

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 félpreszidenciaális rendszerekben, szerepe csupán a végrehajtó hatalom irányításában való részvétellel korlátozódik, mert ez a jogkör megoszlik az államfő és a Kormány közt; a prezidenciaális 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 egypártrendszer 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 szervezetiileg 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 megszervezetek 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 járások 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 Közszolgáltatás-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 közszférában foglalkoztatottak száma 2007 óta közel állandó. A teljes közszférában 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 Közszolgáltatás-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 felelősséggkörében 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 felelősséggkörében 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 közzé. 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 szakirodalmi 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 tárgyalási irásbeli 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 döntései 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 ülésén – 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 Terrorelhárítási Központ, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a Terrorelhárítási 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 Terrorelhárítási Központ főigazgatója, a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatója, a Terrorelhárítási 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 képviselétére. 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 uniói 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 egészségturizmusra 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 szervezeteknek. 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 Foglalkoztatási 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 megbízatás 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. Megbízatásuk 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 mozgástere 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 létrehozunk 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. Ere 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. Végso 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 realitások 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 mindig 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 beszívároghatva 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 sztenderdjeit 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 kapjanak 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 követhetetlenné 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. Következésképpen 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 háttérében¹²¹ 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 öröndetes 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 szervezetiileg 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 jöjjenek 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 ide tartozó 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 mindenképp 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 érvként, 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 elvértve 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 államtanács 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 vezetők, 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.)