassa ki az Mötv. szabályait, a jogszabály azt is rögzíti, hogy a kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendeletet a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult módosítani vagy hatályon kívül helyezni. Ugyanabban a ciklusban a módosításra csak a kormányhivatal vezetője lehet jogosult, amelyet a helyi önkormányzat kezdeményezhet. Amennyiben a kezdeményezéssel a kormányhivatal egyetért, akkor 60 napon belül módosítja a rendeletet, amennyiben nem, akkor 30 napon belül értesíti, indokolt döntésben, a helyi önkormányzatot és a minisztert.

4.3.9. Az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezési joga

A normatív önkormányzati határozat felülvizsgálata a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál kezdeményezhető. Az eljárást a kormányhivatal kezdeményezheti a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított 15 napon belül. A közigazgatási és munkaügyi bíróságnak lehetősége van arra, hogy a jogszabálysértő önkormányzati határozat végrehajtását felfüggeszse.

4.3.10. Önkormányzati határozathozatali és feladatellátási kötelezettség elmulasztása

Ugyancsak a közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt kezdeményezhető a helyi önkormányzat határozathozatali és feladatellátási kötelezettségének elmulasztása. Az eljárást a kormányhivatal szintén a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen leteltétől számított 15 napon belül

kezdeményezheti. Az eljárás célját képezheti a törvényen alapuló határozathozatali kötelezettség elmulasztásának megállapítása és a határozat meghozatalára való kötelezése, vagy a feladatellátási (közzolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapítása és a feladat elvégzésére való kötelezése. A bírósági indítványnak tartalmaznia kell azon törvényi rendelkezés megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat határozathozatali, feladatellátási kötelezettsége fennáll, és annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a határozathozatali, feladatellátási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak. A bíróság a döntésében megállapíthatja a határozathozatali kötelezettség elmulasztását, és határidő tűzésével kötelezi az önkormányzatot a határozat meghozatalára, vagy kötelezheti a helyi önkormányzatot, hogy biztosítsa a feladatellátást (közzolgáltatást). Ha a helyi önkormányzat a közigazgatási és munkaügyi bíróság által megadott határidőn belül nem tesz eleget határozathozatali kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő 30 napon belül kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál a mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának elrendelését az önkormányzat költségére.

4.3.11. Törvényességi felügyeleti bírság megállapítása

A kormányhivatal a helyi önkormányzattal vagy a társulással szemben elsősorban adminisztratív jellegű jogsértés esetén állapíthat meg törvényességi felügyeleti bírságot. Ilyennek minősül, ha a jegyző a kormányhivatal felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyvmegküldési kötelezettségének vagy a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének, illetve ha bíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási, határozathozatali, feladatellátási (közzolgáltatási) kötelezettségének nem tett eleget, és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt. Szintén ilyen, ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le időben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző elleni fegyelmi eljárást, illetve ha az érintett ugyanazon jogszabályi kötelezettségét ismételten megsérti, azonban az ismételten megsértett jogszabályi kötelezettség súlya nem indokolja más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazását.

A bírság 45 napon belül szabható ki, és a legkisebb összege a közzolgáltatási tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalappal megegyező összeg, legmagasabb összege pedig a közzolgáltatási tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalap tízszerese. A bírság a törvényességi felügyeleti eljárás során többször, vagy ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése esetén ismételten is kiszabható. Ennek tekintendő a jogszabálysértő állapot folyamatos fenntartása is. A bírságot megállapító határozat pontos tartalmát és alakszerűségeit az Mötv. és az eljárást szabályozó kormányrendelet tartalmazza.

A törvényességi felügyeleti bírság kiszabásánál a kormányhivatal figyelembe veszi a jogellenes kötelezettségszegés súlyát, a helyi önkormányzat költségvetési helyzetét és az előző bírságok számát és mértékét. A fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult a bírságot megállapító döntés kézhezvételétől számított 15 napon belül vagy a bírságot megállapító döntés bírósági felülvizsgálata esetén a felülvizsgálati eljárás jogerős befejezéséig a polgármester méltányossági kérelme alapján a bírságot a bírság legkisebb összegéig mérsékelni. Ismételt kötelezettségszegés esetén a bírság ismételten kiszabható a kiszabástól számított 45 napon belül, ha a legutolsó bírság kiszabásától számított 15 nap

eltelt. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozata bírósági felülvizsgálatát a helyi önkormányzat vagy a társulás kérheti az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróságtól jogszabálysértésre hivatkozással. Az eljárás a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül indítható meg.

4.3.12. Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület felosztatásának kezdeményezése

Az Alaptörvény szabályai [35. cikk (5) bekezdés] alapján az Országgyűlés a Kormány javaslatára jogosult felosztatni az Alaptörvénybe ütköző módon működő helyi önkormányzat képviselő-testületét. A döntéshez szükséges kikérni az Alkotmánybíróság véleményét, amely eljárásban a Kormányt ugyancsak a miniszter képviseli. Az Alkotmánybíróság e körben nem ténykérdést bírál el, hanem a kialakult jogi helyzetet véleményezi. A felosztatás egyben a polgármester megbízatását is megszünteti.

Az alkalmazható szankciók közül ez tekinthető a legsúlyosabbnak, hiszen a felosztatás megszünteti a képviselő-testület és ezzel együtt a polgármester megbízatását is. A kezdeményezést a fővárosi és megyei kormányhivatalnak kell benyújtania részletes indokolással ellátva és a kapcsolódó iratanyag másolatának megküldésével együtt. A javaslatot a miniszter továbbítja, aki a javaslat megvizsgálását követően dönt a kezdeményezés Kormány elé terjesztéséről. Amennyiben a miniszter a javaslattal nem ért egyet, vagy ha a Kormány a kezdeményezést elutasítja, erről a miniszter tájékoztatja a javaslatot tevő fővárosi és megyei kormányhivatalt. Amennyiben a kezdeményezés sikeres, és a Kormány indítványozza az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület Országgyűlés általi felosztatását, akkor a miniszter tájékoztatja a javaslatot tevő fővárosi és megyei kormányhivatalt és az érintett helyi önkormányzatot.

4.3.13. A központi költségvetés terhére nyújtott támogatás felülvizsgálatának kezdeményezése

A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a központi költségvetés terhére a helyi önkormányzatnak nyújtott támogatás felülvizsgálatát. A kezdeményezésről a kormányhivatal tájékoztatja a Magyar Államkincstárt vagy a támogatót, valamint a helyi önkormányzatot is. A kezdeményezésére annak átvételétől számított 30 napon belül érdemben válaszolni kell.

5. A tapasztalatok és de lege ferenda javaslatok

5.1. A rendeletek felülvizsgálatának tapasztalatai

A Kúria előtti eljárások kapcsán elmondható, hogy a 2012-es kezdő évet leszámítva, megközelítőleg azonos ügyteherrel lehet számolni, ami évi 70-80 érkezést jelent. Ez alól általában kivételt jelent az önkormányzati választások éve,⁹² ugyanis ekkor rendszeresen kevesebb rendeletet alkotnak a képviselő-testületek, így az ezekkel kapcsolatos indítványok száma is megfelelően csökken. Éppen ellenkező tendencia érvényesül azonban a rendeletpótlásos mulasztásos ügyekben, ahol a 2014-es választások idején megnőtt a jogsértések száma, holott ebből az ügytípusból évente általában csak néhány szokott előfordulni. Figyelemmel arra, hogy a fentiek alapján e téren meglehetősen hézagos a jogi szabályozás, a Kúria által kialakított gyakorlat különös jelentőséggel bír elsősorban a tekintetben, hogy a területi kormányhivatal a rendelet megalkotása során milyen feltételek mellett járhat el.

Az indítványozók között kezdetben elsősorban a területi kormányhivatalok képviseltették magukat jelentős számban, így a 2012-ben hozott 44 érdemi döntésből 38 volt kormányhivatali kezdeményezés, a fennmaradó hat pedig bírói volt. Ekkor a Kúria jellemzően inkább ösztönözte a bírókat arra, hogy forduljanak az Önkormányzati Tanácshoz normakontroll elvégzése érdekében, amennyiben ezt szükségesnek tartják.⁹³ Néhány évvel később viszont már megfordultak az arányok: 2015-ben a bírói kezdeményezések aránya már meghaladta a kormányhivatali indítványok számát amellet, hogy az érkezett ügyek száma mindkét ügytípusban növekvő tendenciát mutatott. A kezdeményezők köre a fentiek alapján 2013-ban az alapvető jogok biztosával bővült. A biztos jellemzően minden évben néhány alkotmányjogilag is érzékeny ügyben nyújt be indítványt. Ilyen például a közösségi együttélés szabályozása és annak szankcionálása.

A bírósági beszámolók alapján minden évben magánszemélyek is nyújtanak be indítványt a Kúriához önkormányzati rendelet vizsgálata érdekében, annak ellenére, hogy közvetlenül nincsen indítványozási jogkörük. A számadatok alapján azonban erre mégis igény mutatkozik, méghozzá egyre növekvő számban.⁹⁴ Az állampolgárok számára jelenleg kizárólag az alkotmányjogi panasz intézménye áll rendelkezésre, a szintén már bemutatott szabályok alapján, így az egyéni normakontroll lehetőségének megszüntetése után e tekintetben nem is várható változás a Kúria előtti eljárásban sem.

Az eljárások időtartamát már 2013 óta jogszabály határozza meg, de azt megelőzően is igyekeztek megfelelni analógia alkalmazásával a közigazgatási eljárás egyik állandó alap-

⁹² A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2014. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében. http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/kuria_elnokenek_beszamolaja_2014_evrol.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.).

⁹³ A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2012. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében. http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/birosagi_kozlony2013/bk_2013_kulonszam_beszamolo_kuriae.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.).

⁹⁴ 2015-ben például 13 esetben került sor ilyen indítvány benyújtására.

elveként meghatározott gyorsaság elvének, és átlagosan 60-90 napon belül döntést hozott az Önkormányzati Tanács. A kiszámíthatóan és stabilan gyors működés pozitívan hatott a helyi önkormányzatok jogkövető magatartására is, ugyanis a helyi közösségek bizonyosan számolhattak azzal, hogy a Kúria belátható időn belül meghozza a döntését. 2013 óta pedig jogszabály is rögzíti, hogy 90 napon belül döntést kell hozni.

A rendeletek felülvizsgálatának tapasztalatai mellett érdemes arra is kitérni, hogy a leg súlyosabb eszköz, azaz az Alaptörvény megalkotásakor komoly vitákat kiváltó rendeletpótlás kapcsán milyen gyakorlat alakul ki. Általánosságban az állapítható meg, hogy a Kúria eljárását indukáló jogsértések többnyire egy kisebb számú, jól körülhatárolható témakörből kerültek ki. A kúriai eljárások viszonylagosan jelentős száma mellett a mulasztással elkövetett esetek nem képeznek jelentős túlsúlyt. Itt általában a gazdálkodással, költségvetéssel, zárszámadással kapcsolatos rendeleteket mulasztják el a helyi önkormányzatok, amelyek mellett olyan speciális típusok is megtalálhatók, mint a vízgazdálkodással, helyi építési szabályzat megalkotásával vagy lakások bérbeadásával kapcsolatos rendeletek. Az önkormányzati rendelet pótlása azonban csak akkor lehetséges, ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, továbbá a területi kormányhivatal a határidő elmulasztását követő 30 napon belül kezdeményezi szintén a Kúria előtt, hogy rendelje el a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslását. A jogszabály hatálybalépése után, azaz az eltelt hatéves időszakban mindösszesen két önkormányzat jutott el ebbe a fázisba két egymást követő évben. 2013-ban Foktő zárszámadását kellett pótolnia a területi kormányhivatalnak, 2014-ben pedig Csömör Nagyközség Önkormányzata nem határozta meg a helyi építési szabályzatában a kiszabályozott patak (Mókus-árok) fenntartási sávjának méretét.

5.2. Jellemző tárgykörök

Amennyiben az önkormányzati rendeleteket vizsgáló utólagos normakontroll ügyeket áttekintjük, akkor a leggyakoribb ügytípusok között találhatók a szervezeti és működési szabályok, az építési igazgatással kapcsolatos jogi szabályozás, a helyi adórendeletek, a különféle feltételeket megállapító szociális rendeletek. Ezek mellé a már említett 29/2015. (X. 2.) AB határozat nyomán elkezdtek felzárkózni a közösségellenes magatartásokat meghatározó és szankcionáló rendeletek. Felmerült még számos vagyongazdálkodásra vonatkozó, vállalkozási tevékenységgel kapcsolatos, valamint a közterület-használat rendjét szabályozó önkormányzati rendelet vizsgálata, de olyan változatos tárgykörökben is történt vizsgálat, mint a helyi zaj- vagy taxirendeletek, illetve a helyi repülőtérré vonatkozó szabályozás.

Bár a Kúria az eljárása során tisztán Alaptörvénybe ütköző szabályt nem vizsgálhat, mégis számos esetben felmerült már olyan tárgykör, amely alapjogi vonatkozásokkal is bírt. Ilyen kérdés volt a gyülekezési jogot, választójogot, vállalkozáshoz való jogot, pihe-néshez való jogot érintő helyi önkormányzati rendeleti szabályozás, amelyek mellett adott esetben akár ennél érzékenyebb, az emberi méltóságot is érintő kérdések is felmerültek. Ilyen terület a közösségi együttélés szabályozása is, de jellemzően felmerül ez akkor is, ha a helyi önkormányzat helyi közügyet szabályoz, vagy a törvény csupán valamely tárgykör szabályozására ad felhatalmazást annak konkrét körülírása nélkül, a helyi önkormányzat

fantáziájára bízva a szabályozás jogi tartalommal történő megtöltését. Ilyen például 2015-től a telekadó intézménye, ahol a Parlament csupán megteremtette az adókiivetés lehetőségét, de sem annak tárgykörét, sem egyéb szabályait nem határozta meg, így a helyi önkormányzatok változatos tárgyköröket igyekeztek megadóztatni. A települési adó kapcsán így történt meg a termőföldek megadóztatása, amelyről azonban a Kúria akként vélekedett, hogy az adóalanyok között különbséget kell tenni a tekintetben, hogy az adóalanyt milyen viszony fűzi a termőföldhöz. Így amennyiben a tulajdonos egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, vagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldön, akkor e tevékenysége kizárja, hogy a települési adó alanya legyen.⁹⁵ De szintén érzékeny terület az egyének magánszférát érintő rendeleti szabályozása, amelynek jellemző előfordulási területe egyrészt a szociális rendeletek köre, míg a másik a már említett közösségi együttélés szabályozása, ám bizonyos szempontból a tulajdonjog alapján a helyi építési szabályok is ilyennek minősülnek.

A szociális tárgykör szabályozása a helyi önkormányzatok jogalkotásának egyik fontos és alapvető területe, amely ráadásul komplex érdekeket érint. E körben több önkormányzat is igyekezett olyan feltételeket meghatározni, amely a segély igénylőjének privátszférájába tartozik. Így például a tisztálkodás módját vagy rendszerességét meghatározni, a lakóhely rendben tartásával vagy a kertműveléssel kapcsolatban kötelezettségeket meghatározni. Az ilyen törekvéseket az Önkormányzati Tanács következetes gyakorlatával megakadályozta, és kimondta, hogy a szociális segély nyújtásához nem szabhatók nem szociális jellegű feltételek. Ezen elv azt is megakadályozta, hogy a helyi önkormányzat a szociális juttatás feltételeként azt írja elő, hogy az igénylőnek az önkormányzattal szemben ne álljon fenn tartozása. Egy másik ügyben pedig azt is kimondta, hogy a „rászorultságon alapuló szociális ellátások körében a jog demokratikus társadalomban betöltött funkcióján ugyanis túlmutat az egyének személyiségfejlődésének befolyásolására törekvés, a jog egyént nevelő szerepe”,⁹⁶ ami miatt a jogalkotónak önkorlátozást kell megvalósítania, és a minimumra törekednie. Szintén pénzbeli térítéssel kapcsolatos rendeleten alapult az a miskolci szegregációs ügy, amely Szerencs Város Önkormányzatának rendeletalkotási jogkörét érintette. Itt a Kúria szentenciaként azt fogalmazta meg, hogy a helyi önkormányzatoknak az Alaptörvényben adott rendeletalkotásra való felhatalmazása nem vezethet olyan eredményre, hogy „valamely társadalmi csoportot, vagy jól körülhatárolható személyi kört valamely település elhagyására, vagy valamely településen való letelepedés megnehezítésére használjanak”.⁹⁷

A közösségi együttélés szabályozása más koncepción alapszik, és dogmatikailag is igen problémás terület. E körben a legfőbb kérdést az jelentette, hogy a helyi önkormányzatok egyáltalán alkothatnak-e ilyen tárgykörben rendeletet, vagy a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat nyomán megsemmisített és alaptalannak minősített felhatalmazás erre is kihat-e. A Kúria ezen kérdésben nem kívánt döntenit, ugyanis akként ítélte meg, hogy ennek eldöntése már alkotmánybírósi hatáskör. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatok

⁹⁵ A Kúria döntését a helyi önkormányzatok azonban tovább próbálták vitatni a döntés mindenkire kiterjedő hatálya ellenére, így több esetben megkíséreltek alkotmányjogi panaszt is benyújtani a döntéssel szemben, amely azonban a már kifejtettek alapján nem volt befogadható. Az Alkotmánybíróság ezen ügyekben általában azt kérte a helyi önkormányzatoktól, hogy jelöljék meg az alapjogi sérelmüket, amely azonban nem lehet a gyakorlat alapján önkormányzati alapjog.

⁹⁶ Kúria Köf.5.008/2013/6. határozat. www.lb.hu/onkugy (A letöltés dátuma: 2018. 03. 23.).

⁹⁷ Kúria Köf.5017/2015/3. határozat. www.lb.hu/onkugy (A letöltés dátuma: 2018. 03. 23.).

számára a 29/2015. (X. 2.) határozatban adott zöld utat. Az előzmények közé tartozik 2012-ben az új szabálysértési törvény megalkotása, amely szakítva a 150 éves hagyományokkal immáron kizárólag azt teszi lehetővé, hogy törvény állapítson meg szabálysértést. Ennek köszönhetően a helyi önkormányzatok által megállapított szabálysértési rendeleteket nagy számban kellett hatályon kívül helyezni, amelynek következményeként részben a közösségi együttélésrel kapcsolatos magatartások, részben más, például kötelező közsolgáltatás igénybevétele (például hulladékszállítás) maradt szankcionálatlanul. Ezzel párhuzamosan, és mintegy erre reflektálva, azonban az Mötv.-be illesztett a jogalkotó olyan szabályokat,⁹⁸ amelyek lehetővé tették volna közösségellenes szabályok alkotását a helyi önkormányzat képviselő-testülete számára. Ezt a lehetőséget iktatta ki azonban néhány hónap múlva a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, amely az Mötv.-ben szereplő felhatalmazást *bianco* és parttalan jellegűnek minősítette, és ezért megsemmisítette. A határozat indokolása szerint a jogellenes magatartás jogkövetkezményeként olyan büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ilyen szabályokat az önkormányzat csak – az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésének második fordulatának megfelelően – törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat. A megsemmisítésig fennálló néhány hónap alatt a helyi önkormányzatok el is kezdtek élni a felhatalmazással. 2012. szeptember 1-jéig mindösszesen 699 ilyen önkormányzati rendeletet alkottak, amelyek főként olyan – alkotmányjogi szempontból neuralgikus – témaköröket érintettek, mint a guberálás, a koldulás, illetve a kéregetés, és mindösszesen a rendeletek nyolcada tartalmazott más tényállást, mint az előbbiek.⁹⁹

Az alkotmánybíróági döntés következtében a helyi önkormányzatoknak a helyi közösség életét megsértő, kirívóan közösségellenes magatartásokat szabályozó rendeleteiket is hatályon kívül kellett helyezniük. Erre változatos jogi megoldások születtek, főként arra is figyelemmel, hogy bár a területi kormányhivatalok egyértelműen akként interpretálták a döntést, hogy nem kívánatos az alaptörvényi alapokon nyugvó helyi közösség életét szabályozó és szankcionáló eredeti normaalkotás, ám a gyakorlatban ilyen előfordult.¹⁰⁰ Mindközben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításával a jogalkotó megteremtette a közigazgatási szankcionálás közös szabályait. Az Mötv. említett rendelkezésének megsemmisítése így a gyakorlatban a fentiek alapján nem oldotta meg a problémát, hiszen egyre több önkormányzat és egyre nagyobb számban alkotott közösségi együttélést szabályozó rendeletet. A rendeletalkotás ellen azonban a fentiek ellenére nem elsősorban a területi kormányhivatalok léptek fel, hanem az ombudsman, aki már 2013 augusztusában indítvánnyal fordult a testülethez annak érdekében, hogy állapítsa meg az önkormányzati jogalkotás Alaptörvénybe ütköző jellegét a jogbiztonság és ezen keresztül a jogállamiság elvébe ütközően.¹⁰¹

Az Alkotmánybíróság végül két évvel később, 2015 októberében hozott döntést, és akként határozott, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályai íratlan és írott szabályokból

⁹⁸ Mötv. 51. § (4) bek. és 143. § (4) bek. e) pont.

⁹⁹ Lásd: *Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-6727/2012. számú ügyben.* www.ajbh.hu/documents/10180/.../3451aa85-c2c9-4782-bde8-f3184336663c (A letöltés dátuma: 2017. 03. 20.).

¹⁰⁰ Lásd: Kaposvár Megyei Jogú Város 7/2013. (III. 4.) önkormányzati rendelete.

¹⁰¹ Lásd: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f058635124a8c31bc1257be3001b8dc3/\\$FILE/ATTUYXPI.pdf/2013_1219-0_ind.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f058635124a8c31bc1257be3001b8dc3/$FILE/ATTUYXPI.pdf/2013_1219-0_ind.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.).

tevődnek össze, amelyek között helye van a képviselő-testület által alkotott szankcionáló rendeleteknek is az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés első fordulata nyomán. A testület álláspontja szerint az ilyen típusú rendeletalkotás a keretjellegű felhatalmazás következtében nem sérti sem a közigazgatás törvény alá rendelésének, a jogbiztonságnak vagy a hatalom-megosztásnak az elvét sem. Kimondta azt is, hogy az így megalkotott rendeletek vizsgálata főszabály szerint szintén a Kúria hatáskörébe tartozik, míg az Alkotmánybíróság a már ismertetett többfajta eljárás eredményeként járhat el. Így vizsgálható az is, hogy a rendeletek az Alaptörvénnyel összhangban vannak-e, valamint, hogy az Alaptörvény I. cikkében foglalt alkotmányos értékek és elvek nem sérültek-e, a szabályozás megfelel-e a szükségesség-arányosság követelményének, és az is, hogy az önkormányzati helyi sajátosságok megalapozzák-e a tilalmazott magatartások szabályozását és azok jogkövetkezményeit.¹⁰²

5.3. A törvényességi felügyelet kormányhivatali tapasztalatai

A jelenlegi jogi szabályozásból is kitűnik, hogy bár a törvényességi felügyelet jogkörét a Kormány gyakorolja, annak konkrét megvalósításában a fővárosi, megyei kormányhivatalok működnek közre. Ennek megfelelően a törvényességi felügyelet gyakorlásának tapasztalatait részben a területi kormányhivatalok beszámolóiból is nyomon lehet követni, amelyek általában külön fejezetben térnek ki a törvényességi felügyelet megvalósítása körében levonható tapasztalatokra.

A felügyelet megvalósítását azonban a Kormány irányítja mint a hatáskör jogosultja, és meghatározza azokat a szempontokat, amelyek alapján a kormányhivataloknak el kell járniuk, és így biztosítja a törvényességi felügyelet egységességét. Ennek érdekében a törvényességi felügyeletért felelős miniszter – azaz 2012 és 2014 között a Közigazgatási és Igazságügyi miniszter 2014 után pedig a Miniszterelnökséget vezető miniszter – úgynevezett célvizsgálati ellenőrzési szempontokat ad ki minden évben, amely mellett a területi kormányhivatalok a vizsgálatot más szempontokra is kiterjeszthetik ezzel biztosítva azt, hogy a törvényességi felügyelet a helyben felmerülő problémákra reagáljon. Ennek köszönhetően tehát a felügyeleti tevékenység területi, azaz megyei sajátosságokkal is bírhat azzal együtt, hogy fő vonalaiban egységes képet mutat a közös szempontrendszernek köszönhetően. Ezek között egyébként olyan országosan egységesen felmerülő aktuális jogalkotási és jogalkalmazási problémákat találhatunk, amelyek előre prognosztizálhatóan kevés kivételtől eltekintve, a helyi önkormányzatok nagy többsége számára nehézséget jelentenek, vagy már az adott területtel kapcsolatban merültek fel kérdések.

A célvizsgálati ellenőrzések eredményeiről, illetve a törvényességi felügyelet gyakorlásáról a fővárosi és megyei kormányhivatalok az éves beszámolóikban is számot adnak tehát. Ezekből egységesen az állapítható meg kimondottan is, hogy sem a törvényességi ellenőrzés, sem a törvényességi felügyelet gyakorlásának nem célja elsődlegesen a helyi önkormányzatok szankcionálása. A hangsúly a helyi önkormányzatok jogszerű működésén van, amely miatt a területi kormányhivatalok számos esetben nem az Mötv.-ben rögzített

¹⁰² Az Alkotmánybíróság Határozatai 2015. 19. sz. 1340–1356. és lásd: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f058635124a8c31be1257be3001b8dc3/\\$FILE/0029_2015_hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f058635124a8c31be1257be3001b8dc3/$FILE/0029_2015_hat%C3%A1rozat.pdf) 742–773. (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.).

felügyeleti intézkedéseket alkalmazzák, hanem ezek előtt mintegy jogon túli vagy soft law eszközökkel igyekeznek elősegíteni a jogszerű tevékenységet. Ennek egyik eleme, hogy a célvizsgálati ellenőrzések témaköre tárgyában a területi kormányhivatalok rendszeresen jegyzői értekezleteket is szerveznek, ahol az érintett önkormányzatokat előzetesen tájékoztatják az adott évi célvizsgálat szempontjairól, és felhívják a figyelmet arra, hogy milyen problémák lehetnek az adott területen. Ezek jelentősége azért különösen nagy, mert a jogsértések jelentősebb hányada nem szándékosan történik, hanem a gyakorlat hiányából vagy figyelmetlenségből ered, illetve esetleg az adott területen irányadó jogi szabályozás nem kellő ismeretéből. Az értekezők éppen ezek elhárításához nyújthat segítséget, ahol az elhangzott szempontok miatt legtöbbször csak a legenyhébb felügyeleti eszközt, azaz a szakmai segítségnyújtást kell igénybe venni a jogszerűség helyreállításához.

A szakmai segítségnyújtás eredményessége azonban nemcsak általánosságban, hanem konkrét ügyekben is kimutatható. Így a 2013. évi célvizsgálat egyik kiemelt területe a vagyongazdálkodásra vonatkozó rendeletek vizsgálata volt, amelynek körében feltárták, hogy a vagyongazdálkodási szerződéssel rendelkező önkormányzatok jelentős része, csaknem a fele nem megfelelő jogforrási szinten, azaz nem rendelet útján szabályozta a kérdést, vagy amennyiben történt is szabályozás, akkor az nem kellő részletezettségű volt. Így például több helyi önkormányzat nem elkülönítetten tartotta nyilván a törzsvagyont, míg azok az önkormányzatok, ahol az meg is történt, a vagyonkimutatás jelentette a problémát, amely részelemeit tekintve már általában nem mindenben felelt meg a jogszabály előírásainak.¹⁰³

A célvizsgálatok által érintett tárgykörök között jelentős súlyt képviselnek az önkormányzatisággal kapcsolatos, így az ülések megtartásával, a döntéshozatallal vagy a rendeletalkotással összefüggő kérdések, amelyek már az alkotmánybírói vizsgálatok időszakában is jelentős hányadot tettek ki a más ágazati vagy szakterülettel kapcsolatos jogalkotás mellett. E körben merül fel a testületi jegyzőkönyvek tartalmi és formai megfelelősége, valamint az önkormányzati rendeleteket tartalmazó jegyzőkönyvek határidőben történő megküldése a kormányhivatalba. Szintén problémás terület a helyi önkormányzatok által történő feladatellátás, így a fakultatív feladatok vállalásának korlátai, amelyek mindegyikénél vizsgálni kell, hogy a jogszabály által előírt feltételek teljesülnek-e, a rendelkezésre álló anyagi források mellett a feladat egyáltalán vállalható volt-e. Ugyanígy több problémát is magukban rejthetnek a társulási megállapodások, figyelemmel arra is, hogy az MÖtv. az eddigi többszintű és változatos szabályozás helyett már csak a jogi személyiségű társulásokat ismeri, amelynek köszönhetően a korábban kialakult társulásokat az új jogi szabályozáshoz kellett igazítani. Ez utóbbi folyamat a jogi keretek változása miatt sem zajlott zökkenőmentesen. Ilyen módosulás volt például, hogy míg a már létező társuláshoz történő csatlakozásra és kiválásra szigorú időbeli korlátok vonatkoznak, addig az MÖtv. alapján új társulást bármikor létre lehet hozni.

A rendeletalkotással kapcsolatban állandósultan jelentkező probléma a megfelelő előkészítés hiánya, különösen a hatásvizsgálat elmaradása vagy az indoklás készítésének mellőzése. Ugyancsak problémás terület a jogszabályszerkesztés terén a rendelet bevezető részének pontos megfogalmazása, ugyanis ez az a rész, ahol körül kell írni a felhatalmazás

¹⁰³ Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2014. évi tevékenységéről. 7. www.kormanyhivatal.hu/download/d/6f/d1000/2014%20%C3%A9vi%20besz%C3%A1mol%C3%B3%20%28B%C3%89MKH%29.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.).

alapját, vagy utalni rá, hogy az önkormányzat a rendeletet törvényi felhatalmazás nélkül, eredeti jogalkotó hatáskörben alkotta meg. E körben ismét csak a közigazgatási büntetőjog körében alkotott rendeletek szolgálhatnak jellemző példaként. Már önmagában a korábbi szabálysértési rendeletek konvertálása is több önkormányzat számára nehézséget okozott, ugyanis a korábbi szabálysértési rendeleteket, helyesen, a törvényi keretszabályozás megváltozása nyomán, hatályon kívül kellett helyezni, és az Mötv.-ben szereplő közösségellenes magatartások szabályozására felhatalmazást adó jogszabályhely alapján ismételten megalkotni. Annak ugyanis jellemzően nem volt akadálya, hogy ugyanazokat a magatartásokat szankcionálja ismételten a helyi önkormányzat, azonban ezt nem lehetett oly módon megoldani, hogy a rendeletben a felhatalmazást egyszerűen kicserélik a bevezető rendelkezések között, és ugyanazt a rendeletet hatályban tartják. E körben a helytelen jogszabályszerkesztési megoldás nem feltétlenül volt a helyi önkormányzatok szándékos magatartására visszavezethető, általában egyszerűbbnek vélték ezt a megoldást alkalmazni, tehát a meglévő szabálysértési rendeletet módosítani, semmint új rendeletet elfogadni.¹⁰⁴ Később a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat nyomán, amely éppen a közösségellenes magatartások megalkotására adott felhatalmazást semmisítette meg, ugyanezt kellett véghez vinni, amikor ezen szankcionáló szabályok jogi alapját ismételten lecserélték, ám immáron a közösségi együttélés szabályozására.

Ugyancsak jogszabályszerkesztést érintő generális probléma a hatálybalépés módjának helyes meghatározása. E körben általában a helyi önkormányzatok elmulasztották a pontos időpontot óra és perc pontossággal meghatározni abban az esetben, ha a kihirdetés napján lépett hatályba a rendelet, holott az irányadó jogi szabályozás alapján ez szükséges. Állandósult problémát okoznak a költségvetési és zárszámadási rendeletek is,¹⁰⁵ ám ezek – mint ahogyan az általános rendeletszerkesztési fogyatékok – jellemzően a területi kormányhivatalok által nyújtott szakmai segítség révén orvosolhatók voltak, és csak meglehetősen kevésszer volt szükség törvényességi felhívás kibocsátására. Ez utóbbi eszközt már inkább a vagyonnal kapcsolatos, illetve szociális tárgykörű rendeletekkel kapcsolatban kellett alkalmazni, ahol a helyi önkormányzatnak érdeke fűződhetett a jogszabály korábban megalkotott formában történő fenntartásához.

A célvizsgálatok mellett lefolytatott ellenőrzések jellemzően az új és aktuális szabályi kötelezettségekhez fűződtek. Ilyenek voltak 2014-ben az épített környezet átalakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosítása nyomán bevezetett változások,¹⁰⁶ de a nagyobb önkormányzatok kapcsán a parkolási és várakozási díj rendeletek,

¹⁰⁴ Lásd: *Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-6727/2012. számú ügyben 10.* www.ajbh.hu/documents/10180/.../3451aa85-c2c9-4782-bde8-f3184336663c (A letöltés dátuma: 2017. 03. 20.) és *Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-6877/2013. számú ügyben 21.* www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201300687.rtf/1fe44f4a-ee78-402e-9ae1-7e5a618b3bd9?version=1.0. (A letöltés dátuma: 2017. 03. 20.).

¹⁰⁵ *Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről.* 10. www.kormanyhivatal.hu/download/f/d9/01000/B%C3%A9k%C3%A9s%20Megyei%20Korm%C3%A1nyhivatal%20Besz%C3%A1mol%C3%B3ja%20%282013%29.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.).

¹⁰⁶ Lásd például: *Beszámoló a Fejér Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről.* 12. www.kormanyhivatal.hu/download/e/7d/f0000/besz%C3%A1mol%C3%B3%202012.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.).

modulján történő feltöltés hiánya okán.¹¹¹ Ugyancsak a felügyeleti típusú, tehát új eszközök között említhető a kinevezés pótlása, amelyet szintén alkalmaztak már.¹¹²

Nem kifejezetten felügyeleti eszköz, de szorosan kapcsolódik annak gyakorlásához a helyi választópolgárokat megillető panaszjog, amely egyes esetekben információszerzést jelent a jogsértés bekövetkezésére, de más esetben a kezelése komoly teher a területi kormányhivatal számára. A panaszok jelentős része a helyi önkormányzatok szervezetével és működésével kapcsolatos kérdéseket érinti meglehetősen változatos tárgykörben. Jellemzően valamely önkormányzati rendelet vagy konkrét intézkedés indukálja a panasz megtételét, de ilyenre adhatnak okot a képviselő-testületi ülés szokatlan történései, az önkormányzat vagyonának vélt vagy valós pazarló felhasználása, valamint a sérelmesnek gondolt vagy diszkriminatív pályázati eljárások. Figyelemmel azonban arra, hogy a panaszjog korlátlan, az is előfordul a beszámolók alapján, hogy a panaszban nem szerepel valamely konkrét jogsértés, hanem kizárólag önmagát a panasz lehetőségét használják ki.¹¹³

5.4. Konklúziók, de lege ferenda javaslatok megfogalmazása

A területi kormányhivatalok beszámolóí alapján egységesen az a következtetés vonható le, hogy a törvényességi felügyelet gyors és hatékony eszköz a jogsértések orvoslására, különös tekintettel a kisebb súlyú jogszabálysértésekre, amelyek a jogsértések jelentős hányadát teszik ki. Ezekben az esetekben a szakmai segítségnyújtás keretében is elvárható a probléma, és mellőzhető az, hogy valamely konkrét felügyeleti intézkedést alkalmazzanak. Különösen hatékonyak mondhatók a már említett célvizsgálatok, amelyek rendszeresen olyan jogsértések kiszűréséhez járulnak hozzá, amelyek ezek nélkül rejtve maradnának. Az előzetes eljárásoknak, szakmai tájékoztatásnak köszönhetően a területi kormányhivatalok által gyakorolt prevenciós tevékenység ugyancsak javul a területi kormányhivatalok és a helyi önkormányzatok közötti szakmai együttműködés révén.¹¹⁴

Bár a törvényességi felügyelet dogmatikailag és ténylegesen is erőteljesebb és hatékonyabb eszközöket kínál, mint az a törvényességi ellenőrzés során igénybe vehető volt, az új rendszer valódi eredményessége mégsem ezen új intézmények rendszeres alkalmazásában kereshető, hanem részben a generális prevenciós tevékenységben, részben pedig a helyi önkormányzatokkal kialakított szoros együttműködésben, amely lehetővé teszi a területi kormányhivatalok számára az előbb említett megelőző eszközök alkalmazását. Ezen intézmények nem mindig jogilag szabályozottak, illetve nem valamely önkormányzatokra előírt törvényi szabályozásban találhatók meg, hanem informális tevékenységek. Ilyen például a kormányhivatal által végzett jogszabályfigyelő tevékenység, amely különösen a kisebb önkormányzatok számára jelenthet jelentős segítséget, ahol nem is feltétlenül alkalmaznak, vagy tudnak alkalmazni, a hivatalban jogi végzettségű személyt. A jogszabályfigyelés ered-

¹¹¹ *Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről*, 12.

¹¹² Például Orosháza városánál, ahol a jegyzői tisztség maradt betöltetlen az Mőtv.-ben előírt 6 hónapos határidőig.

¹¹³ MIKULÁSI 2013.

¹¹⁴ Lásd: *Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről*, 10–11.; *Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2014. évi tevékenységéről*, 9.; *Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről*, 12–13.

ményeit a kormányhivatal körlevelek vagy tájékoztatók által hozza nyilvánosságra és teszi hozzáférhetővé a helyi önkormányzatok számára. Hasonló eredménnyel jár a már említett jegyzői értekezletek szervezése és az egyedi ügyekben tartott szakmai konzultációk vagy az ehhez hasonló személyes egyeztetés lehetősége, ahol szintén mód van az álláspontok közelítésére, a helyi önkormányzat motivációinak tolmácsolására, és amelynek eredményeként hatékonyabb segítség nyújtható a megoldás kereséséhez. A kormányhivatalok honlapján is megtalálható írásbeli szakmai vélemények, szakmai tájékoztatók szintén azt a célt szolgálják, hogy a helyi önkormányzatok önkéntesen járjanak el az esetleges jogszabálysértések kapcsán, illetve lehetőség esetén kerüljék el ezeket a helyzeteket.¹¹⁵

A hatékonyság növeléséhez ugyanakkor egyértelműen hozzájárul a törvényességi felügyeletnek nemcsak a potenciálisan nagyobb eredményt hozó eszközrendszere, de a kidolgozottabb és az eljárást részleteiben meghatározó jogi szabályozás is, amely nemcsak az eszközrendszert írja körül alaposabban, hanem azokat az eljárási szabályokat is, amelyek által azok érvényesíthetők. E körben különös jelentőséggel bírnak az eljárási határidők, amelyek ugyan valóban nagy adminisztratív terhet rónak a helyi önkormányzatokra, ugyanakkor bevett módon segítik elő a felügyeleti tevékenységet és annak gördülékeny lefolytatását.

Bár a fentiek alapján, a felügyelet kapcsán igénybe vehető eszközök számbelileg is bővültek a törvényességi ellenőrzéshez képest, a felügyelet szempontrendszere, azaz a kontroll törvényességi jellege változatlan maradt, így célszerűségi vizsgálat továbbra sem folytatható. Szintén csaknem változatlanul megmaradtak a kivett területek, azonban valamely jogsértés feltárása esetén eljárás kezdeményezhető más szerv előtt abban az esetben is, ha konkrétan az adott ügyben nem tehető intézkedést. Így mód van javaslat megfogalmazására mind az Állami Számvevőszék, mind a Magyar Államkincstár felé, amelyben kezdeményezhető például valamely költségvetési támogatás, vagy annak egy része, visszatartása vagy megvonása, de a jogsértésről tájékoztatható a hatáskörrel rendelkező nyomozó hatóság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság vagy az alapvető jogok biztosa, de lényegében más szerv eljárásának a kezdeményezéséről van szó akkor is, amikor a területi kormányhivatal, illetve a Kormány a Kúriához vagy az Alkotmánybírósághoz fordul.

Amennyiben összegezzük az elbírálásban részt vevő szervek (Alkotmánybíróság, Kúria) és az indítványozók (alapvető jogok biztosa és területi kormányhivatalok) gyakorlatát, akkor az alábbiakat állapíthatjuk meg. A fent említett ásatthalmi rendelet kiváló alkalom lett volna az Alkotmánybíróság számára, hogy olyan tesztet dolgozzon ki, vagy olyan zsinórmértéket állítson fel, amely a helyi önkormányzatok számára is iránymutatást jelenthetett volna az alapjogok korlátozása kapcsán. Mindez azért is lett volna különösen fontos, mert a közösségi együttélés szabályozása, illetve a jogelőd intézmények közé tartozó 2012 előtti önkormányzati szabálysértések is hagyományosan sok olyan témakört érintettek, amelyek a társadalom tagjainak privát szférájába ütköztek, illetve alapjogokat érintettek. E körben említhető például a kéregetés-koldulás szabályozása, a guberálás ügye, amelyben már születtek döntések, de ilyenek a hajléktalansággal összefüggő más magatartások is. A 2012–2017 közötti alkotmánybírósági döntésekből az vált nyilvánvalóvá, hogy egyrészt az Alkotmánybíróság szabad folyást engedett ezen ügyek szabályozásának, kimondva azt is, hogy nincsen szükség a felhatalmazás pontosítására, mivel az esetleges jogsértések

¹¹⁵ Beszámoló a Fejér Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről, 13–14. vagy Beszámoló a Csongrád Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről, 15.

esetről esetre orvosolhatók. Másrészt a konkrétan felmerülő ügyekben igyekezett elkerülni magatartást tanúsítani, és valamely egzakt szempont alapján elbírálni az ügyet, kikerülve az alapjogokkal kapcsolatos tényleges állásfoglalást. Álláspontom szerint az ügyek sokszínűsége és a helyenként valóban abszurd szabályok következtében előbb-utóbb szükség lesz valamely ügy érdemi részleteibe is bocsátkozni. Figyelemmel arra, hogy a közösségi együttélés szabályozása sajátosan alakuló téma terület, amely mintegy *sui generis* módon valósíthatja meg a klasszikus közigazgatási büntetőjogot Magyarországon, azt csak remélni tudom, hogy nem történik meg az Mötv.-ben szereplő felhatalmazás részletezőbb pontosítására, mivel ez a jogintézményt vagy teljesen megszüntetné, vagy a fejlődését teljesen más irányba terelhetné. Egyetértek az Alkotmánybíróság többségi véleményével annyiban, hogy nem prejudikálható egyetlen jogalkotó szerv esetében sem a visszaélésszerű joggyakorlás, így a helyi önkormányzatoknak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a közösségi együttélés szabályait meghatározzák, és adott esetben szankcionálják. Ugyanakkor arra is szükség lenne, hogy a testület pontosabb iránymutatásokat adjon a kereteket illetően, mivel véleményem szerint nem a felhatalmazás pontosítására van szükség, hanem az alkotmányos keretek egyértelmű kijelölésére, amely az alapjogokat és a privát szférát érintően az Alkotmánybíróság feladata.

A Kúria esetében a gyakorlat lényegében az „egyértelmű”, vagy legalábbis a jogforrási hierarchia alapján viszonylag jól eldönthető esetekre korlátozódik. Az Önkormányzati Tanács azokat az ügyeket, amelyekben valamely alkotmányjogi probléma áll fenn, vagy amelyek komplexebb megítélésűek (például magánjogi szabályozás megengedhetőségének kérdése), jellemzően az ügy felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalja. Különösen megfigyelhető volt ez a közösségi együttélést szabályozó rendeletek alkotásának megengedhetősége miatt, de ahogyan a miskolci példa ügyében született Köf.5047/2016/2. határozatnál is látható, még a konkrét döntés után is előfordul olyan kezdeményezés, amely a felhatalmazás ismételt vizsgálatára irányul.

Az Önkormányzati Tanács döntései alapján az is megállapítható, hogy a Kúria általánosságban is az Alkotmánybíróság által korábban kialakított elvek mentén igyekszik tevékenykedni, amely elvet a helyi önkormányzatok által alkotott rendeletek normakontrollja körében is érvényesíti. Az eredményesség és a hatékonyság azonban e tekintetben szorosan összefügg a döntések hatályosulásával, amelynek irányába további lépéseket is szükséges tenni. Az eddigi tapasztalatok alapján ugyanis már több ízben is előfordult, hogy a legfőbb bírósági döntés ellenére a helyi önkormányzat a szabályozást egy újonnan megalkotott rendeletben ismételtelen visszahozta, vagy egészen figyelmen kívül hagyva a döntést, nem vezette át a változásokat, és a Kúria által megsemmisített rendeletet továbbra is hatályosként szerepeltette.¹¹⁶

A jogi helyzet kialakításában jelentős szerepet jelenleg az Alkotmánybíróság mellett az ombudsman játszik, aki elemző indítványaival rámutat egyes kezelést igénylő helyzetekre. Sajnos ezt a szerepkört a területi kormányhivatalok nem vállalják fel, amely tartózkodás több dologra vezethető vissza. Egyrészt a területi kormányhivatalok nagyobb rálátással kizárólag az illetékességi területükön működő helyi önkormányzatokra bírnak, így nem feltétlenül rendelkeznek kellő összehasonlítási alappal az ország területén bekövetkező ügyekre nézve. A szakmai kapcsolataik folytán ugyan szerezhetnek bizonyos információkat,

¹¹⁶ Vö. Kúria Köf.5017/2015/3. határozat. www.lb.hu/onkugy (A letöltés dátuma: 2018. 02. 03.).

azonban mindez nem hasonlítható az ombudsman által végzett munkához, aki kifejezetten az alapjogok szempontjából szemléli az eseményeket, és az egész országra kiterjedő átfogó elemzéseket végezhet. Másrészt, álláspontom szerint, bizonyos kérdésekben még mindig megfigyelhető egyfajta óvatos tartózkodás, mint például a közösségi együttélést szabályozó rendeletek kapcsán. Mindezek alapján kétségtől elvölzölendő az ombudsman tevékenysége, azzal együtt is, hogy konkrétan a közösségi együttélésre vonatkozó felhatalmazás pontosításának kívánalmával magam nem értek egyet.

A fentiekben vázolt tapasztalatok azonban nem jelentik azt, hogy a törvényességi felügyelet rendszerével kapcsolatban ne jelentkezne igény annak tökéletesítésére, illetve ne merülne fel egyes problémák, amelyek részben szervezeti, részben finanszírozási jellegűek, de a működéssel és a feladatellátással kapcsolatban is megjelentek ilyenek. Ezek egy része a helyi önkormányzatok korábbi szabályozási anomáliáira vezethető vissza, azonban az Mötv. és az ágazati törvények, valamint más, a helyi önkormányzatokra is kihatással bíró jogszabályok viszonylag gyakori módosítása is ilyen hatással bír, különös tekintettel a kisebb lakosságszámú önkormányzatokra, akikre kifejezetten nagy terhet ró a gyakori jogalkotási kényszer.

A kormányhivatalok kapcsán végbement területi integráció, amelynek eredményeként egységes hivatal jött létre, éppen ellenkező hatást gyakorolt a tapasztalatok szerint. Ekként ugyanis a korábban is a törzshivatalhoz tartozó törvényességi felügyeletet gyakorló szervezeti egység intenzívebb kapcsolatba kerülhetett más olyan területekkel, amelyek korábban viszonylagos önállósággal bíró szakigazgatási szervekként működtek. Ennek nyomán például a Hatósági Főosztályok, oktatással foglalkozó osztályok, a Szociális és Gyámhivatal vagy a járási hivatalok is elmélyültebb kapcsolatot építhettek ki a helyi önkormányzatokkal, és bekapcsolódhattak a munkába. Az integráció emellett a jogintézmények fejlesztését is hatékonyabban szolgálja, ugyanis a területi kormányhivatalok a tapasztalataikról és problémákról rendszeresen beszámolnak a hatáskörrel rendelkező miniszternek, aki a tájékoztatás eredményeként javaslatot tehet a jogszabályi környezet megváltoztatására, így a jogalkalmazás visszacsatolása is közvetlenebbé válik.

A rendelet pótlása mint a leg súlyosabb és egyben a helyi önkormányzatok, és részben az elmélet, által is a leginkább kritizált eszköz, kivételes és elenyészően ritka alkalmazása példázza leginkább azt, hogy az előzetes félelmek nem igazolódtak be, és éppen ellenkező hatás érvényesült: a helyi önkormányzatok és a területi kormányhivatalok közötti szakmai kapcsolat elmélyült, amelynek eredményeképpen egyre kevésbé szükséges az, hogy más, represszív eszközöket alkalmazzanak. Ez utóbbiak használatára legtöbbször akkor van szükség, ha a helyi önkormányzat olyan működési zavarba vagy válságba kerül, amely generális jelleggel akadályozza a jogszabályoknak megfelelő működést, vagy ha olyan, a helyi közösséget alapvető életviszonyaiban érintő kérdéstről van szó, amelynek érvényesítése érdekében a helyi önkormányzatnak mintegy megéri szembe helyezkedni a kormányhivatal álláspontjával, és a javasolt megoldások sem akceptálhatók számára. Az ilyen, viszonylag kivételes eseteket leszámítva azonban általában elégségesnek bizonyulnak a preventív informális eszközök.

A törvényességi ellenőrzés kapcsán keletkezett hazai közigazgatási irodalom áttekintése nyomán megállapítható, hogy az ellenőrzés egyes felügyeleti eszközökkel történő bővítése régóta hangoztatott kívánság volt, és a törvényességi felügyelet jobban illeszkedik más európai, kontinentális rendszerű államok gyakorlatához, de még a nemzetközi

egyezmények terminológiájához is, mint az addigi liberális, a helyi önkormányzatok autonómiáját túlbiztosító megoldás.

Az Alaptörvénybe illesztett eszközök egy részét, ha nem is teljesen abban a formában, de a jogirodalom az 1990 után eltelt több mint 20 éves működés alatt folyamatosan hiányolta. Így az aktus pótlása és a döntés felfüggesztésének lehetősége szinte minden időszakban felmerült. Ugyan a jelenlegi szabályozás alapján az aktus pótlása a rendeletekre is kiterjed, megfelelő garanciák mellett még egy ilyen súlyos eszköz is éppen a jogbiztonságot segíti elő, mint ahogyan a gazdasági tárgykörű rendelkezések is a helyi önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgálják. Az első és legfontosabb lépéseket a jogalkotó az Alaptörvénybe illesztette, míg a későbbi törvényi szabályozás a további működési hiányosságok kiküszöbölését célozza, mint például a kistelepülések számának csökkentése, vagy a feladatellátás színvonalának javítása. Az új szabályozás az állam számára teremtett olyan gyors és hatékony eszközöket, amelyek segítségével a helyi önkormányzatok korábbi nagyfokú autonómiájából adódó problémák megoldhatók. A törvényességi ellenőrzés csaknem szimmetrikus, információszerzésen alapuló és a beavatkozási, főként a gyors reagálású eszközöket mellőző rendszere mellett az állam ugyanis aligha lehetett képes a felmerülő problémák kezelésére. Hasonló eredménnyel jár a Kúria eljárása is a rendeletek felülvizsgálata, illetve a rendeletalkotás elmulasztása körében.

A törvényességi felügyelet hazai szisztémája ugyan olyan egyedi rendszert valósított meg, amely alapvetően erős felügyeleti eszközökön alapul, amelyek között nemzetközileg is egyedi megoldások találhatók, ezek a korábbi eszközrendszer bővítése mellett és azt kiegészítve épültek be a magyar szabályozásba. A törvényességi felügyelet átfogó értékelését azonban behatárolja, hogy viszonylag kevés idő állt rendelkezésre a bevezetése óta, hiszen az eddig eltelt és lezárt öt év inkább az útkeresés és a tapasztalatszerzés időszaka volt. Ugyanakkor például mind a Kúria, mind más szervek eljárásban is körvonalazódnak már egyes tendenciák a kezdeményezők köre, az ügyek tárgya vagy a döntés tartalma kapcsán.

A felsorolt és jelzett hiátusok ellenére is megállapítható, hogy a törvényességi felügyelet bevezetése előrelépés volt a jó állam megvalósításában. A felügyelet és annak egységes alkalmazása elősegítheti nemcsak a jogalkotás és a jogalkalmazás, de a közszolgáltatások színvonalának javítását és a feladatellátás egységesítését is. Különös érdek fűződik ahhoz, hogy a közigazgatás alrendszerét képező helyi önkormányzatok megfelelő és jogkövető módon vegyenek részt a jogszabályi környezet kialakításában és így az állampolgárok életviszonyainak kialakításában, amely cél sokkal inkább elérhető a törvényességi felügyelet, mint az ellenőrzés által.

Felhasznált irodalom

- BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BALÁZS István szerk. (2015): *Magyar Közigazgatási jog. Általános rész*. Debrecen, DUP.
- BARABÁS Zoltán – CSÓKA Gabriella – BEKÉNYI József – SZENDI-STENGER Hajnalka – MAIYALEHNÉ GREGÓCZKI Etelka – PAPP Emese – SZÁMADÓ Róza Zsuzsanna (2017): *Közigazgatási szakvizsga. Önkormányzati igazgatás*. Budapest, Dialóg Campus.
- BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat.
- BARTA Attila (2015): A területi államigazgatást érintő 2015. évi integrációs folyamatok. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 3. sz. 14–20.
- BEÉR János szerk. (1958): *Magyar államigazgatási jog*. Egyetemi jegyzet. Budapest, ELTE.
- Belügyminisztérium (2011): *Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól*. Elérhető: [www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/\\$file/vitaanyag.pdf?OpenElement](http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/$file/vitaanyag.pdf?OpenElement) (A letöltés dátuma: 2015. 04. 15.)
- Belügyminisztérium Önkormányzati Munkacsoport (2001): A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése*. Budapest, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása.
- BERÉNYI Sándor – MARTONY János – SZATMÁRI Lajos (1984): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM Könyvkiadó.
- DONÁTH Róbert (1975): Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés, vezetés fogalmak államigazgatástudományi jellegű megközelítése. In DONÁTH Róbert szerk.: *Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése*. Budapest, TISZI. 53–253.
- EGYED István (1929): *Vármegyei önkormányzat*. Budapest, Hornyánszky V. Rt. magy. kir. könyvnyomda.
- ERDEI Ferenc (1962): A termelőszövetkezeti gazdaságok állami irányítása. *Állam és Igazgatás*, 12. évf. 10. sz. 729–745.
- FÁBIÁN Adrián szerk. (2012): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- FAZEKAS Marianna szerk. (2011): *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma: 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet: az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 2011. június 9–10-én rendezett konferencián elhangzott előadások*. Budapest, Gondolat.
- FOGARASI József szerk. (1994): *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest, Unió.
- FÖLDES Iván (1962): *A termelőszövetkezetek állami irányítása. Kandidátusi értekezés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2006): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatási jog*. Budapest, Unió.

- HOFFMAN István (2015): *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről. A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében.* Budapest, Eötvös.
- HORVÁTH Attila szerk. (2007): *Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatás működésében. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez.* Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- KALTENBACH Jenő (1988): A felügyelet fogalma a jogirodalomban és a jogi szabályozásban. In *Emlékkönyv dr. Meznerics Iván egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára.* Szeged, JATE ÁJTK 120–132.
- KALTENBACH Jenő (1990a): A magyar önkormányzati felügyelet. *Magyar Közigazgatás*, 40. évf. 5. sz. 401–415.
- KALTENBACH Jenő (1990b): A közigazgatási felügyelet kialakulása és fejlődése a XIX. századig. *Jogtudományi Közlöny*, 45. évf. 1. sz. 9–16.
- KALTENBACH Jenő (1990c): Az önkormányzatok feletti központi felügyelet eszközrendszerének nyugat-európai modellje. *Magyar Közigazgatás*, 40. évf. 12. sz. 1073–1098.
- KALTENBACH Jenő (1991): *Az önkormányzati felügyelet.* Szeged, Universum.
- KISS László (2014): *Az önkormányzati rendeletek alkotmánybíróági felülvizsgálatának főbb tapasztalatai.* A Kúrián, 2014 tavaszán rendezett konferencián elhangzott előadás aktualizált változata. Elérhető: www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2014konf/Kiss_Laszlo_R.docx (A letöltés dátuma: 2017. 12. 30.)
- LÖRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, HVG-ORAC.
- MADARÁSZ Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, Tankönyvkiadó.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program.* Elérhető: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 12. 30.)
- MIKULÁSI Erzsébet (2013): *A törvényességi felügyelet 2013. évi tapasztalatai Veszprém megyében.* Elérhető: www.kormanyhivatal.hu/download/d/09/d0000/2013_okt%C3%B3ber%2025_e%C5%91ad%C3%A1s.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 03. 16.)
- MOLNÁR Miklós (1994): *Gondolatok a közigazgatás felügyeleti tevékenységének korszerűsítéséről.* In FOGARASI József szerk.: *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez.* Budapest, Uniós. 69–72.
- NAGY Marianna – HOFFMAN István szerk. (2012): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata.* Budapest, HVG-ORAC.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – TUKA Ágnes – SCHMIDT Andrea – VADÁL Ildikó – KÁKAI László (2011): *Regionalizmus és területi kormányzás.* PTE Bölcsészettudományi Kar Politikai Tanulmányok Tanszék. Elektronikus kiadvány. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_13_regionalizmus/ch06s02.html (A letöltés dátuma: 2018. 06. 29.)
- PATYI András – SZALAY Péter – VARGA Zs. András (2011): *Magyarország alkotmányának szabályozási elvei.* Szakértői változat. *Pázmány Law Working Papers*, 31. sz. Elektronikus kiadvány. Elérhető: <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-31.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 29.)
- PATYI András (1998): Egyes önkormányzati alapjogok viszonylagossága. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 9. sz. 522–527.

- PATYI András (2013): Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In SZOBOSZLAI – KISS Katalin – DELI Gergely szerk.: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas-Győr. 379–395.
- PATYI András (2014): Az önkormányzatok funkcióiról, szerepük szabályozási lehetőségeiről, különös tekintettel a társadalmi felzárkóztatásra. In *Esélyek és lehetőségek a XXI. században: A szociális gazdasági szövetkezeti modelljeinek helye a gazdasági és a társadalmi fejlődésben*. I. kötet. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. 83–91.
- RÉNYI József (1896): *A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere, különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre*. Budapest, Franklin Társulat Nyomdája.
- SIKET Judit (2017): *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára*. PhD-értekezés. Elektronikus kiadvány. Elérhető: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3950/1/Siket_Judit_ertekezes.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 06. 29.)
- SZABÓ Lajos (1993): Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 8. sz. 466–473.
- SZAMEL Lajos (1963): *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SZATMÁRI Lajos (1961): A bírságolás hatásköri és szervezeti kérdései. *Állam és Igazgatás*, 11. évf. 3. sz. 204–215.
- SZATMÁRI Lajos (1990) [1961]: Bírság a magyar államigazgatásban. In MADARÁSZ Tibor – ifj. SZATMÁRI Lajos szerk.: *A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai*. Budapest, ELTE ÁJK.
- SZENTE Zoltán (2014): Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európa Tanács gyakorlatában. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 1. sz. 24–34.
- SZENTPÉTERI István (1980): Az irányítás (vezetés) és a felügyelet elhatárolásának problémái, különös tekintettel az oktatásügyi igazgatásra. In ANTALFFY György szerk.: *Emlékkönyv dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára*. Szeged, Fac. Scientiarum Politicarum et Juridicarum Univ. Szegediensis de Attila József Nominatae. 351–370.
- TOMCSÁNYI Móric (1926): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- TÖRÖK Lajos (1962): Államigazgatási ellenőrzés – államigazgatási felügyelet. *Jogtudományi Közöny*, 17. évf. 2–3. sz. 82–91.

Hivatkozott dokumentumok

- A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2012. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében*. Elérhető: http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/birosagi_kozlony2013/bk_2013_kulonszam_beszamolo_kuriaec.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)
- A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2013. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében*. Elérhető: http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/elnok_beszam/b637_a_kuria_elnokenek_orzaggyulesi_beszamoloja_2013_evrol.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)

- A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2014. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében.* Elérhető: http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/kuria_elnokenek_beszamolaja_2014_evrol.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)
- A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2015. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében.* Elérhető: http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/elnok_beszam/b_11304_kuria_elnoki_beszamolo_2015_evrol_mellekletekkel.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)
- A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2016. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása és az önkormányzati normakontroll körében.* Elérhető: www.parlament.hu/irom40/16325/16325.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)
- A települési önkormányzatokról szóló törvény szabályozási koncepciója (1990). *Magyar Közigazgatás*, 40. évf. 3. sz. 193–217.
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB 8678/2012. számú ügyben.* Elérhető: www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+egy+domain+enged%C3%A9lyez%C3%A9si+elj%C3%A1r%C3%A1s%C3%B3+8678_2012/1d2bcec0-314b-4ae2-b141-408966837258;jsessionid=28CE3BAC6DDC9F4086CCE2E848F8928D?version=1.0 (A letöltés dátuma: 2017. 03. 20.)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-6727/2012. számú ügyben.* Elérhető: www.ajbh.hu/documents/10180/.../3451aa85-c2c9-4782-bde8-f3184336663c (A letöltés dátuma: 2017. 03. 20.)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-687/2013. számú ügyben.* Elérhető: www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201300687.rtf/1fe44f4a-ee78-402e-9ae1-7e5a618b3bd9?version=1.0. (A letöltés dátuma: 2017. 03. 20.)
- Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről.* Elérhető: www.kormanyhivatal.hu/download/f/d9/01000/B%C3%A9k%C3%A9s%20Megyei%20Korm%C3%A1nyhivatal%20Besz%C3%A1mol%C3%B3ja%20%282013%29.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.)
- Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2014. évi tevékenységéről.* Elérhető: www.kormanyhivatal.hu/download/d/6f/d1000/2014%20%C3%A9vi%20besz%C3%A1mol%C3%B3%20%28B%C3%89MKH%29.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.)
- Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről.* Elérhető: www.kormanyhivatal.hu/download/2/bf/62000/2015-%C3%A9vi-besz%C3%A1mol%C3%B3%28B%C3%89MKH%29.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.)
- Beszámoló a Csongrád Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről.* Elérhető: www.kormanyhivatal.hu/download/2/bf/62000/2015-%C3%A9vi-besz%C3%A1mol%C3%B3%28B%C3%89MKH%29.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.)
- Beszámoló a Fejér Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről.* Elérhető: www.kormanyhivatal.hu/download/e/7d/f0000/besz%C3%A1mol%C3%B3%202012.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.)

V. Fejezet

Konklúziók



Vákát oldal

1. A Kormány és a közigazgatás dinamikus változásai

A 2010-es kormányváltás óta bekövetkezett változások a kormányzásban és a közigazgatásban egy új típusú államnak megfelelő közigazgatás kialakítását célozzák. Ennek egyik jellemzője, miszerint a liberális állam és közigazgatás-felfogás keretében a közigazgatást a versenyszféra módszereivel átalakító, a civil szférával mellérendeltségi pozícióba helyező, összességében a közhatalmi eszközeiben gyengítő felfogás helyett a poszt-NPM-rendszerek erős állam és közigazgatás felfogását érvényesíti.

Teszi mindezt azokkal a bizonytalanságokkal, amelyek helyenként a korábbi, mindekenélőtt az üzleti módszerek, a menedzsmentmódszerek továbbélését eredményezik. A hatékonyság, teljesítmény, minőség, költségtakarékosság, egyszerűség, gyorsaság stb. hangzatos jelszavai a programok szintjén még mindig, vagy továbbra is, megelőzik a jogszerűség, szakszerűség, eredményesség szempontjait. Mindeközben az erős államot szolgáló olyan új közigazgatás jött létre, amelyre jellemző a koncentráció, a feladat- és hatáskörök államigazgatáshoz történő recentralizációja, a szervezeti és működési integráció, valamint az ehhez szükséges új eljárások és közszolgálati rendszer működése.

Az új közigazgatási rendszerben a hangsúly a Kormány által irányított államigazgatáson van, amelyben az ágazati irányítás helyett az összkormányzati szempontok érvényesítése dominál. A helyi önkormányzatok autonómiája a korábbi rendszerhez képest csökkent, ami a feladat- és hatásköreik jelentős részének recentralizációjában, a működés törvényességi felügyeleti eszközeinek kiterjesztésében, valamint a gazdálkodási önállóság korlátozásában nyilvánul meg a finanszírozási rendszer megváltoztatásával együtt.

Az új intézmények jelentős része a korábbi közigazgatás anomáliáiból adódik, mintegy ellenreakciójaként a drága, széttagolt és nem elég hatékony közigazgatásnak. Mindezek eredményeként egészen biztosan csak az látszik, hogy egy új típusú közigazgatás jön létre, azonban az még nem, hogy ez jobban működik-e, mint az elődje, illetve hatékonyabb vagy olcsóbb-e. Ahogy a reformok előkészítéséről, úgy azok eredményeiről sincsenek megfelelő és hozzáférhető hatástanulmányok, értékelések, illetve kivételt csak a Kormány által finanszírozott OECD-jelentések képeznek. Ez utóbbiak azonban egyrészt célirányosak, mert csak a vonatkozó közigazgatás-fejlesztési programokat értékelik, nem pedig a működő közigazgatásunkat; másrészt tartalmilag is meglehetősen visszafogottak, mert leginkább az értékeléshez szükséges forrásokat hiányolják. A világ közigazgatását egységes szempontok alapján értékelő, két évente megjelenő közigazgatási tükrök persze tartalmaznak összehasonlítható adatokat, amelyek inkább arról szólnak, hogy a közigazgatási reformokba történő befektetések hozamára még várni kell, de ezek önmagukban kevesek egy átfogó értékeléshez.

Így aztán az alapkérdés, miszerint a centralizáció, integráció és a közszolgálat munkaköralapú irányba történő elmozdítása, milyen eredményeket hozott, megválaszolatlanul marad. Ez utóbbi vonatkozásában az a sajátos helyzet alakult ki, hogy miközben életpálya- (karrier-) modellek kialakításáról szólnak a vonatkozó programok, a valóságban igen instabil

munkaköri rendszer alakult ki a közigazgatás és a tág értelemben vett közszolgálat egyes területein. Bár a maga tiszta formájában egyik alaprendszer sem működött, így minden konkrét rendszer leginkább vegyes, azért beazonosítható. A magyar közszolgálati szabályozás azonban mára dezintegrálttá vált, az egyes szabályozási területek közt semmilyen koherencia nincs, legfeljebb a képzés tekintetében az NKE intézménye révén.

Nem tudható tehát jelenleg az, hogy a valóságban milyen a magyar közigazgatás, csak az, hogy változik, és milyenek e változás fő irányai. Ez eredményezheti az erőforrások bővülését, de csökkenését is. Megfelelő és összehasonlítható adatok hiányában ez aligha lesz eldönthető.

2. A területi államigazgatás átalakítása

A magyar középszintű államigazgatás történeti korszakait vizsgálva rögzíthető, hogy a dualizmus időszakában a területi közigazgatás alapvetően saját úton fejlődhetett, külső mintához nem volt kötve. Ugyanakkor sem ebben az időszakban, sem pedig a polgári közigazgatás első világháború utáni évtizedeiben nem valósult meg reformértékű fejlesztés területi szinten. A 19. század végi, 20. század eleji államigazgatás középszintje – ismert hibái és hiányosságai ellenére is – alapvetően a kor színvonalán állt. Integratív kötőpontjai is megvoltak, ezek – a társadalmi és gazdasági események, valamint a korszak hatalompolitikai viszonyai miatt – maradéktalan kiteljesítése azonban nem valósulhatott meg. A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek fragmentált rendszerében sem következett be drasztikus változás az 1940-es évek végéig.

A magyar területi államigazgatás egyik sajátossága, hogy a kívülről adaptált tanácsrendszer végezte el azt a munkát, amit a dezintegrált területi szint kapcsán korábban elodázott a jogalkotó, azonban ez már egy teljesen új logika mentén valósult meg. A hatalom egységes megközelítése, valamint a demokratikus centralizmus elve miatt 1949-től csak államigazgatás működött, helyi önkormányzatok nem, így a korábbi területi államigazgatási szervek szakigazgatási egységekként olvadtak be a tanács struktúrába. A kezdeti markáns centralizáció később oldódott, a kötőpontok bizonyos mértékig fellazultak. A tanács szakigazgatási szervek mellett az egyes tárcák egyre kiterjedtebb szakigazgatási intézménykört alakítottak ki, és a tanácsok szervezetén kívül működő különös hatáskörű államigazgatási szervek száma is növekedésnek indult.

A rendszerváltás során és az azt követő években a területi helyett a központi és a települési szintű struktúra kérdései élveztek elsőbbséget. A területi államigazgatás nem csupán a figyelem partvonalára sodródott, de részben szét is zilálódott, nem rendelkezett kellő koherenciával ahhoz, hogy a magyar közigazgatás hatékony végrehajtó szintjeként működjön. A szétforgácsolódott területi államigazgatás strukturális konszolidációja 1990 és 2010 között váltakozó intenzitással, megoldásokkal és sikerességgel ugyan, de folyamatosan zajlott.

Kormányoktól függetlenül a cél a széttagoltság csökkentése volt. A szakmai és kormányzati elképzelések közös vonása volt:

- a feladat- és hatásköri rendszer felülvizsgálata,
- ezek alapján a területi államigazgatási szervek csökkentése,
- a megmaradók irányába a Kormány általi koordináció erősítése (szervezeti, vagy legalább működési, integráció útján).

Mindezek közül azonban csak kevés valósult meg vagy a kormányciklusokat átívelő időszükséglet vagy a tényleges politikai akarat, illetve lehetőségek hiánya miatt.

A 2010 utáni átalakítások a poszt-NPM-korszaknak megfelelően a New Public Management egyes elemeinek továbbvitelével, illetve más elemeinek elhagyásával valósultak meg. Az államigazgatás megerősítését célzó koncentráció és integráció a területi közigazgatást

érintette leginkább. Általános irányná vált a közigazgatási feladatok és hatáskörök államigazgatásba centralizálása, végrehajtásuk érdekében pedig középszinten egy összefogottabb apparátus kialakítása.

Ahogy az a vonatkozó fejezetben is olvasható, a végrehajtott reformok eredményeként sor került:

- a területi államigazgatási szervek számának csökkentésére (szervezeti integráció),
- a Kormány általános hatáskörű területi szerveinek, a fővárosi, megyei kormányhivataloknak a létrehozására,
- e hivatalok és vezetőik feladatainak folyamatos bővítésére (működési integráció),
- az ügyfelekhez közelebb lévő alsó-középszintű államigazgatási egységek (a járáások) létrehozására, valamint
- az ügyfélszolgálati tevékenység megújítására, az egyablakos integrált ügyfélszolgálatok útján.

Az átalakítások jelentős feladat- és hatásköri, szervezeti és humánerőforrás-koncentrációhoz vezettek a területi államigazgatásban. Megfelelő tapasztalatok és adatok hiányában ma még nehéz megítélni, hogy a reform, illetve beavatkozás mennyire sikeres, hatékony és fenntartható.¹ Az bizonyos, hogy a vizsgált időszak egyik legfőbb erősségeként nevezhető meg az, hogy a területi államigazgatás átalakítására irányuló célok egyértelműek voltak, a megvalósítás pedig gyors és fegyelmezett. Az is igaz azonban, hogy a reformokat megalapozó szakmai hatástanulmányok, előkészítő anyagok, valamint modellkísérletek nem igazán voltak elérhetőek.

Tény, hogy az eredmény vonatkozásában – tehát az erős államnak megfelelő közigazgatás kiépítésében – a Kormány ebben az időszakban valamennyi korábbi területi reformnál messzebbre jutott az indokolatlan strukturális széttagoltság és a felesleges párhuzamosságok megszüntetése felé vezető úton. Ez önmagában is elismerésre érdemes törekvés, mivel minden államnak jól felfogott érdeke, hogy napjaink felgyorsult világában az állami/közigazgatási döntéseket minél gyorsabban és olcsóbban tudja megvalósítani.

Figyelemmel kell azonban lenni arra, hogy a strukturális, feladat- és hatásköri integráció nyomán összefogottabb – új típusú – működés problémákat is hordozhat magában. Egyrészt azért, mert az integráció korántsem általános jellegű. A kimaradó szervtípusok miatt a rendszer differenciált maradt. Másrészt azért, mert a területi államigazgatásban több esetben az integrált szervezetben is sajátos hatásköri és illetékességi szabályok érvényesülnek, amelyek ronthatják a dekoncentrált államigazgatás átláthatóságát. Ennek megfelelően a terület vonatkozásában a jövő egyik meghatározó kérdése az, hogy miként lehet a hatékonyságot szolgáló megoldásokat úgy továbbfejleszteni, hogy közben az államigazgatás középszintje megőrizhesse ügyfélközpontúságát.

¹ Ezzel összefüggésben lásd a *Jó Állam Jelentéseket*, valamint az *OECD által a KKFS kapcsán készített értékelő anyagot*. Előbbiek elérhetőek itt: <https://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 19.) Utóbbi elérhetősége: www.oecd.org/publications/hungary-2017-9789264286535-en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).

3. A helyi önkormányzatokat érintő egyes változások, a törvényességi felügyelet

A helyi önkormányzati rendszer átalakításának egyik fő intézménye a törvényességi felügyelet bevezetése volt. Az ellenőrzés egyes felügyeleti eszközökkel történő bővítése nem új elképzelés, hanem régóta megfogalmazott cél volt a rendszerváltást követő minden kormányciklusban. Ez nem csupán azért volt így, mert a törvényességi felügyelet az addigi, lényegében eszköztelen ellenőrzéshez képest jobban illeszkedik más európai, kontinentális rendszerű államok gyakorlatához, hanem mert az azokban történő alkalmazásnak komoly, a közérdeket védő szerepe van.

Nem véletlen tehát, hogy az ehhez szükséges parlamenti többség birtokában a jogalkotó az Alaptörvénybe illesztette a klasszikus felügyeleti eszközök egy részét, főként azokat, amelyeket a jogirodalom az 1990 után eltelt több mint 20 éves működés alatt folyamatosan hiányolt. A hatályos szabályozás ugyan tartalmaz ide nem sorolható és sajátos, más országokban nem ismert elemeket is, így például a helyi önkormányzatok törvénysértő mulasztása esetén a pótlás a rendeletekre is kiterjed, minden felügyeleti eszközre igaz azonban, így erre is, hogy csak megfelelő garanciák mellett alkalmazhatók, de éppen a jogbiztonságot segítik elő.

Ez igaz a helyi önkormányzatok gazdálkodási autonómiáját érintő új intézményekre is, az idetartozó rendelkezések is a helyi önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgálják, de persze megfelelő korlátok közt. Tény az, hogy az új helyi önkormányzati rendszer alapjaiban tér el a liberális alapokra épülő és a helyi önkormányzati autonómiát középpontba helyező korábbi szabályozástól. Az új szabályozás a központi állam számára teremtett olyan gyors és hatékony eszközöket, amelyek segítségével a helyi önkormányzatok korábbi nagyfokú autonómiájából adódó problémák megoldhatók.

Ennek sorában a törvényességi felügyelet hazai rendszere ugyan olyan megoldást valósított meg, amely alapvetően erős felügyeleti eszközökön alapul, más ezek lehetősége és alkalmazásának szükséglete. Ez utóbbi értékeléséhez még nem állnak rendelkezésre megfelelő tapasztalatok, de a Kúria és más szervek eljárásában is körvonalazódnak már egyes tendenciák. Mindezek alapján megállapítható, hogy a törvényességi felügyelet bevezetése előrelépés volt a jó állam megvalósításában. A felügyeleti eszközök alkalmazása megfelelő garancia, és azok körültekintő, megfontolt alkalmazása elősegítheti nemcsak a jogalkotás és a jogalkalmazás, de a közszolgáltatások színvonalának javítását és a feladatellátás egységesítését is.

A helyi autonómia védendő és megbecsült érték, amely azonban nem önmagában lévő. Közérdek ugyanis az, hogy a közigazgatás egyik alrendszerét képező helyi önkormányzatok, illeszkedve az állami működés és a közigazgatás egészéhez, a közérdeket szolgálva, jogkövető módon vegyenek részt az állampolgárok életviszonyainak alakításában.

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: kiadvanyok@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztő: Bujdosó Hajnalka
Korrektor: Resofszi Ágnes
Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00842_00

ISBN 978-963-531-287-0 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-288-7 (pdf)
ISBN 978-963-531-289-4 (epub)

A magyar közigazgatás szervezeti rendszerének fejlődését a rendszerváltástól napjainkig különböző, esetenként egymással ellentétes hatásmechanizmusok érték. Így előbb az *Új Közmenedzsment* adaptációs kísérleteinek rendelődött alá, majd a pénzügyi-gazdasági világválság következményeinek állami kezelése ismét felértékelte a közigazgatás hagyományos, főként közhatalmi eszközeit a napjainkban világszerte érvényesülő neoweberi vagy poszt-NPM-irányvonalaknak megfelelően. E folyamatban a magyar közigazgatás 2010 óta tartó radikális átalakítása nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő jelentőségű az általa alkalmazott szervezeti integrációval és működési centralizációval, amely sok tekintetben hungarikumnak számító új intézmények kialakításához vezetett. Ezekben együtt figyelhetők meg a hagyományos közigazgatás elemeinek erősödése és egyes közmenedzsment elemek tovább élése. E munka ezek lényeges vonásait igyekszik bemutatni a kormányzásban és a közigazgatásban, áttekintve azok változásait a magyar alkotmányos és a nemzetközi – köztük uniós – környezetben.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE