

KÖZIGAZGATÁSI VIZSGA TANANYAGOK

Közigazgatási alapvizsga

Hetedik, az Alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás



KÖZIGAZGATÁSI ALAPVIZSGA

Hetedik, az Alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás

Nemzeti Közsolgálati Egyetem
Államtudományi és Közigazgatási Kar

•

Budapest

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2019

A közigazgatási alapvizsga jegyzete a Magyary Zoltán Közigazgatási-fejlesztési Program, a versenyvizsga felsőfokú oktatási és képzési segédanyag, valamint Patyi András – Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog (Dialog Campus, 2009) című könyvének alapulvételével történt.

Az oktatási-képzési segédanyag kialakításában közreműködött:

Dr. Almásy Gyula, Dr. Bartha Zsuzsanna, Dr. Borbás Beatrix, Dr. Boros Anita, Dr. Cserny Ákos, Dr. Csuth Sándor, Farkas Krisztina, Farkas Péter, Dr. Hazafi Zoltán, Hegedűs Tamás, Dr. Horváth Attila, Juhász Lilla Mária, Dr. Kádár Krisztián, Kántor Zoltán, Dr. Kukorelli István, Dr. Lantos Ottó, Dr. Müller György, Dr. Nemeslaki András, Dr. Péterfalvi Attila, Dr. Rupp Zoltán, Dr. Szalai András, Dr. Torma András, Dr. Tóth Norbert, Dr. Tózsza István, Dr. Török Tamás, Zala Mihály, Dr. Zombor Ferenc

A tananyag hatályosításában közreműködött:

Dr. Belényesi Emese, Dr. Bíró János, Dr. Borbás Beatrix, Dr. Boros Anita, Dr. Csalló Krisztina, Farkas Péter, Dr. Gerencsér Balázs, Dr. Gregóczki Etelka, Dr. Gyergyák Ferenc, Hegedűs Tamás, Dr. Horváth Attila, Horváthné Varga Polyák Csilla, Juhász Lilla Mária, Dr. Kádár Krisztián, Kántor Zoltán, Kisfaludy László, Dr. Kisfaludy Zoltán, Kisgergely István, Dr. Klotz Péter, Dr. Lantos Ottó, Dr. Linder Viktória, Dr. Péterfalvi Attila, Dr. Révész Balázs, Révész Éva, Soós Hajnalka, Dr. Szalai András, Dr. Tóth Norbert

A tananyag lektorálásában közreműködött:

Dr. Back András, Dr. Belányi Márta, Dr. Belényesi Emese, Dr. Bodor Viktória, Dr. Erdős Csaba, Dr. Fazekas János, Dr. Gerencsér Balázs, Dr. Gregóczki Etelka, Dr. György István, Dr. Hazafi Zoltán, Dr. Imre Miklós, Dr. Kádár Krisztián, Kántor Zoltán, Dr. Kis Norbert, Lóczy Péter, Dr. Péterfalvi Attila, Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet, Dr. Szegvári Péter, Tapa Barnabás, Dr. Tóth Norbert, Dr. Vértesy László, Dr. Vizi Balázs, Dr. Zala Mihály

Az Alaptörvény értékeit tartalmazó szövegdobozok szerzői:

Dr. Gáva Krisztián, Dr. Smuk Péter, Dr. Téglási András

A kézirat lezárásának dátuma:

2019. február 27.

Hetedik, az Alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás

A szövegdobozok hozzáadásának dátuma:

2019. február 27.

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

TARTALOM

| | |
|---|-----------|
| ELŐSZÓ | 9 |
| 1. MODUL: ALKOTMÁNYOS ÉS JOGI ALAPISMERETEK | 10 |
| 1.1. Almodul: Alkotmányos és jogi ismeretek | 10 |
| 1.1.1. A JOG FOGALMA | 10 |
| 1.1.2. A JOGREND FOGALMA ÉS A JOGFORRÁSOK ELMÉLETI RENDSZERE | 10 |
| 1.1.3. AZ ALKOTMÁNYOS ÁLLAM | 10 |
| 1.1.4. NÉPSZUVERENITÁS ÉS NÉPKÉPVISELET | 12 |
| 1.1.5. A HATALMI ÁGAK MEGOSZTÁSÁNAK ELVE | 14 |
| 1.1.6. A JOGEGYENLŐSÉG ELVE | 15 |
| 1.1.7. A JOGÁLLAMISÁG ELVE | 15 |
| 1.1.8. A TÖRVÉNYEK URALMÁNAK ELVE | 16 |
| 1.1.9. A KÖZHATALOM TÖRVÉNYHEZ KÖTÖTTSÉGÉNEK ELVE | 16 |
| 1.1.10. A VÉGREHAJTÓ HATALOM FELELŐSSÉGE A TÖRVÉNYHOZÓ HATALOM ELŐTT | 17 |
| 1.1.11. A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG ELVE | 17 |
| 1.1.12. AZ ALAPVETŐ JOGOK ÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK ELVE | 17 |
| 1.2. Almodul: Államszervezet | 20 |
| 1.2.1. AZ ORSZÁGGYŰLÉS | 20 |
| 1.2.2. A KORMÁNY | 23 |
| 1.2.3. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK | 24 |
| 1.2.4. A BÍRÓSÁGOK | 26 |
| 1.2.5. AZ ÜGYÉSZSÉG | 27 |
| 1.2.6. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG | 28 |
| 1.2.7. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA ÉS HELYETTESEI | 29 |
| 1.2.8. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK | 30 |
| 1.3. Almodul: Jogi szabályozás | 32 |
| 1.3.1. A JOGFORRÁS FOGALMA ÉS CSOPORTJAI | 32 |
| 1.3.2. AZ ALAPTÖRVÉNY | 33 |
| 1.3.3. JOGALKOTÁS MINŐSÍTETT HELYZETEK BEN | 36 |
| 1.3.4. A KÖZJOGI SZERVEZETSZABÁLYOZÓ ESZKÖZÖK | 36 |
| 1.3.5. A JOGSZABÁLYOK KÖTELEZŐ EREJE | 37 |
| 1.3.6. A KÖZÖSSÉGI JOG – NEMZETKÖZI JOG – NEMZETI JOG VISZONYA | 38 |
| 2. MODUL: KÖZIGAZGATÁSI ALAPISMERETEK | 39 |
| 2.1. Almodul: A közigazgatás intézményrendszere és jogi alapfogalmai | 39 |
| 2.1.1. AZ IGAZGATÁS ÉS A KÖZIGAZGATÁS FOGALMA | 39 |
| 2.1.2. A KÖZPONTI IGAZGATÁS SZERVEI | 40 |
| 2.1.3. A KÖZPONTI IGAZGATÁS HELYI-TERÜLETI SZERVEI | 46 |
| 2.1.4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK | 49 |

| | |
|---|------------|
| 2.2. Almodul: Közzszolgálat | 54 |
| 2.2.1. A KÖZSZOLGÁLATI HUMÁNPOLITIKA MEGÚJÍTÁSA | 54 |
| 2.2.2. A KÖZSZOLGÁLATI JOG ALAPJAI | 56 |
| 2.2.3. A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY LÉTESÍTÉSE ÉS MÓDOSÍTÁSA | 62 |
| 2.2.4. A JOGVISZONY MEGSZŰNÉSE ÉS MEGSZŰNTETÉSE | 63 |
| 2.2.5. ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG A KÖZSZOLGÁLATBAN | 65 |
| 2.2.6. ELŐMENETEL A KÖZSZOLGÁLATBAN | 66 |
| 2.2.7. TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS ÉS MINŐSÍTÉS | 68 |
| 2.2.8. KÉPZÉS ÉS TOVÁBBKÉPZÉS | 69 |
| 2.2.9. MUNKAIDŐ ÉS PIHENŐIDŐ | 70 |
| 2.2.10. A MUNKAVÉGZÉS SZABÁLYAI | 71 |
| 2.2.11. ILLETMÉNYRENDSZER | 72 |
| 2.2.12. FELELŐSSÉG A KÖZSZOLGÁLATBAN | 73 |
| 2.2.13. A KIT. HATÁLYA ALATT ÁLLÓ KORMÁNYTISZTVISELŐKRE VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS | 74 |
| 2.3. Almodul: Közzszolgálati hivatásetika | 83 |
| 2.3.1. AZ ETIKA, HIVATÁSETIKA FOGALMA | 84 |
| 2.3.2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS | 85 |
| 2.3.3. A HIVATÁSETIKA JOGI SZABÁLYOZOTTSÁGA ÉS AKTUALITÁSAI MAGYARORSZÁGON | 86 |
| 2.3.4. KORRUPCIÓMEGELŐZÉS ÉS INTEGRITÁSSZEMLELET A KÖZSZOLGÁLATBAN | 90 |
| 2.4. Almodul: Közigazgatási jogalkalmazás és hatósági eljárás | 98 |
| 2.4.1. KÖZIGAZGATÁSI JOGALKALMAZÁS | 98 |
| 2.4.2. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS | 102 |
| 2.5. Almodul: A közigazgatás-fejlesztési stratégia keretei | 122 |
| 2.5.1. KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI STRATÉGIÁK 2010 UTÁN | 122 |
| 2.5.2. BEVEZETÉS A KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉS ELMÉLETÉBE ÉS GYAKORLATÁBA | 122 |
| 2.5.3. A KÖZIGAZGATÁS- ÉS KÖZSZOLGÁLTATÁS-FEJLESZTÉSI STRATÉGIA | 125 |
| 3. MODUL: EURÓPAI UNIÓS ALAPISMERETEK | 131 |
| 3.1. Almodul: Az Európai Unió fejlődése és intézményrendszere | 131 |
| 3.1.1. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ RÖVID TÖRTÉNETE (PÁRIZSTÓL LISSZABONIG) | 131 |
| 3.1.2. AZ EURÓ, AZ EURÓÖVEZET ÉS A MONETÁRIS UNIÓ. NYELVI REZSIM AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS AZ EU JELKÉPEI | 132 |
| 3.1.3. AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYRENDSZERE | 133 |
| 3.2. Almodul: Az Európai Unió jogrendszere | 141 |
| 3.2.1. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGRENDSZERÉNEK SAJÁTOS SÁGAI ÉS LEGFONTOSABB ELEMEI | 141 |
| 3.2.2. ALAPJOGVÉDELEM AZ EURÓPAI UNIÓBAN | 143 |
| 3.2.3. AZ EURÓPAI UNIÓS JOG ÉS A MAGYAR JOG VISZONYA | 143 |

| | |
|--|------------|
| 4. MODUL: GAZDÁLKODÁSI ÉS PÉNZÜGYI ALAPISMERETEK | 146 |
| 4.1. Almodul: Pénzügyi alapismeretek | 146 |
| 4.1.1. A MONETÁRIS POLITIKA CÉLJA ÉS ESZKÖZRENDSZERE | 146 |
| 4.1.2. NEMZETGAZDASÁG, GAZDASÁGI SZERKEZET, A GAZDASÁGI TELJESÍTMÉNY MÉRÉSE | 151 |
| 4.1.3. AZ ÁLLAM SZEREPE A NEMZETGAZDASÁGBAN | 154 |
| 4.2. Almodul: Államháztartási és költségvetési gazdálkodási alapismeretek | 155 |
| 4.2.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS FELÉPÍTÉSE, ALAPFOGALMAK | 155 |
| 4.2.2. BEVÉTELEK ÉS KIADÁSOK | 157 |
| 4.2.3. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS ELKÉSZÍTÉSÉNEK, VÉGREHAJTÁSÁNAK SZABÁLYAI | 159 |
| 4.2.4. NEMZETI VAGYON | 162 |
| 4.2.5. KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK | 164 |
| 4.2.6. KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS, ELLENJEGYZÉS, ÉRVÉNYESÍTÉS, UTALVÁNYOZÁS | 167 |
| 4.2.7. ELLENŐRZÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS TERÜLETÉN | 167 |
| 5. MODUL: INFORMÁCIÓBIZTONSÁGI ÉS ADATVÉDELMI ALAPISMERETEK | 171 |
| 5.1. Almodul: Adatvédelem | 171 |
| 5.1.1. A SZEMÉLYES ADATOK VÉDELMEHEZ VALÓ JOG SZÜLETÉSE | 171 |
| 5.1.2. A HAZAI ADATVÉDELEM JOGI KERETEI | 171 |
| 5.1.3. A JOGSZERŰ ADATKEZELÉS KÖVETELMÉNYEI | 173 |
| 5.1.4. AZ ÉRINTETT JOGAI | 174 |
| 5.2. Almodul: Információszabadság | 175 |
| 5.2.1. AZ ÁLLAM ÁTLÁTHATÓSÁGA | 175 |
| 5.2.2. A KÖZÉRDEKŰ ADATOK | 176 |
| 5.2.3. A KÖZÉRDEKBŐL NYILVÁNOS ADATOK | 176 |
| 5.2.4. AZ ADATOK MEGISMERÉSE | 176 |
| 5.2.5. AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG JOGI KORLÁTAI | 178 |
| 5.2.6. NYILVÁNTARTÁSOK | 178 |
| 5.3. Almodul: Információbiztonság | 179 |
| 5.3.1. A MINŐSÍTETT ADATOK VÉDELMENEK JOGI ALAPJAI | 179 |
| 5.3.2. A MINŐSÍTÉSI SZINT ÉS AZ ÉRVÉNYESSÉGI IDŐ | 180 |
| 5.3.3. A FELÜLVIZSGÁLAT | 180 |
| 5.3.4. A FELÜLBÍRÁLAT | 181 |
| 5.3.5. A SZEMÉLYI BIZTONSÁGI FELTÉTELEK | 181 |
| 5.3.6. A FIZIKAI BIZTONSÁGI FELTÉTELEK | 182 |
| 5.3.7. AZ ADMINISZTRATÍV BIZTONSÁGI FELTÉTELEK | 182 |
| 5.3.8. AZ ELEKTRONIKUS BIZTONSÁGI FELTÉTELEK | 182 |
| 5.3.9. A MINŐSÍTETT ADATOK BÜNTETŐ- ÉS SZABÁLYSÉRTÉSI JOGI VÉDELME | 183 |
| 5.3.10. AZ ADATKEZELÉSI ÉS A RENDSZERENGEDÉLY | 184 |
| 5.3.11. A TELEPHELY BIZTONSÁGI TANÚSÍTVÁNY ÉS AZ EGYSZERŰSÍTETT TELEPHELY BIZTONSÁGI TANÚSÍTVÁNY KIADÁSÁRA IRÁNYULÓ ELJÁRÁS | 184 |
| 5.3.12. A MINŐSÍTETT ADATOK VÉDELMENEK HATÓSÁGI FELÜGYELETE | 185 |

| | |
|--|------------|
| 6. MODUL: A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK MŰKÖDÉSE | 186 |
| 6.1. Almodul: Közigazgatás szervezetelméleti megközelítésben | 186 |
| 6.1.1. BÜROKRÁCIAELMÉLETEK | 189 |
| 6.1.2. A KÖZIGAZGATÁS FŐBB KÖRNYEZETI JELLEMZŐI | 190 |
| 6.1.3. A KÖZIGAZGATÁSI REFORMOKKAL KAPCSOLATOS ELMÉLETEK | 192 |
| 6.2. Almodul: Vezetői feladatok a közigazgatásban | 196 |
| 6.2.1. CÉLKIJELÖLÉS, STRATÉGIAALKOTÁS | 197 |
| 6.2.2. SZERVEZÉS | 199 |
| 6.2.3. SZEMÉLYES VEZETÉS (LEADERSHIP) | 202 |
| 6.2.4. KONTROLL | 205 |
| 6.2.5. KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK VEZETÉSÉNEK SAJÁTOSSÁGAI: IRÁNYÍTÁS, FELÜGYELET, ELLENŐRZÉS | 208 |
| 6.3. Almodul: A közigazgatási szervezetek működési folyamatai | 210 |
| 6.3.1. ALAPFOGALMAK, ALAPMODELLEK | 210 |
| 6.3.2. A FOLYAMATMODELLEZÉS MÓDSZERTANA | 215 |
| 6.3.3. A KÖZIGAZGATÁS FŐ FOLYAMATAINAK MEGSZERVEZÉSE | 220 |
| 6.3.4. AZ E-KÖZIGAZGATÁS | 223 |
| 6.3.5. STRATÉGIAI KIHÍVÁSOK, FEJLESZTÉSI IRÁNYOK, KERETEK | 231 |
| 7. MODUL: NEMZETPOLITIKA | 234 |
| 7.1. Almodul: Elvi keret: a magyar nemzet határokon átívelő összetartozása, az egységes magyar nemzet | 235 |
| 7.1.1. AZ ALAPTÖRVÉNY | 235 |
| 7.1.2. A NEMZETI ÖSSZETARTOZÁS MELLETTI TANÚSÁGTÉTELRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY | 236 |
| 7.2. Almodul: A cselekvési területek | 236 |
| 7.2.1. EGYSZERŰSÍTETT HONOSÍTÁS | 236 |
| 7.2.2. HATÉKONY TÁMOGATÁSPOLITIKA | 237 |
| 7.2.3. BETHLEN GÁBOR ALAP | 237 |
| 7.2.4. HATÁRTALANUL! OSZTÁLYKIRÁNDULÁSI PROGRAM | 238 |
| 7.3. Almodul: magyar–magyar kapcsolattartás, párbeszéd | 238 |
| 7.3.1. MAGYAR ÁLLANDÓ ÉRTEKEZLET | 238 |
| 7.3.2. MAGYAR DIASZPÓRA TANÁCS | 239 |
| 7.3.3. KÁRPÁT-MEDENCEI MAGYAR KÉPVISELŐK FÓRUMA | 239 |
| 7.3.4. AZ ORSZÁGGYŰLÉS NEMZETI ÖSSZETARTOZÁS BIZOTTSÁGA | 240 |

ELŐSZÓ

A közigazgatási alapvizsga tananyagfejlesztéséért felelős Nemzeti Közszerológati Egyetem kiemelt figyelmet szentel a vizsgázók tapasztalatainak, véleményének. Erre tekintettel a közigazgatási alapvizsgát 2011. szeptember 1-je óta teljesítő több mint tízezer tisztviselő javaslatainak szem előtt tartásával bocsátja az egyetem útjára a tananyag 6. átdolgozott kiadását.

A tananyagban rögzített ismeretanyag és a közigazgatási alapvizsga követelményrendszerének megújítása folyamatosan követi a közigazgatás változásait, az Alaptörvényre épülő megújuló joganyagot, továbbá épít a kiérlelt szakirodalmi álláspontokra és a közigazgatás dinamikus forrásaira is. Az alapvizsga tananyaga a korábbiaknál lényegesen nagyobb hangsúlyt helyez a változások irányainak bemutatása mellett a változások okainak ismertetésére, a közigazgatás stratégiai és fejlesztési környezetére, a közszolgáltatóság hivatásetikai kérdéseire, a szervezeti és személyi hatékonyság szempontjaira. A közigazgatási alapvizsga a közszológati tisztviselők közigazgatási ismereti szintjének felmérését, elmélyítését, a közigazgatási tudásminimum biztosítását célozza. Éppen ezért a Nemzeti Közszerológati Egyetem fontosnak tartja, hogy a közszológatban feladatot teljesítők megismerjék és megértsék az aktuális közigazgatás-fejlesztési elképzeléseket.

Bár az alapvizsga-felkészítő tantermi kurzusokon történő részvétel nem kötelező, a felkészítők szervezése folytatódik annak érdekében, hogy a konzulensek tanuláscentrikus, az ismeretanyag megértését támogató módszertan szerint dolgozva segítsék azok felkészülését, akik az önálló tanulási módszerek mellett a konzulensek támogatásával szeretnék elsajátítani az alapvizsga ismeretanyagát. Az önálló felkészülési módot választó tisztviselők részére a közigazgatási alapvizsga e-learning változatát kínáljuk, amely a teljes tananyag egy részének színesebb, interaktívabb online bemutatása céljából született. Fontos leszögezni, hogy az e-tananyagoknak nem helyettesítő, hanem kiegészítő szerepe van. Ez azt jelenti, hogy nem az írott alapvizsga-tananyag visszaadása a cél, hanem egyes tananyagrészek „elmagyarázása”, amelyre a tankönyvben terjedelmi korlátok miatt nem jutott lehetőség, vagy önmagukban bonyolultabb összefüggéseket tartalmaznak. Ebből fakadóan – a jobb megértés végett – ezek az e-tananyagok tartalmazhatnak olyan ismereteket is, amelyek nem részei a tankönyvnek. Az e-tananyag elérhetőségével kapcsolatban itt talál információt: <http://vtki.uni-nke.hu/kozigazgatasi-vizsgak/kozigazgatasi-alapvizsga/tananyag-es-kovetlemenyrendszer>. Azoknál a részeknél, amelyekhez kiegészítő e-tananyag kapcsolódik, ezt az oldal margójára elhelyezett ikonnal jeleztük.

A közigazgatási alapvizsga tesztkérdései a tananyagban megjelenő információkra szorítkoznak; a vizsgáztatás gyors és egyszerű módon írásban, egy a számítógép által véletlenszerűen generált tesztfeladatsor kitöltésével történik, ami az objektív mérés garanciája.

Bízom abban, hogy sikerül az alapvizsga ismeretanyagát, ezáltal a vizsgázó kollégák tudását folyamatosan megújítani, és jól tanulható segédanyaggal, értékes tudással támogatni a vizsgára való eredményes felkészülést.

Jó tanulást, sikeres vizsgát kívánunk!

Prof. Dr. Kis Norbert
Nemzeti Közszerológati Egyetem

1. MODUL: ALKOTMÁNYOS ÉS JOGI ALAPISMERETEK

A fejezet bemutatja az állam, az államhatalom és az államszervezet működésének alapvető fogalmait, a közhatalommal, illetve annak gyakorlásával kapcsolatos alkotmányos alapelveket. Az itt tárgyalt ismeretanyag a közhatalmi berendezkedés elemeire, a társadalmi viszonyokat alapjaiban meghatározó szabályozás forrásaira fókuszál, megteremtve a később tárgyalásra kerülő magyar közigazgatási szervezetrendszer elméleti alapjait.

1.1. ALMODUL: ALKOTMÁNYOS ÉS JOGI ISMERETEK

1.1.1. A JOG FOGALMA

Az emberi együttélés nem létezhetne bizonyos magatartási szabályok nélkül. Ezeket a szabályokat követhetik egy kisebb közösségben (például baráti társaságban, községben stb.) vagy akár nagyobbban (városban, országban stb.) egyaránt. Számos magatartási szabály befolyásolhatja az emberek viselkedését, mint például szokások, erkölcsi szabályok és vallási normák.

A szokások, illetve erkölcsi, vallási és egyéb normák esetében azt láthatjuk, hogy azok a társadalomban különféleképpen érvényesülnek, betartásuk általában önkéntes elhatározáson alapul.

A jog azonban eltér a társadalom egyéb normáitól, a jog ugyanis az állam által alkotott, illetve az állam által elismert olyan magatartási szabályokat jelenti, amelyek kötelezőek, érvényesülésüket állami szervek kényszerrel biztosítják. A jog keletkezését tehát elsősorban az állami szervekhez köthetjük, de szükséges hozzátenni, hogy az állam által elismert szabályok is ide tartoznak. Ilyenek lehetnek például a nemzetközi jogi szabályok.

1.1.2. A JOGREND FOGALMA ÉS A JOGFORRÁSOK ELMÉLETI RENDSZERE

A jogrendszer egy adott állam hatályos jogszabályainak és egyéb jogi előírásainak a rendezett összességét jelenti. Ebből a meghatározásból az következik, hogy egy adott államról (országról) van szó a jogrendszer esetében. A mi esetünkben Magyarország jogrendszeréről. Nemcsak a hatályos jogszabályok, hanem más úgynevezett jogforrások (amelyekről még lesz szó) is a jogrendszerhez tartoznak, ezért szükséges hozzátennünk az egyéb jogi előírás fogalmi elemét is. Végül szükséges hozzátennünk, hogy valamiféle rendezettséget tükröznek ezek a szabályok. Sokszor mondjuk azt, hogy a jogszabályok nem érthetőek, vagy túl gyakran változnak. Mégis rendezett összességet alkotnak ezek a szabályok, mert létezik **a jogforrási hierarchia elve**, amely azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogforrás nem lehet ellentétes a magasabbal.

1.1.3. AZ ALKOTMÁNYOS ÁLLAM

Az államot nagyon sokféleképpen lehetne meghatározni, azonban a legfontosabb elemei felsorolhatóak, mert minden állam **területtel, lakossággal és központi kormányzattal kell, hogy rendelkezzen.** Államnak voltak tekinthetőek az ókori keleti birodalmak vagy a középkor királyságai is, azonban ezek nem nevezhetők alkotmányos államnak.

Az **alkotmányos államban ugyanis** az együttélés legfőbb szabályait az adott állam alaptörvénye, alkotmánya adja. Az alkotmány azokat a legfontosabb szabályokat tartalmazza, amelyek korlátozzák az államhatalmat, biztosítják a polgárok alapvető jogait. Az alkotmányokban ezen kívül többek között megtaláljuk az államszervezet felépítésére és a jogrendre vonatkozó legfontosabb szabályokat is. Az alkotmány egyik legfontosabb funkciója, hogy jogi keretet szabjon az államhatalom működésének és garanciákat nyújtson a polgárok szabadságának tiszteletben tartására, védelmére. Mindezek azonban nem feltétlenül vannak egyetlen törvényben összefoglalva, mint az írott vagy másképpen kartális alkotmány esetében. A történeti alkotmány törvények sokaságából, illetve alkotmányos szokásokból áll. Ilyen az angol alkotmány, de ilyen alkotmánya volt hazánk is. Az első írott alkotmányunk az 1949. évi XX. törvény volt, amely az 1989-es rendszerváltásig valójában nem is tekinthető szoros értelemben vett „valódi alkotmánynak”, hiszen nem korlátozta az államhatalmat. Ez az alkotmány tehát az 1989-es és 1990-es alkotmány módosítással jelentősen átalakult, és egy demokratikus jogállami alkotmánnyá vált.

2011-ben az Országgyűlés új alkotmányt fogadott el, amelynek megnevezése Magyarország Alaptörvénye. Az Alaptörvény 2012. január 1-jén lépett hatályba. A régi Alkotmány formálisan törvény volt, míg az Alaptörvénynek nincs száma, így formálisan sem tekinthetjük egyszerű törvénynek. Hazánk Alaptörvénye írott alkotmánynak tekinthető, ugyanakkor szükséges hozzátenni, hogy az Alaptörvény a történeti alkotmányra is hivatkozik, amikor kimondja: *„Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”* Magyarország Alaptörvénye a korábbi Alkotmányhoz képest új szerkezeti felépítésű. Nemcsak az ünnepélyes bevezető, a Nemzeti hitvallás jellege jelentős változás, de lényeges az is, hogy az alapvető szabadságjogok megelőzik az államszervezetre vonatkozó rendelkezéseket, szakítva a korábbi szocialista alkotmányok szerkezeti felépítésével. Az Alaptörvény számtalan értéket is megfogalmaz, amelyek jelen tankönyvben külön szövegdobozokban jelennek meg.

Minden olyan államban, amely demokratikus, jogállami keretek között működik, léteznie kell egy alaptörvénynek. Ez az alaptörvény, alkotmány az, amely kiemelkedik a jogi normák közül, vezető helyet foglal el a jogforrások hierarchiájában, és meghatározza a társadalmi együttélés legfőbb szabályait. Ezen alkotmányok esetében közös ismérv, hogy szabályozási területük minden államban közel azonos:

- rendelkeznek az adott állam politikai, gazdasági berendezkedéséről;
- rendelkeznek a közhatalmi szervek rendszeréről;
- rendezik az állam és állampolgár viszonyrendszerét, valamint
- deklarálják az alapvető jogokat.

Az **Alaptörvény** olyan jogi alaprend és értékrend, amely a belső jogforrási hierarchia élén állva rögzíti az állam politikai rendjét, valamint **tartalmi** és **formai** szempontból kiemelkedik a jogi normák közül.

Tartalmi szempontból azért emelkedik ki, mert összeköti az állam polgárait, illetve korlátozza az államhatalmat. **Formai** szempontból azért emelkedik ki, mert megalkotásának és módosításának speciális szabályai vannak.



Az Alaptörvény ünnepélyes bevezetőjében (preambulumában), a Nemzeti hitvallásban az alábbiak szerint határozza meg önmagát: „Alaptörvényünk jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.”



A mai modern democráciák alkotmányainak számos követelményt kell teljesíteniük ahhoz, hogy az adott államban az alkotmányosság tartalmi szempontból is megvalósuljon. Ezek közül az alábbi **alkotmányos elveket** emeljük ki:

- a népszuverenitás és népképviselés elve;
- a hatalmi ágak megosztásának elve;
- a jogegyenlőség elve;
- a jogállamiság elve;
- a törvények uralmának elve;
- a végrehajtó hatalom felelőssége a törvényhozó hatalom előtt;
- a közhatalom törvényhez kötöttségének elve;
- a bírói függetlenség elve;
- az alapvető jogok érvényesítésének elve.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a jogfejlődés újabb és újabb kategóriákkal bővíti a fenti katalógust – ez tehát egy folyamatosan változó, bővülő követelményrendszer. Nézzük sorban ezeket az elveket!

1.1.4. NÉPSZUVERENITÁS ÉS NÉPKÉPVISELET

A felsorolt alkotmányos elvek közül az első a **népszuverenitás**. Bár e fogalom pontos tartalmáról csaknem háromszáz éve folynak viták, az elnevezés lényegében a **nép főhatalmát** jelenti.

A **népszuverenitás elve** azt foglalja tehát magában, hogy Magyarországon – ahogy azt az Alaptörvény is rögzíti – a közhatalom forrása a nép, amely hatalmát választott képviselői útján, valamint – kivételesen – közvetlenül gyakorolja. Ezen elv nyomán tehát megfogalmazódik a közhatalom gyakorlásának két formája: a képviseleti demokrácia és a közvetlen demokrácia.

A **képviseleti demokrácia** esetén a nép az általa választott képviselők útján, közvetett módon gyakorolja a hatalmat, míg a **közvetlen demokrácia** akkor valósul meg, amikor az állampolgár közvetlen módon vesz részt a döntésekben.

1.1.4.1. Képviseleti demokrácia

A parlamenti képviselőket az egyes országokban különféle úgynevezett választási rendszerben választják, attól függően, hogy az adott országban milyen rendszer működik. A legismertebb választási rendszerek a következők:

Többségi választási rendszer: a többségi választási rendszerek lényegi sajátossága, hogy a mandátumért síkra szálló jelöltek közül az szerzi meg a kívánt pozíciót, aki több szavazatot szerez; az úgynevezett abszolút többségi választási rendszerekben az a jelölt nyeri el a mandátumot, aki elnyeri a szavazatok többségét – azaz több mint felét –, addig a relatív többségi választási rendszerekben az lesz a győztes, aki a többi jelölnél több szavazatot szerez – azaz aki relatíve a legtöbb szavazatot kapta a választóktól.

Arányos választási rendszer: általában listákra lehet szavazni az ilyen rendszerekben, a választási körzetekben a választópolgárok által leadott szavazatok alapján – a leadott szavazatok arányában – annyi jelölt jut be az országgyűlésbe, ahány mandátumot ki lehet osztani az adott választókerületben. A jelöltlisták lehetnek területi vagy országos, szabad vagy kötött – aszerint, hogy

a választópolgárok sorrendiséget állíthatnak-e fel a listán szereplő jelöltek közül vagy sem. Az arányos választási rendszerekben – annak érdekében, hogy ne legyen túlságosan széttöredezett a parlament összetétele – általában választási küszöböt alkalmaznak: ez azt jelenti, hogy az a párt, amelyik nem éri el a választási küszöbként meghatározott arányszámot, nem jut mandátumhoz.

Vegyes választási rendszer: olyan rendszer, amely ötvözi a többségi és az arányos választási rendszerek egyes elemeit, kiküszöbölve ezzel az egyes választási rendszerek hátrányait, ugyanakkor megőrizve azok előnyös jellemzőit.

Magyarországon a választójog területén érvényesülnek azok az alapelvek, amelyek minden jogállami demokráciában a választást biztosítják. Ennek értelmében, hazánkban **a választójog** általános és egyenlő, **a szavazás pedig közvetlen és titkos**, valamint biztosítja a választók akaratának szabad kifejezését.

A **választójog általánossága** azt jelenti, hogy az adott lakosság részvétele minél szélesebb körben biztosítva legyen a politikai döntéshozatalnál – ne legyenek ezt akadályozó cenzusok beépítve a választójog anyagi jogszabályaiba. Választójogi cenzus például, ha a választójogot, a választhatóságot meghatározott vagyonhoz, jövedelemhez kötik.

Az **egyenlőségi** kritérium azt jelenti, hogy minden választópolgárnak azonos értékű és azonos számú szavazattal kell rendelkeznie.

A **szavazás közvetlensége** arra utal, hogy ne álljon semmilyen közvetítő személy vagy szervezet a megválasztott és a megválasztó közé, a **titkosság** pedig értelemszerűen arra, hogy aki nem szeretné, hogy választásáról más tudomást szerezzen, ezt titokban tarthatja, erre a lehetőséget az államnak biztosítani kell.

Választási rendszerünk vegyes választási rendszer. Az országgyűlési képviselők száma százkilencvenkilenc, ebből százhat országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, kilencvenhárom képviselőt pedig országos listán választanak. Az országgyűlési képviselők választása egyfordulós rendszerben történik. Az egyéni választókerületben az a jelölt lesz országgyűlési képviselő, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta. Ez tehát egy relatív többségi szisztémát jelent az egyéni választókerületekben. Az arányos listás választás esetében nem szerezhet mandátumot az a pártlista, amely a pártlistákra leadott összes érvényes szavazat legalább öt százalékát nem érte el.

A választójog szabályainak megértéséhez szükséges megkülönböztetnünk két fogalmat. A választójogot ugyanis két részre oszthatjuk, az egyiket aktív, a másikat passzív választójognak hívjuk. Az aktív választójog azt jelenti, hogy a választópolgár milyen feltételekkel jogosult szavazni (választó), míg a passzív választójog azt jelenti, hogy milyen feltételek szükségesek ahhoz, hogy indulhasson a választásokon jelöltként (választható). Minden nagykorú magyar állampolgárnak van választójoga. Aki nem rendelkezik magyarországi lakóhellyel, az csak pártlistára szavazhat, egyéni választókerületi jelöltre azonban nem. Passzív választójoghoz viszont nincs szükség a magyarországi lakóhelyre.

Az országgyűlési képviselők választásán nincs passzív választójoga olyan személynek, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.

Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Egyedül a bíróság jogosult valakit kizárni a választójogból, azért, mert bűncselekményt követett el vagy belátási képességében érintett (cselekvőképességet kizáró gondnokság esetén).



Az Alaptörvény a korábbi alkotmányi szabályozáshoz képest komoly változás előtt nyitotta meg az utat azzal, hogy a választójoghoz nem köti feltételként a magyarországi lakóhelyet, ennek szabályozását sarkalatos törvényre bizza. Így kizárólag a törvényalkotó kétharmados döntésén múlik, hogy alkalmazza-e, és mely választások esetében alkalmazza a magyarországi lakóhely követelményét. Ennek alapján nyílt meg a lehetőség, hogy az országgyűlési választások során a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok is szavazhassanak. Ezzel Magyarország is csatlakozott az európai államok többsége által követett elvhez, miszerint az állampolgársággal együtt jár a választójog.

A választójog vonatkozásában még egy jelentős változást hozott az Alaptörvény, mégpedig a kizárás tekintetében. Míg az Alkotmány a választójogból automatikusan kizárta azokat, akiket cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alá helyeztek, az Alaptörvény a választójogból való kizárást kifejezett bírósági döntéshez köti.

A választásokhoz kapcsolódik az Alaptörvény azon új rendelkezése is, amely a jelöltek, pártok esélyegyenlőségének előmozdítása érdekében előírja a televíziós, rádiós politikai reklámok ingyenességét a választási kampány során.

1.1.4.2. Közvetlen demokrácia

A közhatalom gyakorlása elsődlegesen képviseleti úton valósul meg, az Alaptörvény rendelkezik a nép közvetlen részvételének lehetőségeiről is a hatalomban. A **közvetlen hatalomgyakorlás** a döntéshozatalban elsődlegesen a **népszavazás** jogintézményében testesülhet meg.



Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése szerint a nép hatalomgyakorlása elsődlegesen képviselők útján történik, míg a közvetlen hatalomgyakorlás másodlagos. E hierarchiához igazodva szabályozták nemcsak alaptörvényi, de törvényi szinten is az országos népszavazás kezdeményezését és megtartását. Az Alaptörvény szerint a népszavazás kötőereje minden esetben feltétlen érvényesülést kíván, azaz megszűnt az Alkotmány szerinti véleménynyilvánító népszavazás lehetősége, amely jogilag nem bírt kötelező erővel az Országgyűlés számára. Ehhez hasonlóan a szintén kötelező erő nélküli népi kezdeményezés lehetőségét (ötvenezer választópolgár kérelmére az Országgyűlés napirendjére kellett venni a kezdeményezést) is megszüntették. Az Alaptörvény a népszavazás érvényességéhez az összes választópolgár több, mint felének, eredményességéhez pedig az érvényesen szavazók több, mint felének azonos szavazatát követeli meg. Mindezzel érvényesül a képviseleti demokrácia elsődlegessége, amitől csak kivételes esetben, a választópolgárok abszolút többségének akarataiban megnyilvánuló népszavazás formájában vehető vissza a nép által a közhatalom gyakorlása egy-egy kérdésben, akkor azonban feltétlen érvényesülést kíván.

1.1.5. A HATALMI ÁGAK MEGOSZTÁSÁNAK ELVE

A közhatalom gyakorlása során a megvalósítandó feladatok jól elhatárolható kategóriákba sorolhatók. Egyrészt szabályozni kell az életviszonyokat, másrészt gondoskodni kell azok végrehajtásáról, harmadrészt bírászkodni szükséges a szabályok megsértői felett.

A történelem során az úgynevezett abszolutista királyságokban, mint például XIV. Lajos Franciaországban mindhárom feladattípust a hatalom egyszemélyi birtokosa, az egyszemélyi szuverén gyakorolta. Az uralkodó törvényeket hozott, végrehajtó szervezetével – hivatalnokaival és hadseregével – gondoskodott azok végrehajtásáról, végül saját maga ítélkezett törvényei megszegői felett.

A polgári felvilágosodás több gondolkodója megkülönböztette az egyes hatalmi ágakat, de a **hatalmi ágak elválasztásáról szóló klasszikus elmélet** atyjának Charles-Louis de Secondat **Montesquieu**-t tekintjük. Montesquieu a klasszikus három hatalmi ág – a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ágak – elválasztását mint államszervezeti elvet az önkényuralom ellen ható egyetlen megoldásként határozta meg. Az ideális államberendezkedés szempontjából kívánatos, hogy a törvényhozói, a végrehajtói és a bírói hatalom (a klasszikus államhatalmi ágak) ne összpontosulhassanak egy kézben, mert ez óhatatlanul visszaélésekhez, torzulásokhoz vezet. Miután az államhatalmi ágak egyértelmű elválasztása nem lehetséges, ezért ez az elv ma már a hatalmi ágak egyensúlyának elveként működik, vagyis olyan fékeket, garanciákat kell az államvezetésbe (a közigazgatásba) beépíteni, amelyek lehetővé teszik az egyes ágak kontrollját, ellensúlyozását. A felvilágosodás óta ez az elv nem veszített jogállami jelentőségéből, csupán megvalósulásának pontos formája változott. A hatalmi ágak merev elválasztása helyett ma már sokkal inkább beszélhetünk a **hatalmi ágak egyensúlyáról**. Ez azt jelenti, hogy a hatalmi ágak egyfelől önállóan léteznek, másfelől különböző felügyeleti és ellenőrzési jogosítványokkal rendelkeznek egymás fölött abból a célból, hogy egy-egy hatalmi ágon belül ne alakulhasson ki hatalomkoncentráció. Például az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség esetén megsemmisítheti az Országgyűlés által alkotott törvényeket, vagy a bíróságok felülvizsgálhatják a közigazgatási határozatok törvényességét, illetőleg a végrehajtó hatalom felelősséggel tartozik az Országgyűlés előtt.

1.1.6. A JOGEGYENLŐSÉG ELVE

A **jogegyenlőség** lényege, hogy a jog számára minden ember megkülönböztetés nélkül egyenlő. Másképpen fogalmazva, a **törvény előtt minden ember egyenlő**.

Az egyenjogú polgárokat tehát minden alkotmányos államban a közhatalom minden szerve előtt azonos jogok és kötelezettségek illetik meg. Ez természetesen azzal a kiegészítéssel együtt értendő, hogy maga a jog teremthet bizonyos kiemelt szempontok szerint kivételeket. Kivételek azonban csakis valamely jogállami oknál fogva tehetők: például a gazdaságilag gyengébbek, a szociálisan rászorultak vagy a betegek érdekében.



Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerint a törvény előtt mindenki egyenlő. Ez az általános egyenlőségi szabály a korábbi Alkotmányban kifejezetten nem szerepelt, csak a bíróság előtti egyenlőségként rögzítették.¹ Az egyenlőséget tehát az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz képest – már nem csak a bíróság előtti egyenlőségként, hanem annál általánosabban, a törvény előtti egyenlőségként fogalmazza meg. Az Alkotmány rendelkezéséhez képest kikerült a „területén tartózkodók” kitétel, vagyis az Alaptörvény már nem szűkíti le a diszkrimináció tilalmát a területén tartózkodó személyekre, hanem mindenkinek biztosítja az alapvető jogokat. Emellett az Alaptörvény már egységesen kezeli az alapjogokat, és nem külön „emberi, illetve állampolgári jogokként”, mint az Alkotmány. További változás, hogy az Alaptörvényben a védett tulajdonságok felsorolásába bekerült a fogyatékoság szerinti különbségtétel tilalma is.

1.1.7. A JOGÁLLAMISÁG ELVE

A **jogállamiság elve** jelenti a jog uralmát, főhatalmát az állam felett. A jogállamban a **jog főhatalma** azt jelenti, hogy adott államban minden államhatalmi megnyilvánulásban érvényesül a jogi szabályozás elsődlegessége, szuverenitása – ez pedig végső soron magát az államot is a joghoz köti, és biztosítja annak korlátozását.

A közhatalom jogi szabályokhoz való kötöttségének legfontosabb következménye a közhatalmat gyakorlók cselekedeteinek előreláthatósága, kiszámíthatósága. Ez különösen azért bír jelentőséggel,

1 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22].

mert a közhatalom képviselői az állami kényszerrel való támogatottság révén helyzeti előnyt élveznek a magánfelekkel szemben.

A jogállamiság alapvető elvei:

- 1) a jogrendszer hierarchikusan épül fel, csúcsán az alkotmánnyal;
- 2) a törvényalkotás az alkotmányos rendhez kötött;
- 3) a törvényalkotás (Magyarországon kizárólagosnak nevezett) tárgyköreit törvény rögzíti (vagyis bizonyos alapvető döntések meghozatalát a törvényhozásnak kell fenntartani, azt alacsonyabb szintű norma nem tartalmazhatja);
- 4) jogszabálynak visszaható hatálya (jogalany hátrányára) nem lehet (vagyis a normának a keletkezését, sőt hatálybalépését megelőző időre hátrányos hatása nem lehet);
- 5) a jog biztosítja az alapvető emberi jogokat;
- 6) a kormányzás és a közigazgatás a törvénynek alávetetten működik, és ennek során jogot nem sérthet;
- 7) jogbiztonság;
- 8) a közigazgatási jogviszonyban az alanyi jogokat a közigazgatási bírászkodás biztosítja;
- 9) a jogszolgáltatásban az egyént megilleti a bizalmi elv;
- 10) az alkotmányosság biztosítékát az alkotmánybírászkodás jelenti.

1.1.8. A TÖRVÉNYEK URALMÁNAK ELVE

A jogi szabályozásban a demokratikus **hatalomgyakorlás fontos garanciája a törvények** mint jogforrások elsődleges alkalmazása a társadalmi viszonyok szabályozása terén. Az alapelv a modern demokráciákban abszolút értelemben nem érvényesülhet.

Az életviszonyok és élethelyzetek sokrétűsége a törvényhozásnál rugalmasabb szabályozási formát igényel, ezért a XIX. században megjelentek a végrehajtás szervei által hozott jogi normák, a rendeletek.

Az alkotmányos berendezkedésben tehát mára már nem csak a törvényhozó hatalmi ágat képviselő Országgyűlés alkothat jogot.

Bár az alkotmányozásra és a törvényhozásra kizárólagosan az Országgyűlés jogosult, a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó és semleges hatalmi tényezőkként működő egyes személyek és szervek is alkothatnak jogi normákat – igaz, általában csak az Alkotmánynál és a törvényeknél alacsonyabb szintű jogszabályokat. Így végül mégiscsak érvényesül a törvények uralma.

1.1.9. A KÖZHATALOM TÖRVÉNYHEZ KÖTÖTTSÉGÉNEK ELVE

Az alkotmányosság fogalomkörén belül szűkebb kategória a **törvényesség követelménye**. Ez annyit tesz, hogy a közhatalmi szervek működése törvényhez, jogszabályhoz kötött.

A közhatalom törvényessége **két esetben tekinthető megvalósultnak**:

- ha a közhatalom csak jogi alappal cselekedhet, továbbá
- ha megvalósul a törvények uralma, és ezeket a törvényeket be is tartják, de legalábbis az állam biztosítja a jogszabályok betartásának feltételeit.

Az első esetben, vagyis a közhatalom cselekményeinek kellő jogi alapját illetően annak az általános elvnek kell érvényesülnie, miszerint a közhatalom nevében eljárók kizárólag akkor tanúsíthatnak valamely magatartást – illetve mulaszthatják el a magatartás tanúsítását –, amennyiben ezt

jogszabály előírja vagy megengedi. Ez az elv élesen elhatárolja a közhatalom cselekvéseit a magánfelek cselekvéseinek jogi megítélésétől, akik ezzel ellentétben főszabály szerint mindent megtehetnek, amit jogszabály nem tilt.

1.1.10. A VÉGREHAJTÓ HATALOM FELELŐSSÉGE A TÖRVÉNYHOZÓ HATALOM ELŐTT

A mai polgári demokráciákban a számos vonatkozásban kölcsönös függésben lévő két hatalmi ág, a törvényhozás és a végrehajtás képviselői között szükségeltetik egyfajta bizalmi viszony, amely nélkül az együttműködés ellehetetlenül. Fontos tehát, hogy a Kormány mint a végrehajtó hatalmi ág csúcán álló szerv bírja az Országgyűlés bizalmát. Garanciális jelentősége van annak, hogy amennyiben ez a bizalom már nem áll fenn, úgy a törvényhozásnak lehetősége legyen számon kérni, végső soron elmozdítani a Kormányt a helyéről.

A számonkérésnek különböző formái alakultak ki. Ilyen számonkérési forma, hogy az Országgyűlésben a Kormánynak, illetve a Kormány tagjainak **kérdést lehet feltenni**, és **interpellációk útján** magyarázatot lehet tőlük kérni. A politikai felelősség érvényesítésének fő eszköze azonban hazánkban **a konstruktív bizalmatlansági indítvány jogintézménye**.

1.1.11. A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG ELVE

Alaptörvényünk deklarálja, hogy a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák tehát a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók. A bírói hatalmi ág önálló természetével szoros logikai kapcsolatban van a bírói függetlenség elve.

A **bíráskodás önálló hatalmi ág**, alkotmányjogi státusa meghatározó szervezeti garanciát jelent a bírói függetlenség számára. Természetesen a szervezeti jogi garanciák mellett a bírák személyét érintően is szükségeltetnek a függetlenséget garantáló rendelkezések.

1.1.12. AZ ALAPVETŐ JOGOK ÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK ELVE

Alkotmányos alapjogoknak azokat a jogokat nevezzük, amelyek minden további döntés és intézkedés nélkül, az Alaptörvény alapján megilletik a jogosultat. Az alapjogok érvényesítését az állam nemcsak a jogvédelmi háló klasszikus szervezetrendszerével – a bíróság vagy az ügyészség útján –, hanem további alapjogvédelmi tevékenységet ellátó szervek, személyek által is biztosítja. Ilyen az Alkotmánybíróság vagy az alapvető jogok biztosa.

Az alapvető jogok csoportosítása

Az alapjog jogi **deklarálásának ideje** szerint megkülönböztethetünk:

- **első generációs** alapjogokat (például az élethez, az emberi méltósághoz való jog);
- **második generációs** alapjogokat (gazdasági, szociális és kulturális jogok);
- **harmadik generációs** alapjogokat (például az egészséges környezethez való jog).

Az alapjogok alanyai szerint megkülönböztethetünk:

- **emberi jogokat**, amelyek minden embert nemre, korra, vallásra, állampolgárságra stb. tekintet nélkül, feltétlenül illetnek meg (például élethez és emberi méltósághoz való jog, a tulajdonhoz való jog, a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog vagy

a különféle személyiségi jogok: a gondolat-, a lelkiismereti és a vallásszabadság, de a lakóhely szabad megválasztásának joga is);

- **állampolgári, illetőleg az állampolgársághoz fűződő jogokat**, amelyek csak az állam és polgára viszonylatában értelmezhetők, és kizárólag az adott állam polgárait illetik meg (választójog, a népszavazás joga, vagy a közhivatal viselésének joga, az állampolgárok hazatérésének joga, vagy a magyar állampolgárt külföldi tartózkodásának ideje alatt megillető konzuli és diplomáciai védelemhez való jog).

Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség című fejezetének I. cikkében foglaltak szerint az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük pedig az állam elsődrendű kötelezettsége. Az alapvető jogok és kötelezettségek a természetes személyeket illetik és terhelik, de a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Például a közigazgatási eljárás során nem csak természetes személyek lehetnek ügyfelek, így egy szervezetre (például egy kft.) is igaz, hogy joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.

Az alapjogok érvényesítését tehát az állam azáltal is garantálja, hogy alaptörvényi szinten rögzíti: az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, azonban az alapvető jog lényeges tartalma törvényben sem korlátozható.

Előfordulhat azonban, hogy két vagy több alapvető jog egyszerre, egyidejűleg nem tud érvényesülni. Ilyenkor az egyik jog megvalósulásához egy másik alapjog korlátozására lehet szükség. Például a személyes szabadsághoz való alapvető jog alkotmányos alapjog, a büntetőeljárás terheltjével szemben elrendelt előzetes letartóztatás által mégis ennek korlátozását kell megvalósítani. Tehát a legtöbb alapvető jog nem abszolút érvényű.

Az alaptörvényi szabályozás szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Léteznek azonban olyan úgynevezett **„anyajogok”** vagy **„abszolút jogok”**, amelyekről az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy azok semmilyen körülmények között sem korlátozhatók. Ilyenek például az élethez és az emberi méltósághoz való jog, valamint a férfiak és a nők egyenjogúsága.



Az Alaptörvény az emberi méltóságból indul ki, amely az emberi lét alapja. Egyes alapvető jogokat tartalmazó rendelkezései élen elvi jelleggel rögzíti az emberi méltóság sérthetlenségét, amely valamennyi alapvető jog értelmezésére kihatóan hangsúlyosan, külön is kifejezi az emberi méltóság lényeges tartalmának érinthetlenségét. Az emberi méltósághoz való jogot, mint az emberi lét alapját az élethez való joggal egységben fogalmazza meg, és minden ember jogát elismeri az élethez és az emberi méltósághoz.

Az általános jogegyenlőségi szabály megfogalmazása mellett pedig az Alaptörvény külön is kiemeli a nők és a férfiak egyenjogúságát, mint a jogegyenlőség nemzetközi dokumentumokban is külön nevesített esetét.

Az Alaptörvény számos elemmel bővítette az alapjogi katalógust, illetve az elmúlt évtizedek tapasztalataira alapozva pontosította, az új kihívásokhoz igazította azok szabályozását. Az alapjogok bővítésének, tartalmuk kiterjesztésének meghatározó mintájául az Európai Unió Alapjogi Chartája szolgált. Innen került átvételre az emberkereskedelem, a szolgaság, az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, és az emberi egyedmásolás (klónozás) tilalma, a csoportos kiutasítás tilalma, valamint a halálbüntetést, kínzást, vagy más embertelen bánásmódot, büntetést alkalmazó államba történő kiutasítás tilalma, továbbá a munkaügyi kapcsolatok újszerű szabályozása, benne az egészséges, biztonságos és méltó munkafeltételekhez való alapjoggal, a gyermekmunka tilalmával, és a fiatalok és a szülők munkahelyi védelmének új államcélként való megjelenítésével. Az alkotmányozó a társadalmi igényekkel indokolta a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés, valamint a személy és tulajdon elleni jogtalan támadás elleni önvédelem jogának alaptörvényi rögzítését.

Az alapvető jogok mellett említést kell tennünk az alapvető kötelességekről is. Alkotmányunk hosszú ideig mindössze **négy alapvető kötelességet** határozott meg a számos alapvető jog deklarációja mellett. Ezek a következők:

- az Alaptörvény és minden más jogszabály megtartása;
- a közös szükségletekhez, a közterhekhez való arányos hozzájárulás kötelezettsége;
- a haza védelme;
- a tankötelezettség, azaz a kiskorú gyermek taníttatásának kötelessége a szülő vagy a szülői felügyeleti jogot gyakorló személy részéről.

Az új Alaptörvény további kötelezettségekkel egészítette ki az alapvető kötelességek körét, amelyek az alábbiakban foglalhatók össze:

- gondoskodás (a szülő vagy a szülői felügyeleti jogot gyakorló személy kötelessége a kiskorú gyermekéről, a nagykorú gyermek kötelessége a rászoruló szülőkről gondoskodni);
- hozzájárulás a közösség gyarapodásához és a közösségi feladatok ellátásához;
- környezeti károk okozójának kötelessége a helyreállítás, illetőleg annak költségei viselése;
- természeti erőforrások védelme;
- törvényes fellépés a hatalom erőszakos megszerzőivel, kizárólagos birtokosaival szemben.



Az Alaptörvény tehát a korábbi Alkotmányhoz képest bővítette az alapvető kötelességek körét. A tipikus kötelezettségek mellett a magyar Alaptörvény (is) visel néhány sajátos nemzeti karakterisztikus jegyet az abban foglalt kötelezettségeket illetően, úgy, mint a hatalom erőszakos megszerzésére, gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására irányuló tevékenység elleni fellépés; az állami és közösségi feladatok ellátásához, a közösség gyarapodásához való hozzájárulás; valamint a nagykorú gyermeknek rászoruló szüleiről való gondoskodási kötelezettsége.²



Az alapvető jogok és kötelességek az egyén és a közösség kapcsolatában is értelmezhetők. Ebben a tekintetben újszerű az Alaptörvény O) cikkének rendelkezése, amely szerint az egyén felelősséget visel önmagáért, és elvárt az állami és közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulása. Mindezek deklarálásával az alkotmányozó a politikai közösség azon belső értékét kívánta megfogalmazni, amelynek értelmében a közösség tagjai életük alakulásáért személyes felelősséggel tartoznak, így az egyén ne csupán a közösségtől vagy az államtól várjon segítséget a boldogulásához. Ugyanakkor a közösség sem feledkezhet meg tagjairól; ezt a Nemzeti hitvallásban ezen értékkdeklaráció egyik párhajlójaként meg is fogalmazták: „Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.”

Az egyének közösségben élnek: a társadalom minőségileg más, mint egymás mellett élő emberek sokasága. Az egyéneket is szolgáló közösségi feladatok egyes személyek által nem láthatók el, ám az azokhoz való hozzájárulás mindenkitől – képességei és lehetőségei szerint – elvárható. Jelen cikk értéktételezése elveti a túlzott individualizmust és a közösség mindenhatóságát (az egyén közösségtől való függését) egyaránt. Az egyén és a közösség viszonyának alaptörvényi felfogásához lásd még a Nemzeti hitvallás kitételét: „Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.”

A XII. cikk (1) bekezdés szerint továbbá a közösség elvárja a hozzá tartozó tagoktól, hogy képességeik szerint járuljanak hozzá a „köz” gyarapodásához. A munkavégzés olyan hozzájárulási forma lehet, amelynek különböző változataival, továbbá „képességeinek és lehetőségeinek megfelelően” mindenki képes a közösséget (is) szolgálni. Az értéktételezés egyébként nemcsak az egyén és a közösség viszonyában bír jelentőséggel, hanem a munka fogalmának és társadalmi jelentőségének értelmezésében is. A rendelkezés szöveggörnyezetében ugyanis a munka, a foglalkozás megválasztásának és a vállalkozás szabadságának deklarálását, valamint a munkához való jog kiváltását szolgáló államcél találjuk. A Nemzeti hitvallás fordulata szerint: „Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye.”

2 Lásd: Kiss Barnabás (2015): Az alapkötelezettségek alkotmányi szabályozásának alakulása az Európai Unió közép-kelet-európai államaiban. In Tóth Judit szerk.: Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 337. o.

1.2. ALMODUL: ÁLLAMSZERVEZET

A hatalommegosztás elve alapján a **törvényhozó hatalmi ágat az Országgyűlés, az igazságszolgáltató hatalmi ágat a rendes és a közigazgatási bíróságok** képviselik. A **végrehajtó hatalom élén a Kormány áll**. A többi közhatalmi szerv már nem sorolható be ebbe a hármas tagozódásba. Az államfői intézmény a hatalmi ágak felett álló, semleges hatalmi ág, a bíróságok mellett a további jogvédelmi szervek (az ügyészség, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa) és a helyi önkormányzatok szintén olyan hatalmi tényezők, amelyek nem sorolhatók sem a törvényhozói, sem a végrehajtói, sem a bírói hatalmi ágakhoz.

A klasszikus megfogalmazásra támaszkodva az államhatalmi ágak elválasztásának fogalma úgy határozható meg, hogy törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás egymástól személyileg és szervezetenként elválasztott keretek között kell, hogy működjön.

A **hatalommegosztás gyakorlati érvényesülését** biztosító módszer az egyes hatalomgyakorló szervezetek hatáskörének pontos, kizárólagos és feltétlen meghatározása. Ennek megfelelően egyrészt egy meghatározott feladat egy szervezet kizárólagos hatáskörébe tartozhat. Másrészt minden más szervezetnek a hatáskör gyakorlására jogosult szervezettel szembeni befolyását ki kell zárni, vagy legalábbis korlátozni kell oly módon, hogy a befolyásolás csak előre meghatározott feltételek mellett történhessen.

Összességében kijelenthető, hogy az egyes államhatalmi ágak egymásra hatása nem zárható ki teljesen, azaz az államhatalmi ágakat nem elég elválasztani, hanem ki is kell egyensúlyozni. Mindennek a kulcsfogalma a már említett, pontosan megfogalmazott hatáskör.

Megállapítható, hogy az állami hatalomgyakorlást, annak minden ágát, így a végrehajtást (és részeként a közigazgatást) is eluralja a jog. Egyrészt egyre inkább csak jogi normákban eleve meghatározott módon gyakorolhatók az egyes hatalmak, másrészt a konkrét döntések is jogi formát öltenek. Lényegében minden állami döntés megtámadható, ezért valamilyen formában bíróság előtt emelkedik jogerőre. Ezt egészíti ki a normakontrollt végső soron végző alkotmánybíráskodás általánossá válása, ennek folytán pedig a jogalkotás, de még az igazságszolgáltatás során is megkerülhetetlen a hatalomgyakorlás alapjogi korlátozása.

Nem kerülhető meg továbbá a **hatalomgyakorlás** egyre jellemzőbbé váló **külső korlátozottsága**, a szuverenitás szövetségi rendszerekhez tartozás folytán bekövetkező (ön) korlátozása. A számunkra legfontosabb szövetségi rendszerek (Egyesült Nemzetek Szövetsége, Észak-atlanti Egyezmény Szervezete, Európai Unió, Európa Tanács) szintén a hatalommegosztás elvén épülnek fel azzal, hogy a hatalomnak alávetett alanyok esetükben nem, vagy elsősorban nem a természetes személyek, hanem az államok. Az államok hatalomgyakorlásának önkorlátozása így könnyen kiegészülhet utólag az egyes szövetségi rendszerek bírói jellegű szervezeteinek döntéseivel.

A következőkben a közhatalmi szerveket mutatjuk be: ismertetve feladatukat, felépítésüket, létrehozásuk, megszűnésük és működésük főbb szabályait.

1.2.1. AZ ORSZÁGGYŰLÉS

Magyarországon a legfőbb népképviselői szerv az Országgyűlés. Tevékenységének két fő iránya a szabályozás és az ellenőrzés. A **szabályozási tevékenység** elsősorban az Országgyűlést kizárólagosan megillető törvényalkotási jogkörben ölt testet, míg az **ellenőrzési funkciók** a végrehajtó hatalom kontrollját jelentik.

Szabályozási tevékenysége körében az Országgyűlés megalkotja és módosítja az Alaptörvényt, a sarkalatos törvényt, valamint más törvényeket, nemzetközi szerződések kötelező hatályának

elismerésére ad felhatalmazást, egyéb jogi normákat és további, az ország irányításában alapvető fontosságú döntéseket hoz.

E körben:

- dönt a hadiállapot kinyilvánításáról;
- dönt a békekötés kérdéséről;
- közkegyelmet gyakorol.

Megválasztja:

- a köztársasági elnököt;
- a miniszterelnököt;
- az Alkotmánybíróság tagjait és elnökét;
- a Kúria elnökét;
- a Közigazgatási Felsőbíróság elnökét;
- az Országos Bírósági Hivatal elnökét;
- a legfőbb ügyészt;
- az alapvető jogok biztosát és helyetteseit;
- Állami Számvevőszék elnökét.

A törvények elfogadásáról az Országgyűlés általában a jelen lévő képviselők több mint felének szavazatával (egyszerű többség), kivételesen a jelen lévő képviselők legalább kétharmadának (minősített többség), illetve az összes képviselő legalább kétharmadának (abszolút minősített többség) a szavazatával dönt.



Határozatképesség: Azt jelenti, hogy a képviselők több mint fele megjelent az ülésen, így az Országgyűlés gyakorolja a döntéshozatalt. Amennyiben nincs meg a határozatképesség, akkor az országgyűlés döntése nem is lehet érvényes. Vagyis az alábbiakban felsorolt esetek mindegyikénél szükséges megjegyezni, hogy határozatképes Országgyűlés szükséges az érvényes döntéshez.

Egyszerű (vagy relatív) többség: A jelenlévő képviselők több mint felének szavazata. A legtöbb döntést így kell elfogadni, tehát általában a törvényeket is (ezeket feles törvénynek is szokták hívni).

Abszolút többség: Az összes képviselő több mint felének szavazata. Például a miniszterelnök megválasztásához van szükség abszolút többségre.

Minősített többség: A magyar Országgyűlésben az országgyűlési képviselők minősített többséggel hozzák meg azt a döntést, amelyhez a határozatképes Országgyűlésben jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ez szükséges például a sarkalatos törvények elfogadásához. Már itt megjegyezzük, hogy az önkormányzati jogban a minősített többség mást jelent. A minősített többséghez a megválasztott önkormányzati képviselők több mint a felének a szavazata szükséges.

Abszolút minősített többség: A magyar Országgyűlésben az országgyűlési képviselők abszolút minősített többséggel hozzák meg azt a döntést, amelyhez az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazata szükséges. Itt tehát nem a jelenlévők arányához kell mérni a kétharmadot, hanem az összes képviselőhöz. Az Alaptörvény módosítása lehet példa rá.

Az Országgyűlésre vonatkozó legfontosabb szabályokat az Alaptörvényben, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényben, illetve az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló országgyűlési határozatban [10/2014. (II. 24.) OGY határozat] találjuk meg (a továbbiakban: Házszabály). Az országgyűlési képviselők minden közérdekű ügyben **felvilágosítást kérhetnek** úgynevezett kérdés formájában:

- a Kormányhoz;
- a Kormány tagjához;
- az alapvető jogok biztosához;
- az Állami Számvevőszék elnökéhez;
- a legfőbb ügyészhez és
- a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez;

illetve **interpellációs joguk** révén **magyarázatot kérhetnek** a Kormánytól, illetőleg annak valamely tagjától a feladatkörébe tartozó ügyben.

Kérdés esetén a képviselőnek nincs lehetősége viszontválaszra, a válasz elfogadásáról az Országgyűlés nem hoz határozatot. Az interpelláció esetében, ha az interpelláló képviselő nem fogadja el a választ, akkor arról az Országgyűlésnek döntést kell hoznia.

Emellett az Országgyűlés előtt számos állami szerv vezetője **beszámolási kötelezettséggel** tartozik. Vannak továbbá olyan, szervezetileg önálló, ám funkcionálisan az Országgyűléshez tartozó szervek, amelyek az Országgyűlés ellenőrzési jogkörét látják el egy-egy részterületen:

- a költségvetési ellenőrzés területén az Állami Számvevőszék;
- de ilyen feladatokat látnak el az alapjogvédelemben az alapvető jogok biztosa, illetve
- annak helyettesei is.

Az Országgyűlésnek a végrehajtó hatalmi ág feletti legerősebb jogosítványa a konstruktív bizalmatlanság intézménye, amely lehetőséget ad az Országgyűlésnek akár arra is, hogy végső soron elmozdítsa a Kormányt a helyéről.

Az országgyűlési képviselőket közvetlenül az állampolgárok választják általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, négyéves időtartamra. Az országgyűlési képviselőket **mentelmi jog** illeti meg, amelynek két eleme **a felelőtlenség és a sérthetlenség**.

A **felelőtlenségi elem** alapján a képviselő bíróság vagy más hatóság előtt nem vonható felelőségre az országgyűlési képviselőként leadott szavazata, illetve a megbízatásának gyakorlása idején általa közölt tény vagy vélemény miatt, míg a **sérthetlenségi elem** alapján a képviselővel szemben – tettenérés esetét kivéve – csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával indítható és folytatható büntető- és szabálysértési eljárás, valamint alkalmazható ellene büntető-eljárásjogi kényszerintézkedés.



A képviselők tevékenységét a mentelmi jog mellett a szabad mandátum is védi. A szabad mandátum értelmében a képviselők nem választóik vagy pártjuk utasítása szerint, hanem a „köz érdekében” végzik tevékenységüket. Az Alkotmány is előírta ezt [20. § (2) bekezdés], de pontosabb megfogalmazást nyert az Alaptörvényben az utasítás tilalmának megjelenítésével [4. cikk (1) bekezdés]. A szabad mandátum a képviseleti demokráciát, a megválasztott képviselők egyéni érdekektől független tevékenységét, szabadságát védi. Ha képviseleti tevékenységük során természetesen nem is hagyhatják ezeket az érdekeket teljesen figyelmen kívül, döntéseik során a közérdek, a politikai közösség érdekének általánosabb szempontjára kell tekintettel lenniük. Nem állt elő új helyzet például a képviselőt kötelező frakció-állásfoglalásokkal kapcsolatban sem, hiszen az alkotmányjogi érvelés eddig is a szabad mandátum lényeges részének tekintette az utasítás tilalmát, és a frakciófegyelmet a képviselők „önkorlátozása” révén tartotta alkotmányosan elfogadhatónak.

A szabad mandátum mellett az Alaptörvény immár az egyenlő mandátumot is tételezi, ez az Alkotmányban az egyenlő választójogból és a jogegyenlőségi klauzulából volt csak közvetetten levezethető. Mind a szabad, mind az egyenlő mandátum a törvényhozás demokratikus legitimitációját és döntéshozatalát védi, a visszahívhatóság kizárásával pedig a képviseleti demokrácia értékeit.



Az Országgyűlés elnökének fegyelmi jogkörei, országgyűlési őrség [5. cikk (7); (9) bekezdés]:

A fegyelmi szabályokat az Országgyűlés, mint legfőbb képviseleti szerv sajátosságai indokolják. Az ide sorolható szabályok megsértése sokszor tudatos, szankcionálása pedig nem a politikai vélemények elnyomását jelenti – egyéb körülmények megléte esetén –, hanem inkább azok civilizálását és a Ház méltóságának, működőképességének, az eljárások zavartalanságának megőrzését. A parlamenti fegyelmi jog fontos elemének tekinthetjük, hogy a szankciókat megfelelő garanciák mellett lehessen alkalmazni. A képviselői jogok felfüggesztése vagy megvonása ugyanis a választók akaratát, a képviselők alkotmányos szinten garantált mentelmi jogát és parlamenti közreműködési jogait érinti, így az általában eljáró házelnök mellett a súlyosabb kérdésekben a plénum vagy a mentelmi bizottság dönt, vagy „fellebbezni” lehet hozzá.

A magyar Alaptörvény az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében biztosít hatáskört az Országgyűlés elnöke számára. Ezen célok érdekében alkalmazott rendészeti és fegyelmi jogkör részleteit a házszabályi rendelkezésekben kell szabályozni (lásd Ogytv. 45–52. §, 53–54. §). A rendészeti jog a fegyelmi joghoz kapcsolódó szabályrendszer, a fegyelmi rendelkezések és döntések érvényre juttatásának eszköze. Az Ogytv. 54. § szerint rendészeti jogkörbe tartozik az Országház, az Országgyűlés Irodaháza, és egyéb épületek területére történő belépés és ott-tartózkodás engedélyezése, szabályozása is. Az Országgyűlés (mint a képviselők gyűlése, s az ezt szolgáló épületek) biztonságának megteremtésére az Alaptörvény a Házelnök irányítása alatt álló, sajátos jogállású új fegyveres szervet, az Országgyűlési Őrséget rendeli (lásd Ogytv. 125–142. §).

A korábbi Alkotmány és Házszabály alapján a rendszerváltás utáni parlamenti jog fegyelmi eszközökben rendkívül gyenge volt, a házelnök jogköre a képviselői felszólalások korlátozott megregulázásra terjedt ki (szó megvonása, stb.).

1.2.2. A KORMÁNY

Előjáróban szeretnénk megjegyezni, hogy a Kormánnyal nemcsak a jogi ismeretek keretében foglalkozunk, hanem újra találkozni fogunk vele a közigazgatási alapismeretekről szóló modulban is, hiszen a Kormány a közigazgatás csúcsszerve.

A jogi ismeretek keretében tehát elsősorban alkotmányjogi szempontból közelítjük meg a Kormányt. A törvényhozó hatalmi ág után most a végrehajtó hatalmi ágról kell beszélnünk, amelynek csúcán a Kormány áll. A végrehajtó hatalom általános szerveként feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy más jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A **Kormány megalakulása** a miniszterelnöki tisztség betöltésével veszi kezdetét, akit az államfő javaslatára választ az Országgyűlés a képviselők többségének szavazatával; ezt követően kerül sor a miniszterek kinevezésére, akiket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki. A

Kormány tagjának büntetlen előéletűnek és az országgyűlési választásokon választható személynek kell lennie.

A Kormány tagjai:

- a miniszterelnök;
- a miniszterek, továbbá
- a tárca nélküli miniszterek, akik minisztériumot nem vezetnek, a Kormány által meghatározott feladatkör ellátására nevezhetőek ki.

A miniszterelnök (kormányfő) rendeletben a miniszterek közül egy vagy több **miniszterelnök-helyettest** jelöl ki.

A kormány megbízatása közvetlen összefüggésben van a miniszterelnök megbízatásával. Amennyiben a miniszterelnök megbízatása megszűnik, akkor ez együtt jár az egész Kormány, így a többi miniszter megbízatásának megszűnésével.

A kormányfő megbízatása tehát megszűnik:

- a) az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával,
- b) konstruktív bizalmatlansági indítvány Országgyűlés általi elfogadásával. Ebben az esetben a képviselők egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével – bizalmatlansági indítványt nyújthat be. Ezt hívjuk **konstruktív bizalmatlansági indítványnak**, mivel ilyenkor megbukik a miniszterelnök, egyben megválasztják az új kormányfőt,
- c) ha az Országgyűlés a miniszterelnök által kezdeményezett bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki. Ez azt jelenti, hogy a miniszterelnök bizalmi szavazást indítványozhat saját magával szemben, annak érdekében, hogy felmérje politikai támogatottságát a parlamentben. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson az országgyűlési képviselők több mint a fele nem támogatja a miniszterelnököt,
- d) lemondásával,
- e) halálával,
- f) összeférhetlenség kimondásával,
- g) ha a megválasztáshoz szükséges feltételek már nem állnak fenn. Így például, ha elveszti magyar állampolgárságát vagy büntetlen előéletét.

1.2.3. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK

A köztársasági elnök Magyarországon alkotmányos jogállását tekintve **semleges hatalomnak** tekinthető, nem tartozik egyik klasszikus államhatalmi ághoz sem, azok felett áll, mintegy kiegyenlítő, konfliktuselsimító funkcióval bír – mindezzel összhangban értelmezhető az az alapjogi kitétel, miszerint „kifejezi a nemzet egységét, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett”.

Köztársasági elnökké választható bármely magyar állampolgár, aki a választás napján a 35. életévét betöltötte. A köztársasági elnök választását jelölés előzi meg. A jelölés érvényességéhez az országgyűlési képviselők legalább egyötödének írásbeli ajánlása szükséges.

Az államfőt az Országgyűlés abszolút minősített többséggel öt évre választja. Ha az első szavazás eredménytelen volt, második szavazást kell tartani. A második szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapta.

A köztársasági elnököt e tisztségében legfeljebb egyszer újra lehet választani.

Az államfői tisztség **megszűnik**:

- a megbízatás idejének lejártával;
- az elnök halálával;
- lemondással;
- ha az elnök a feladatkörét kilencven napot meghaladó időn át képtelen ellátni;
- ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn;
- az összeférhetetlenség kimondásával;
- az elnöki tisztségtől történő megfosztással.

A **köztársasági elnök hatásköreit** illetően azokat alapvetően **két csoportra** oszthatjuk:

- 1) az egyik csoportba azokat a hatásköröket soroljuk, amelyeket önállóan gyakorol;
- 2) míg a másik csoportba tartozó **hatáskörök gyakorlásához szükségeltetik az úgynevezett miniszteri ellenjegyzés.**

A miniszteri ellenjegyzéssel a Kormány egyik tagja az államfő semleges hatalmának megőrzése végett mintegy átvállalja a döntés politikai felelősségét, tehermentesítve ezzel a köztársasági elnököt a felelősség alól.

A köztársasági elnök **miniszteri ellenjegyzés nélkül (önállóan) gyakorolható** hatáskörében:

- képviseli hazánkat;
- törvényt és népszavazást kezdeményezhet;
- az Országgyűléssel kapcsolatos hatásköreiben:
 - összehívja az Országgyűlés alakuló ülését;
 - részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés, valamint annak bizottságai ülésén;
 - kitűzi az országgyűlési képviselő-választás, a helyhatósági választások, az európai parlamenti választás és az országos népszavazás időpontját;
 - meghatározott esetekben feloszlatja az Országgyűlést;
 - az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak, illetőleg megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek;
 - javaslatot tesz egyes személyek kinevezését, megválasztását illetően (a miniszterelnök, a Kúria elnöke, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa);
- különleges jogrendet érintő döntéseket hoz;
- megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét és a Magyar Művészeti Akadémia elnökét;
- kinevezi a hivatásos bírákat és a Költségvetési Tanács elnökét;
- kialakítja hivatala szervezetét.



A Magyar Művészeti Akadémiát az Alaptörvény emelte alkotmányos intézménnyé, amely a művészettel, annak elemzésével, támogatásával, oktatásával, bemutatásával, közkinccsé tételével és képviselésével kapcsolatos tevékenységet végez. Elismerésével a művészeti szféra a tudomány világát képviselő Magyar Tudományos Akadémiával egyenrangú nemzeti intézményt kapott.

A köztársasági elnök **miniszteri ellenjegyzéshez kötött** hatáskörében:

- az Országgyűlés felhatalmazása alapján elismeri a nemzetközi szerződés kötelező hatályát;
- megbízza és fogadja a követeket, nagyköveteket;
- egyéni kegyelmezési jogot gyakorol;
- állampolgárság megszerzésével és megszüntetésével kapcsolatos ügyekben dönt;
- kinevezi és előlépteti a tábornokokat;
- kinevezi a minisztereket, a Magyar Nemzeti Bank elnökét, alelnökeit, az önálló szabályozó szerv vezetőjét és az egyetemi tanárokat;
- megbízza az egyetemek rektorait;
- területszervezési kérdésekkel kapcsolatos jogokat gyakorol;
- kitüntetések, díjak, címeket adományoz.

A köztársasági elnök **személye sérthetetlen**, és döntéseiért sem politikai, sem jogi felelősséggel nem tartozik. Jogi felelőssége csak abban az esetben van, amennyiben tisztsége gyakorlása során az Alaptörvényt vagy más törvényt sért.

Azonban amennyiben ez a jogsértés hivatali ideje alatt a hivatali tevékenységével összefüggésben bűncselekményt is megvalósít, úgy személye ellen **felelősségre vonási eljárás** indítható, amely eljárás az Alkotmánybíróság előtt zajlik, melynek során a testület elbírálja az államfő cselekményét, és amennyiben megállapítja büntetőjogi felelősségét, úgy bármely büntetés kiszabása mellett jogosult a köztársasági elnököt megfosztani tisztségétől.

1.2.4. A BÍRÓSÁGOK

A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. Bíróság a rendes és a közigazgatási bíróság. A rendes bíróságok döntenek büntető ügyekben, magánjogi jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyekben. A rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyekben. A közigazgatási bíróságok a közigazgatási törvényszékek és a Közigazgatási Felsőbíróság.³ Ez utóbbi a közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve, amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

A rendes bíróságok rendszere Magyarországon **négyszintű**, amelynek egyes fokait:

- 1) a járásbíróságok;
- 2) a törvényszékek;
- 3) az ítéltáblák;
- 4) a Kúria adják.

³ A közigazgatási bíróságokról szóló törvény 2020. január 1-jén lép hatályba.

A **bírák függetlenek**, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatók, tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében mozdíthatók el.

Igazságszolgáltatás bírói monopóliumának alapelve: Az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának alapelve garantálja, hogy minden, az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozó ügyet, minden jogvitát és minden jogsérelmet elbírálásra bíróság elé lehet vinni.

A **hivatásos bírakat** az államfő nevezi ki. Bíróvá az nevezhető ki, aki megfelel a törvény által előírt szakmai és egyéb feltételeknek, illetve betöltötte a 30. életévét.

A **Kúria** elnökét és a Közigazgatási Felsőbíróság elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja a képviselők kétharmadának szavazatával. A Kúria ellát bizonyos normakontroll hatáskört is, ugyanis az itt működő Önkormányzati tanács megsemmisítheti azokat az önkormányzati rendeleteket, amelyek jogszabályba ütköznek.



Az Alaptörvény azon túl, hogy rögzíti, hogy a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el, fel is sorolja a bíróság alapvető feladatait, amelyek között újak is vannak, amelyeket az Alkotmány még nem ismert (például önkormányzati rendeletalkotás felülvizsgálata).

Az Alaptörvény a bíróságok igazgatását az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökére bízta. Az OBH elnökét – akárcsak a Kúriáét – a bírák közül a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja kétharmados többséggel, kilenc évre. A bírói önkormányzati szervek közreműködése is érvényesül az igazgatásban: az Országos Bírói Tanács felügyeli a bíróságok központi igazgatását.

Az Alaptörvény biztosítja, hogy bírósági titkár bírói hatáskörben járjon el a törvényben meghatározott ügyekben. E szabályozás egyik indokát is alaptörvényi szinten találjuk: a XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti ésszerű időn belüli elbírálás követelményének megtartását segítheti elő a bírák ilyen módon való tehermentesítése.

1.2.5. AZ ÜGYÉSZSÉG

Az ügyészség olyan önálló szerv, amely nem tekinthető az igazságszolgáltatás hatalmi ágához tartozónak, de nem része a végrehajtási hatalmi ágának sem. Igaz ugyan, hogy az igazságszolgáltatás közreműködőjeként vádhatóságként is működik, azaz közvádlóként gyakorolja a vádemelés közhatalmi jogkörét, azonban más funkciói már nem kapcsolják ilyen szorosan a bírói hatalmi ághoz.

Az állam büntetőigényének érvényesítése körében ügyészségi nyomozást folytat, és felügyeletet gyakorol a nyomozás felett, de törvényességi felügyeletet lát el a büntetés-végrehajtás szakaszában is. Emellett azonban egészen más irányú tevékenységet is folytat; a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket – e körben pedig amennyiben jogszabálysértést észlel, úgy fellép a törvényesség érdekében.

Az ügyészség **tevékenységi köre tehát kettős** – egyrészt büntetőjogi tevékenységet folytat a klasszikus vádképviselési jogkörben, másrészt közérdekvédelmi feladatok körében törvényességi felügyeleti jogkörben jár el. Ez utóbbira példa, ha egy jogi személy (alapítvány, gazdasági társaság stb.) működésének törvényessége felett bíróság, közigazgatási hatóság, vagy bíróságon kívüli más jogalkalmazó szerv gyakorol törvényességi felügyeletet, akkor az ügyész törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményezhet.

Az ügyészség centralizált, hierarchikus felépítésű szervezetrendszer, élén a legfőbb ügyésszel, aki kinevezi az ügyészeket és irányítja a szervezetet. Az ügyészek a legfőbb ügyésznek alárendelten működnek, számukra utasítást csak a legfőbb ügyész és a felettes ügyész adhat. A **legfőbb ügyészt** az ügyészek közül az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával választja meg kilenc évre.

Az ügyészi szervezet többszintű, élén a Legfőbb Ügyészséggel, ez alatt pedig a fellebbviteli főügyészségek, majd a főügyészségek, végül a járási ügyészségek helyezkednek el.

1.2.6. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG



Az Alkotmánybíróság az **Alaptörvény védelmének legfőbb szerve**. Az Alkotmánybíróság tehát a közhatalmi berendezkedésben betöltött funkciója szerint – a fékek és ellensúlyok rendszerében – elsősorban az Országgyűlés törvényalkotó hatáskörével kapcsolatban rendelkezik erős jogosítványokkal, a jogalkotói hatalom korlátozásával egyfajta hatalmi ellensúlyt teremtve azzal szemben. Magyarországon – elnevezése ellenére – az Alkotmánybíróság nem része a rendes és a közigazgatási bíróságok szervezetrendszerének, ekként nem is sorolható az igazságszolgáltatási hatalmi ághoz tartozó közhatalmi szervek közé; független hatalommal rendelkező szervezetnek tekintjük, e körben tehát teljes mértékben megvalósul a szervezeti függetlenség.

Az Alkotmánybíróságot szervezeti elkülönülése mellett eljárásában is igencsak fontos különbség határolja el a rendes és a közigazgatási bíróságoktól.

A rendes bíróságok előtt folyó eljárások általában **kontradiktórius jellegűek**, érdekellentéteken alapulnak – azaz az eljárás két ellenérdekű fél közötti jogvita. Ezzel ellentétben az Alkotmánybíróság eljárásában nincsenek ellenérdekelt felek, a jogviták nagy többsége során a testület csupán a rendelkezésre álló iratok alapján dönt, és csak kivételesen rendeli el az indítványozók meghallgatását, szakértő kirendelését, de ezeken kívül egyéb bizonyítási mód és eszköz az eljárásban nem alkalmazható.



A 2013-ban elfogadott negyedik módosításától kezdve az Alaptörvény előírja, hogy az Alkotmánybíróság sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a jogszabály megalkotóját, a törvény kezdeményezőjét (vagy képviselőjüket) meghallgatja, illetve véleményüket eljárása során beszerzi, ha az ügy a személyek széles körét érinti. Az eljárás ezen szakasza lehetőséget teremt a jogalkotónak, hogy megvilágítsa a testület számára az adott jogszabály megalkotásával elérni kívánt célját, valamint az egyes szabályozási megoldások motivációit.

Különbség az eljárási rendre jellemző zárt ülés és az egyfokú eljárás – a fellebbezési lehetőség hiánya – is, és az is, hogy az Alkotmánybíróságot határozatainak meghozatalában általában nem kötik határidők.

Alaptörvényünk a hatáskörök tekintetében rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság alapvető feladata a **jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálata**. Ha e körben – amennyiben az eljárása során a vizsgált jogszabály Alaptörvénnyel történő összeegyeztethetlenségét állapítja meg – joga van a törvények és más jogszabályok megsemmisítésére is, ezt a tevékenységét „negatív jogalkotásnak” nevezzük.

Az Alkotmánybíróság egyes jogszabályok alaptörvénnyel való összhangját vizsgálhatja a kihirdetésüket megelőzően (előzetes normakontroll) és a kihirdetésüket követően is (utólagos normakontroll).

Előzetes normakontroll esetében jóval szűkebb, hogy milyen jogforrást lehet megküldeni az Alkotmánybíróságnak. Ezek az Alaptörvény, törvény, nemzetközi szerződés, házsabály. A legismertebb normakontroll-eljárás az Országgyűlés által elfogadott törvény megküldése az Alkotmánybíróságnak. Ha az Országgyűlés ezt nem kezdeményezi, akkor az államfő jogosult a törvényt megküldeni az Alkotmánybíróságnak. Ezt hívjuk a köztársasági elnök alkotmányos vétőjogának.

Előzetes normakontroll esetében szűkebb a kezdeményezők köre is az utólagos normakontrollhoz képest. Alaptörvény módosításának alaptörvény-ellenességének előzetes normakontrollját csak a köztársasági elnök kezdeményezheti. A Kormány pedig csak nemzetközi szerződésnél élhet ezzel a jogával.

Utólagos normakontroll esetében tágabb az a jogforrási kör, amelyet meg lehet küldeni az Alkotmánybíróságnak. Ezek például az Alaptörvény, törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet

stb. Tágabb a kezdeményezők köre is. Ezek a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa. Egyedi ügyben bírói kezdeményezésre vagy **alkotmányjogi panasz** alapján is indulhat eljárás az Alkotmánybíróság előtt – ezen egyedi esetekben az alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítésének célja annak alkalmazása folytán bekövetkezett jogsérelem kiküszöbölése.



Az Alaptörvény az alapjogvédelem új korszakát nyitotta meg azáltal, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás keretében, az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatán túl, azt is lehetővé tette, hogy az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben hozott bírói döntés esetleges Alaptörvénybe ütközését is vizsgálja. Ez a hatékony, rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelem esetén lehetőséget ad az Alaptörvénnyel összhangban lévő döntés meghozatalára. Ennek az úgynevezett valódi alkotmányjogi panasznak a lényege tehát az, hogy a bírósági eljárásban érintett bármely személy vagy szervezet az Alkotmánybírósághoz fordulhat akkor is, ha nem a bíróság által alkalmazott jogszabályt tartja alaptörvény-ellenesnek, hanem (a jogszabály alkotmányosságának elismerése mellett) magát a bírósági döntést vagy a bírósági döntéshez vezető bírósági eljárást.⁴

Az Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető jogszabályok megsemmisítése mellett a testület vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését, valamint ellát egyéb, törvényben meghatározott feladatokat is – például az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának felülvizsgálatát végzi, avagy intézkedik bizonyos hatásköri összeütközések feloldása felől, illetőleg eljár a köztársasági elnök jogi felelősségre vonási eljárása során.

Az Alkotmánybíróság tizenöt tagból álló testület, amelynek tagjait az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja. Az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmánybíróság tagjai közül elnököt választ, az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart.



Az Alaptörvény változást hozott az Alkotmánybíróság elnökének megválasztása terén is. A változás abban áll, hogy az Alkotmánybíróság elnökét az Országgyűlés választja. 2011 előtt az elnököt az alkotmánybírák választották meg maguk közül. Ez azonban szükségszerűen az elnökjelöltek közötti versengést – és ezáltal a testületen belüli megosztottságot – eredményezhet, illetve eredményezett.

Az alkotmánybírák nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. Az Alkotmánybírák nem választhatók újra.

1.2.7. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA ÉS HELYETTESEI

Az alapvető jogok biztosának intézményét a törvényhozó szervhez sajátos kapcsolat köti – ugyan szervezeti értelemben az Országgyűléstől elkülönülten működik, feladatkörében mégis a parlament ellenőrzése alá tartozik.

Feladatkörének ellátásakor – végső soron az Országgyűlés ellenőrzési jogkörét kiegészítve – tulajdonképpen kontrollfunkciójában azt helyettesítve jár el az alapjogvédelem területén.

⁴ Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny 2014/5. szám 226. o.



Az Alaptörvény az ombudsmani funkciót korszerű elnevezéssel határozza meg: az ombudsmant az Alaptörvényben már nem az „állampolgári jogok” biztosának nevezik, ahogy az Alkotmányban, hanem az „alapvető jogok” biztosának. Az alapvető jogoknak ugyanis két fajtájuk van: emberi jogok és állampolgári jogok, az ombudsman pedig mindkét fajtára nézve rendelkezik hatáskörrel. Az Alkotmány a több biztosos modellt követte, azaz egy speciális alapjogi területre külön biztost rendelt (nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa), illetve ennek lehetőségét biztosította az Országgyűlés számára is (adatvédelmi biztos, jövő nemzedékek biztosa). Az Alaptörvény hatálybalépésétől megszűntek a külön biztosok, és az alapjogvédelem koncentrált és hatékony érvényesítése érdekében egy alapvető jogok biztosa működik. Az alapvető jogok biztosa feladatait a helyetteseivel való munkamegosztásban látja el.

Magyarország Alaptörvénye úgy rendelkezik, hogy

- míg az alapvető jogok biztosának általános alapjogvédelmi hatásköre van;
- addig helyettesei a jövő nemzedékek érdekeinek, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak a védelmét látják el.

Az **alapvető jogok biztosa és helyettesei** tehát alapjogvédelmi tevékenységük körében az alkotmányos jogokat érintő eljárásokkal kapcsolatban tudomásukra jutott visszasságok kivizsgálását végzik, ennek eredményeképpen általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezhetnek. Vizsgálódási jogkörük tehát igencsak széles, ám a vizsgálat alá vont hatóságokra nézve kötelező határozatot nem hozhatnak, utasítást számukra nem adhatnak, jogkörük csupán kezdeményező jellegű.

Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek **feladata** tehát:

- 1) elsődlegesen az állampolgárok jogvédelme a hatóságokkal szemben;
- 2) emellett az Országgyűlés szerveként kiszélesíti annak információs bázisát, jelzi a törvényhozó hatalomnak a végrehajtó hatalmi ág egyes szerveinek esetleges túlkapásait, jogsértéseit vagy a jogi érdekek veszélyeztetését.

Az alapvető jogok biztosát és helyetteseit az **Országgyűlés választja** meg kizárólag neki felelős megbízottként **hatéves** időtartamra, ezen túl az országgyűlési képviselők részéről a kérdésfelvetés joga is mutatja, hogy a biztosok alapvetően az Országgyűlésnek tartoznak felelősséggel, továbbá a biztosok évente beszámolnak az Országgyűlésnek tevékenységükről, tapasztalataikról.

1.2.8. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

Hazánkban a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek, amelyek alkotmányos jogállásukra nézve nem tekinthetők az államigazgatás részének: önálló hatalmi tényezők. Államszervezési koncepciójukban is különböznek a központi közigazgatás szerveitől, hiszen a helyi önkormányzatok a **decentralizáció elve** alapján szerveződnek. A helyi önkormányzatokra vonatkozó legfontosabb szabályokat az Alaptörvényben és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben találjuk meg. Az önkormányzatok a helyi közigazgatásnak fontos szervei, ezért a közigazgatási alapismereteknél még visszatérünk rájuk.

Helyi önkormányzatok működnek:

- községben;
- városban;
- járásszékhely városban;
- megyei jogú városban;
- a fővárosban és kerületeiben;
- megyében.

A fenti területi tagozódás alapján az önkormányzatok lehetnek **települési és területi önkormányzatok**. **Területi önkormányzatnak** a megyei önkormányzatokat tekintjük, ez azonban semmine-mű hierarchiát nem jelent. Az említett területi egységekben működő helyi önkormányzatok között nincs függőségi, alá-fölérendeltségi viszony, a területi egységek egymástól függetlenül gyakorolhatják a helyi önkormányzás jogát. A fővárost a törvény **területi és települési önkormányzatnak** nevezi.

Települési önkormányzat: A község, a város, járásszékhely város és a főváros kerületei.

A **helyi önkormányzás joga** egyrészt a helyi közügyek intézését, másrészt a helyben megvalósuló közhatalom-gyakorlást jelenti. A helyi önkormányzás alapvetően két módon valósulhat meg: az egyik a **hatalomgyakorlás közvetett módja**, amikor a hatalomgyakorlást a helyi választópolgárok által választott helyi képviselő-testület végzi (például önkormányzati rendeletet alkot), másik módja pedig az, amikor a választópolgárok **közvetlenül vesznek részt a hatalomgyakorlásban** (például helyi népszavazás).

Helyi önkormányzás joga: A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a helyi közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.

A helyi önkormányzat a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.

A helyi önkormányzatok önállóságát, szabályozási, gazdasági, valamint szervezeti autonómiáját hivatottak biztosítani:

- 1) Egyrészt tehát a **szabályozási autonómia** keretében a helyi önkormányzat rendeleteket alkothat és határozatokat hozhat.
- 2) Másrészt a **gazdasági autonómia** körében dönt a helyi adók fajtáiról és mértékéről, gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi jogokat, meghatározza költségvetését, önállóan gazdálkodik és vállalkozhat.
- 3) Harmadrészt pedig a **szervezeti autonómia** körében meghatározza saját belső szervezeti és működési rendjét, valamint szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekképviselői szövetségeket hozhat létre, együttműködhet más országok önkormányzataival, tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

Ez az autonómia azonban nem jelenti azt, hogy megszeghetné a jogszabályokat a helyi önkormányzat. Az Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára fel is oszthatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet.



Új rendelkezés az Alaptörvényben, hogy törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsön felvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. Ez a szabály az államháztartás helyi szintje működési vagy fejlesztési célú eladósodásának kíván gátat vetni.⁵ Az Alaptörvényben megfogalmazott szabály alapján korlátozhatóvá válik az önkormányzatoknak elsősorban a nyílt eladósodása (jellemzően kötvénykibocsátás).⁶

1.3. ALMODUL: JOGI SZABÁLYOZÁS

1.3.1. A JOGFORRÁS FOGALMA ÉS CSOPORTJAI

A jogforrás fogalmát több értelemben is használhatjuk. Alapvetően két ismert meghatározása van a jogforrás fogalmának. A jogforrás ugyanis jelentheti azt, ahonnan származik a jog, vagyis a „jognak a forrását”, ezt szokás **belső jogforrásnak** hívni. Ebben az értelemben a jogforrás a jogalkotó szervet jelöli. Például Országgyűlés, Kormány, Magyar Nemzeti Bank elnöke stb. A jogforrásnak van egy következő megközelítése is, amely a jog megjelenési formáját jelenti. Ezt hívjuk **külső jogforrásnak**. Ez lehet például a törvény, kormányrendelet, Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete stb.

A jogforrásoknak több csoportját vagy fajtáját lehet megkülönböztetni. Ezek például az Alaptörvény, az Alkotmánybíróság határozatai, a jogszabályok, a közjogi szervezetszabályozó eszközök, a nemzetközi szerződések. Ezek közül három jogforrással fogunk részletesebben foglalkozni.

1.3.1.1. A jogszabályok köre

A jogszabályok: olyan általános magatartási szabályok, amelyeket az arra kifejezetten feljogosított közhatalmi szervek azzal a céllal alkotnak meg vagy adnak ki, hogy a jövőre nézve szabályozzák a társadalmi viszonyokat, amelyek mindenkire nézve kötelezőek, és amelyek érvényesülését végső soron a közhatalom kényszerítő ereje is biztosítja.

A jogszabályok körét a belső és a külső jogforrás fogalmának a segítségével a következő táblázat szemlélteti:

| Belső jogforrás | Külső jogforrás |
|--|-----------------------------|
| Országgyűlés | sarkalatos törvény, törvény |
| Kormány, Magyar Nemzeti Bank elnöke | rendelet |
| miniszterelnök, miniszter | rendelet |
| önálló szabályozó szerv elnöke | rendelet |
| helyi önkormányzat képviselő-testülete | rendelet |

1. táblázat: A jogszabályok köre

Szükséges ugyanakkor hozzátennünk, hogy egyfelől az Alaptörvényt szorosabb értelemben nem tekintjük jogszabálynak. Másfelől a táblázatban szereplő jogszabályok mellett létezik még egy olyan jogforrás – a törvényerejű rendelet (tvr.)–, amelyet a rendszerváltozás előtt az Országgyűlést helyettesítő jogkörében alkotott a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET). A NET mint

⁵ Klicsu László: Közpénzügyek. in: Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-Orac Budapest, 2016 őszi kiadás, 465. o.

⁶ Uo.

jogalkotó szerv 1989-ben megszűnt, azóta ilyen jogforrás kiadására nem kerülhet sor, mégis közülük néhány száz a mai napig hatályban van. A törvényerejű rendeleteket az Országgyűlés módosíthatja törvénnyel.

A **jogforrások** – és ezeken belül a jogszabályok is – **zárt rendszert alkotnak**, és ebben a zárt rendszerben **hierarchiába rendeződnek**. A jogforrási hierarchia elve szerint az alacsonyabb rendű jogszabály nem lehet ellentétes tartalmú a nála magasabb rendű jogszabállyal. Ebből a felsorolásból például az is kitűnik majd, hogy a Kormányrendelet és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete egy szinten helyezkedik el.

1.3.2. AZ ALAPTÖRVÉNY

Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, amely a jogforrási hierarchia csúcsán áll.



A jogszabályok közé tartozó jogforrásokat hierarchikus rendszerbe állítja az Alaptörvény, amivel a jogszabályok nem lehetnek ellentétesek [T] cikk (3) bekezdés].

Ez a rendelkezés az Alaptörvény jogrendszerben elfoglalt helyét, autoritását biztosítja. Az Alaptörvényt védi azáltal, hogy nem engedi, hogy más szabályok attól eltérjenek. A rendelkezés záróköve az Alkotmánybíróság eljárása és adott esetben norma-megsemmisítési jogköre.

Már említettük, hogy valójában nem nevezhetjük jogszabálynak, hanem inkább egy különleges jogforrásnak, alkotmánynak, amelyből az egész jogrendszer levezethető.

Alapvető szabályozási tárgykörei:

- az állam társadalmi (politikai és gazdasági) berendezkedése;
- a közhatalmi berendezkedés;
- az állam és állampolgár jogi kapcsolata, valamint
- az alapvető jogok.

Magyarországon alkotmányozó hatalommal az Országgyűlés van felruházva, ami azt jelenti, hogy mind az alkotmányozás, mind az alkotmánymódosítás a nemzeti parlament hatásköre.

Alaptörvény **elfogadására** vagy **módosítására** irányuló javaslatot:

- a köztársasági elnök;
- a Kormány;
- országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő.

Az Alaptörvény elfogadásához vagy módosításához szükséges az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata. Az Alaptörvénynek az Országgyűlés által elfogadott módosítását az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök a megküldött módosítást a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a Magyar Közlönyben való kihirdetését.

1.3.2.1. A törvény

A **törvényhozás joga** Magyarország legfőbb népképviselői szervét, az **Országgyűlést** illeti meg.

Törvény megalkotását:

- a köztársasági elnök;
- a Kormány;
- országgyűlési bizottság, vagy
- országgyűlési képviselő kezdeményezheti.

A törvény megalkotására vonatkozó eljárás rendjét a jogalkotásról szóló törvény rögzíti, míg a parlamenti törvényhozási eljárás és vita részletes szabályait az Országgyűlésről szóló törvény és a Hárszabály tartalmazza.

Az elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök a megküldött törvényt öt napon belül aláírja, és elrendeli annak kihirdetését.

Az Országgyűlés elnöke a ház felhatalmazásával az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak.

Ebben az esetben viszont a házelnök a törvényt csak akkor írhatja alá és küldheti meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. Ha az Országgyűlés nem küldte meg a törvényt az Alkotmánybíróságnak, akkor ezt a köztársasági elnök teheti meg, amennyiben a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja.

Ezt nevezzük **alkotmányossági vétónak**.

A köztársasági elnöknek lehetősége van élni a **politikai vétó** jogával is. Abban az esetben, ha nem élt alkotmányossági vétóval, és a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. Az Országgyűlésnek ilyenkor a törvényt újra meg kell tárgyalnia, és elfogadásáról ismét határoznia kell.

Ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését.

A törvényt az Országgyűlés elnöke és a köztársasági elnök együttesen írja alá, és azt Magyarország hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben kell kihirdetni.

1.3.2.2. A rendeletek

A Kormány rendelete

A Kormány feladatkörében rendeleteket bocsáthat ki – **autonóm és végrehajtási típusú rendeleteket** is –, amelyek törvénnyel nem lehetnek ellentétesek. A kormányrendeletet a miniszterelnök írja alá, és azt Magyarország hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben kell kihirdetni.

Autonóm rendelet: más néven primer vagy eredeti rendelet – olyan tárgyköröket szabályozó rendelet, amely esetében nem létezett korábban magasabb szintű szabályozás, és amelyet a jogalkotó szerv eredeti jogalkotói hatáskörében alkot meg.

Az autonóm rendeletek megalkotásának jogosítványa ma Magyarországon a Kormányt mint testületet és a helyi önkormányzatokat illeti meg, a többi rendeletalkotásra jogosult tehát kizárólag törvényi felhatalmazás alapján, a felhatalmazás körében és saját feladat- és hatáskörében jogosult rendeletet kiadni.

Végrehajtási rendelet (vagy szekunder, illetve származékos rendelet): Törvényi felhatalmazáson alapuló, törvény végrehajtására megalkotott rendelet, amelynek megalkotására a Kormány, a Kormány tagjai, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, önálló szabályozó szerv vezetője és a helyi önkormányzatok jogosultak.

A miniszterelnök és a miniszterek rendelete

A Kormány tagjai – azaz a miniszterelnök és a miniszterek – feladatuk ellátása körében rendeleteket adhatnak ki, amelyek törvénnyel vagy a Kormány rendeletével nem lehetnek ellentétesek, és amelyeket a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A kormánytagok rendelete csak törvényhez vagy kormányrendelethez kapcsolódó végrehajtási rendelet lehet, azaz kibocsátásához mindig külön törvényi vagy kormányrendeleti felhatalmazásra van szükség.

A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete

A Magyar Nemzeti Bank elnöke külön törvényben meghatározott feladatkörében rendeleteket bocsáthat ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes, és amelyet a Magyar Közlönyben ki kell hirdetni.

Önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete

Az Alaptörvény idevonatkozó rendelkezése értelmében az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre, amelyek vezetői törvényben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben rendeletet adhatnak ki. Ezek a rendeletek nem lehetnek ellentétesek törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki és miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével.

A hatályos szabályozás alapján a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke, illetve a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnöke alkothatnak feladatkörükben ilyen típusú végrehajtási rendeletet, amelyeket a Magyar Közlönyben kell kihirdetni.

A helyi önkormányzat rendelete

A helyi önkormányzatok mint a helyi közhatalom-gyakorlás szervei a helyi közügyekben önállóan járnak el, s e körben a helyi közakarat megvalósítójaként eredeti jogalkotói hatáskörben vagy törvényi felhatalmazás alapján alkotnak rendeletet. A helyi önkormányzati rendeletet a képviselő-testület fogadja el, a polgármester és a jegyző írja alá.

1.3.3. JOGALKOTÁS MINŐSÍTETT HELYZETEKBEN

Ezidáig azokról a jogszabályokról szoltunk, amelyek az államélet normális működésekor születnek meg. Azonban az államélet normális menetétől eltérő állapotokban, az úgynevezett minősített helyzetekben különleges jogrend kerül bevezetésre – ilyenek a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet, a veszélyhelyzet és a váratlan támadás, amelyek során az egyébként rendeletalkotásra felhatalmazott szervek mellett vagy azok helyett más közhatalmi szervek is felhatalmazást kapnak a jogalkotásra. Ilyenek például a Honvédelmi Tanács, államfő, Kormány.

A **helyi rendeletalkotás** terén a fenti minősített helyzetekben pedig az jellemző, hogy a többletjogosítványok megilletik a megyei közgyűlés elnökét és a főpolgármestert is, akik a központi intézkedések helyi viszonyokra alkalmazott követelményeit jogosultak rendeleti úton bevezetni, holott ezeknek a személyeknek nincs jogalkotási hatáskörük.

1.3.4. A KÖZJOGI SZERVEZETSZABÁLYOZÓ ESZKÖZÖK



A jogszabályok mellett az állami szervek egymás közti kapcsolatrendszerében jelentősek a közjogi szervezetszabályozó eszközök. Ezen jogforrásoknál alapvető követelmény, hogy az államszervezetten kívülre nem állapítanak meg jogokat, illetve kötelezettséget (vagyis nem az egyszerű állampolgároknak), ez különbözteti meg őket a jogszabályoktól, de a szervezeti rendszeren belüli szervekre, személyekre nézve mégis kötelező érvénnyel bírhatnak.

A hatályos szabályozás a közjogi szervezetszabályozó eszközök **két csoportját** ismeri, a **normatív határozatot** és a **normatív utasítást**.

Normatív határozatban szabályozhatja:

- az Országgyűlés;
- a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv;
- az Alkotmánybíróság;
- a Költségvetési Tanács;
- szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját;
- a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését.

Normatív utasításban szabályozhatja:

- a köztársasági elnök;
- a miniszterelnök;
- központi államigazgatási szerv vezetője, (amely egyszemélyi vezetés alatt álló);
- az Országos Bírósági Hivatal elnöke;
- a legfőbb ügyész;
- az alapvető jogok biztosa;
- a Magyar Nemzeti Bank elnöke;
- az Állami Számvevőszék elnöke;
- a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, valamint
- a polgármester, a jegyző a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét.

Továbbá törvényben meghatározott tárgykörben normatív utasítást adhat ki **az alábbiak hivatali szervezetének a vezetője:**

- az Országgyűlés;
- a köztársasági elnök;
- az Alkotmánybíróság;
- az alapvető jogok biztosa;
- az önálló szabályozó szerv, valamint
- a minisztérium, ami a szerv állományába tartozó személyekre kötelező.

A közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes, azonban más állami szerv vagy köztestület tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – más jogi eszköz nemcsak jogszabállyal, de a közjogi szervezetszabályozó eszközzel sem lehet ellentétes.

1.3.5. A JOGSZABÁLYOK KÖTELEZŐ EREJE

A jogszabályok kötelező ereje tekintetében alapvető jelentősége van az **érvényesség** és a **hatályosság** fogalmi kettősének.

A jogszabályok **akkor tekinthetők érvényesnek** – azaz akkor alkalmasak a célzott joghatás kiváltására –, ha

- 1) azt az adott jogforrás tekintetében jogalkotásra felhatalmazott szerv alkotta meg;
- 2) a jogszabály illeszkedik a jogforrási hierarchiába;
- 3) a jogalkotási eljárás során betartották az adott jogszabály megalkotására irányadó eljárási szabályokat, és
- 4) a jogszabályt megfelelően kihirdették.

A hatályosság azt jelenti, hogy az adott jogszabály alkalmazható, végrehajtható. A hatálynak különböző fajtáit lehet megkülönböztetni attól függően, hogy mire vonatkozik a jogszabály alkalmazhatósága. Így beszélhetünk személyi, időbeli, területi és tárgyi hatályról.

Tárgyi hatály: A tárgyi hatály arra a kérdésre ad választ, hogy milyen ügyben kell alkalmazni a jogszabályt. Ennek alapján például az Ákr. tárgyi hatálya a közigazgatási hatósági ügy.

A jogszabály akkor veszti el a hatályát, ha

- jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy
- az adott jogszabályban meghatározott határidő lejár, vagy
- Alkotmánybíróság vagy bíróság megsemmisíti

Területi hatály: Hol alkalmazható a jogszabály?

Földrajzi értelemben, vagyis területileg hol kerülhet alkalmazásra a jogszabály? Ez lehet például az egész ország területe, de lehet csak egy meghatározott része (település, megye stb.). A helyi önkormányzat rendelete csak az önkormányzat közigazgatási területén lehet hatályos.

Személyi hatály: Kire alkalmazható a jogszabály?

Azok a személyek, akikre a jogszabály jogokat és kötelességeket határoz meg. Ezek lehetnek Magyarország területén a természetes személyek vagy más néven magánszemélyek (ők lehetnek akár magyar, akár külföldi állampolgárok is), jogi személyek (például kft.), a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek. A személyi hatály kiterjed Magyarország területén kívül a magyar állampolgárokra is.

Időbeli: Mikor kell alkalmazni a jogszabályt? Időben mettől meddig kell alkalmazni a jogszabályt? Ennek alapján megkülönböztetjük az azonnali, a jövőbeli, illetve a visszaható hatályt.

Az **azonnali hatály** azt jelenti, hogy a jogszabály a kihirdetése napján lép hatályba. Ez azonban csak kivételes esetben történhet, akkor, ha feltétlenül szükséges.

A visszaható hatály a kihirdetéshez képest korábbi időponttól teszi alkalmazhatóvá a jogszabályt. Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A jogállamiság feltétele, hogy tilos a visszaható hatály, de ez a hátrányos szabályozás tilalmát jelenti, az „előnyös visszaható hatály” lehetséges. A visszaható hatály akkor jogszerű, ha az érintettek részére a korábbinál kedvezőbb szabályozást tartalmaz, előnyöket visszamenőlegesen is nyújthat. (Így például nem alaptörvény-ellenes visszamenőlegesen megemelni a nyugdíjat vagy a közszolgálati dolgozók illetményét.) A jövőbeli hatály értelmében a jogszabály a kihirdetéshez képest későbbi időponttól hatályos. Ez lehet a kihirdetést követő nap is vagy későbbi időpont. A nagyobb törvénykönyvek a kihirdetéshez képest akár több évvel lépnek hatályba, annak érdekében, hogy a jogalkalmazók meg tudják ismerni az új joganyagot.

1.3.6. A KÖZÖSSÉGI JOG – NEMZETKÖZI JOG – NEMZETI JOG VISZONYA

Hazánk jogforrási rendszerének részletes bemutatását követően röviden már a tananyag e részében említést kell tenni a nemzetközi jogról, valamint a közösségi jogról, hiszen e jogforrá sokból is több kötelező erejű jogi norma származik a hazai jogalanyokra, szervezetekre, magánszemélyekre.

1.3.6.1. Az Európai Unió joga és a magyar jog viszonya

Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozással vállalta, hogy a közösségi jogrendszer a nemzeti jogi normáinkkal párhuzamosan érvényesül, ebből következően hazánk érvényesíteni köteles a közösségi jogot, és kötelezőnek ismeri el az uniós jogforrásokat.

Alaptörvényünk ennek megfelelően rögzíti, miszerint Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköröket a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az Alaptörvény azt is kimondja, hogy ennek a hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát. Az Európai Unió joga megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

1.3.6.2. A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya

Az Alaptörvény értelmében:

- Magyarország jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait;
- biztosítja a nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját (mintegy maga emeli be jogrendszerünkbe a nemzetközi jog általános elveit);
- vállalja, hogy a jogalkotói hatalom minden szükséges lépést megtesz annak érdekében, hogy a belső jog szabályai ne álljanak ellentétben valamely nemzetközi jogi kötelezettséggel;
- gondoskodik arról, hogy a hatáskörrel rendelkező hazai jogalkotó szerv kibocsátja azt a jogszabályt, amely szükséges a nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítéséhez.

A nemzetközi jog általánosan elismert szabályait tehát tekinthetjük a magyar jogrend imma nens részének, a nemzetközi jog más forrásai pedig magyar jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrend részévé.

2. MODUL: KÖZIGAZGATÁSI ALAPISMERETEK

A fejezet megismerteti a magyar közigazgatás szervezetrendszerét alkotó közigazgatási szervezet, a közigazgatásban foglalkoztatott személyekre vonatkozó jogi és hivatásetikai szabályokat, az egyes közigazgatási szervek által gyakorolt hatósági hatáskörök során követendő eljárás általános szabályait, továbbá az említett kérdéskörök egészét átfogó közigazgatási jog jellemzőit. A fejezet bemutatja a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program stratégia célrendszerét és beavatkozási területeit.

2.1. ALMODUL: A KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE ÉS JOGI ALAPFOGALMAI

2.1.1. AZ IGAZGATÁS ÉS A KÖZIGAZGATÁS FOGALMA

A **közigazgatás** a végrehajtó hatalomnak az a tevékenysége, amelynek eredményeként a társadalom tagjai és szervezetei magatartását ténylegesen befolyásolja, mégpedig az állami közhatalom (impérium) birtokában végzett döntés-előkészítés, döntés, végrehajtás és ellenőrzés során, elkülönült állami szervezet által végzett jogalkalmazás (jogérvényesítés), szervezés és a jogalkotásban való közreműködés által.

Magyar Zoltán – a XX. század legnagyobb közigazgatás-fejlesztő professzora – megfogalmazásában a közigazgatás „az állam adminisztrációja”, azaz „az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására”. A közigazgatás fogalmát legkönnyebben akkor érthetjük meg, ha elhagyjuk a „köz” előtagot, és az igazgatás fogalmából indulunk ki. Az igazgatás együttműködő ésszerű cselekvés, vagyis az irányítónak az a tevékenysége, amellyel másokat meghatározott magatartásra rávesz.

A közügy fogalma

A közügy „a közösségre kiható általános érdekű ügy”. **Közügynek** olyasmi minősíthető, aminek állapota túlmutat az – alkotmányos rendünkben egyébként értékelt és védett – egyéni érdekeken, és azokkal szemben is megérdemli a közhatalom birtokában végzett érvényesítést. A legfontosabb közügy maga az alkotmányos rend fenntartása.

A közügyek Alaptörvényben megfogalmazott absztrakt körét a jogszabályok tételesen rögzítik. Az alkotmányos jogállamban a közügyek körét a közigazgatás szereplői nem önkényesen határozzák meg, hanem azok az Alaptörvény értékrendjéből következnek, és azokat a jogszabályok nevesítik. A közigazgatás sajátossága azonban, hogy közreműködik egyfelől a közügyek körére, másfelől a saját tevékenységére, a közügyek ellátására vonatkozó szabályok megalkotásában. Közreműködik, de – amint mondtuk – nem önkényesen, hanem az Alaptörvény és a kitüntetett, az Országgyűlésnek fenntartott jogszabályok, a törvények keretei között. A közigazgatás tevékenységéhez tartozik tehát a közreműködés a jogalkotásban. Ezzel saját működésének feltételeit törekszik szabályozni, és – a jogállamiság, illetve az alkotmányosság követelményeiből következően – ezek a szabályok ezt követően a közigazgatás működését is kötik.

A közigazgatás működésének alapvető formája a **jogalkalmazás**, amely kiterjed az Alaptörvény és a törvények mellett a közigazgatási szervek közreműködésével alkotott jogszabályokra is. A

jogalkalmazás mint működés a jogszabályoknak megfelelő döntések előkészítését, a döntések meghozatalát és a döntések végrehajtását, vagyis a döntéseknek való érvényszerzést foglalja magában.

A közigazgatás fogalmához tartozik, hogy azt nem végezheti bárki, hanem főszabályként az erre rendszeresített állami alkalmazottak.

2.1.2. A KÖZPONTI IGAZGATÁS SZERVEI

2.1.2.1. A központi szervek csoportosítása

A közigazgatás szervezetrendszerét alapvetően két részre oszthatjuk:

- központi és
- helyi-területi igazgatásra.

A **központi szervek** csoportjait a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (**Ksztv.**) sorolja fel. **Közös** bennük, hogy **országos illetékességgel** rendelkeznek, vagyis az egész ország területén jogosultak eljárni. Ezek a következők:

- a Kormány;
- a minisztériumok;
- a Miniszterelnöki Kormányiroda;
- a kormányzati főhivatalok;
- a központi hivatalok;
- az autonóm államigazgatási szervek;
- az önálló szabályzó szervek;
- a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

A központi szerveken belül megkülönböztetjük a központi kormányzati igazgatási szervek körét, ezek a Kormány, minisztériumok, a Miniszterelnöki Kormányiroda, a kormányzati főhivatalok, a központi hivatalok. Ezeket a szerveket a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Kit.) szabályozza.

2.1.2.2. A Kormány

A Kormány fogalma

A jogi ismeretek keretében megismerkedhettünk az államszervezet egyik fontos intézményével, a Kormánnyal. A **Kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből álló általános hatáskörű központi államigazgatási szerv.** Az általános hatáskör azt jelenti, hogy a közigazgatás valamennyi ágával foglalkozik.

A Kormány működése

A Kormány ülésein valósul meg a testületi jelleg teljessége, a magyar kormány döntéseit – főszabályként – ebben a formában hozhatja. A kormányülés ad lehetőséget a miniszterek rendszeres személyes találkozására, a tapasztalatok kicserélésére és a döntések meghozatalára. A Kormány

üléseire általában hetenként egyszer kerül sor. A Kormány ülésén **szavazati joggal** vesznek részt a Kormány tagjai, míg **tanácskozási joggal** az állandó meghívottak, az előterjesztők és a miniszterelnök által meghívott személyek. A Kormány ülésén a minisztert – akadályoztatása esetén a miniszterhelyettes –amennyiben ő is akadályoztatott, az erre kijelölt államtitkár helyettesíti.

A Kormány ülésére benyújtott minden előterjesztést előzetesen **közigazgatási államtitkári értekezleten** kell megtárgyalni, amely a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testülete. Ennek keretében állást foglal az előterjesztések és jelentések kormánydöntésre való alkalmasságáról, napirendre vételéről. Az értekezletre általában hetenként kerül sor.

A Kormány kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben a Kormány ülései előtti állásfoglalásra jogosult **kabineteket** hozhat létre. A kabinet tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek. Ha a kabinetet létrehozó normatív kormányhatározat ekként rendelkezik, a kabinet tagja a miniszterelnök is.

A Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására **kormánybizottságokat** hozhat létre.

A kormánybizottság tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek. Ha a kormánybizottságot létrehozó normatív kormányhatározat ekként rendelkezik, a kormánybizottság tagja a miniszterelnök is. A kormánybizottság ülésére állandó jelleggel meghívott személyek körét, valamint a bizottsági tagok helyettesítésére jogosult állami vezetőket és az állandó meghívottak helyettesítésére jogosult személyeket a kormánybizottságot létrehozó kormányhatározat jelöli ki. A kormánybizottság esetében is szükséges megjegyezni, hogy – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – ügydöntő jogkörrel nem rendelkezik.

A Kormány ezeken kívül egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületet is létrehozhat.

2.1.2.3. A minisztériumok

A **minisztérium** a miniszter munkaszerve, amely a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű államigazgatási szerv. Azt, hogy hazánkban milyen minisztériumok működnek, a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvény tartalmazza. A **miniszter** vezeti a minisztériumot; e feladatkörében irányítja az államtitkár és a közigazgatási államtitkár tevékenységét, valamint dönt a hatáskörébe utalt ügyekben. Azt, hogy egy adott miniszternek konkrétan milyen feladatai és hatáskörei vannak, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről kormányrendelet állapítja meg.

A minisztériumok közül a miniszterelnök politikai munkaszervezeteként működik a Miniszterelnöki Kabinetiroda. A Miniszterelnökség többek között a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős. Nem minisztériumi jogállású, de szervezeti felépítését tekintve a minisztérium felépítését követi a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként működő Miniszterelnöki Kormányiroda.

Hazánkban úgynevezett **klasszikus minisztériumi struktúra** működik. Ennek lényege az, hogy a minisztériumban **a politikai és a szakmai** vezetőket egyaránt megtaláljuk. A politikai réteghez tartozik legfőképpen a miniszter, az államtitkár, míg a szakmaihoz tartozik a közigazgatási államtitkár, a helyettes államtitkár, valamint a minisztérium tisztviselői állománya.

A **minisztérium** felépítésének legfontosabb elemeit a Kit.-ben találjuk meg. Azt, hogy konkrétan egy minisztériumban milyen főosztályok, osztályok stb. vannak, a miniszter által normatív utasításban meghatározott **Szervezeti és Működési Szabályzat** tartalmazza (SzMSz).

A struktúra legfontosabb elemei a következők:

A miniszter

A minisztériumot **politikai felsővezető**, a miniszter vezeti, aki tagja a Kormánynak. A minisztereket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel. A kinevezés feltételei:

- a büntetlen előélet és
- az országgyűlési képviselők választásán választható legyen.

Nem találunk tehát meghatározott iskolai végzettséget, amely szükséges lenne a kinevezéshez, mivel a miniszter politikai felsővezető, bár a gyakorlatban a miniszterek általában felsőfokú végzettséggel rendelkeznek.

A **miniszter** a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat. A miniszter törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével **rendeletet alkot**, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.

A miniszter tevékenységéért egyaránt felelős az Országgyűlésnek és a miniszterelnöknek. A miniszter jogosult részt venni és felszólalni a parlamentben, de az Országgyűlés és az országgyűlési bizottság az ülésén való megjelenésre is kötelezheti őt.

A **miniszteri kabinet** a miniszter bizalmas titkársága, amely működését a miniszter hivatalba lépésekor kezdi meg. Legfontosabb feladatai a miniszter politikai döntéseinek előkészítése, a miniszter nemzetközi kapcsolatainak szervezése, valamint a miniszter felkészítése a Kormány és a parlament üléseire.

Miniszteri biztos eshetőlegesen működik a minisztériumban. A miniszter normatív utasítással kiemelt fontosságú feladat ellátására miniszteri biztost nevezhet ki, legfeljebb hat hónapra.

A miniszter megbízatása megszűnik:

- a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével;
- lemondásával;
- felmentésével;
- halálával.

A miniszter a Kormány megbízatásának megszűnésétől az új miniszter kinevezéséig vagy az új Kormány más tagjának a miniszteri feladatok ideiglenes ellátásával való megbízásáig ügyvezető miniszterként gyakorolja hatáskörét, rendeletet azonban csak halaszthatatlan esetben alkothat.

Az államtitkár

Az államtitkár szintén politikai felsővezető. A kinevezés feltétele ugyanaz, mint a miniszter esetében. Az államtitkárt a miniszterelnöknek a miniszter véleménye kikérését követően tett javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.

A minisztériumokban az államtitkárok egy része valamilyen ágazatért felelős, de van olyan államtitkár, aki a miniszterhelyettesi pozíciót tölti be. A parlamenti államtitkár legfontosabb feladata a miniszter politikai jellegű helyettesítése az Országgyűlés és a Kormány ülésein. A minisztert rendelet kiadásában azonban nem lehet helyettesíteni.

A közigazgatási államtitkár

A közigazgatási államtitkár már nem politikai, hanem **szakmai felsővezető**. A közigazgatási államtitkár a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti a minisztérium hivatali szervezetét. A közigazgatási államtitkár gyakorolja a munkáltatói jogokat a minisztérium állományába tartozó tisztviselők felett. A közigazgatási államtitkár tekintetében a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja.

Közigazgatási államtitkárrá minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy kinevezhető, aki jogász mesterképzési szakon szerzett szakképzettséggel vagy közigazgatási mesterképzési szakon szerzett okleveles közigazgatási szakértő, vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképzettséggel vagy gazdaságtudományok képzési területen alap- vagy mesterképzésben szerzett közgazdász szakképzettséggel, vagy felsőfokú végzettséggel és a feladat- és hatáskörének megfelelő szakirányú szakképzettséggel rendelkezik.

A közigazgatási államtitkárt a miniszterelnöknek a miniszter véleménye kikérését követően tett javaslatára a köztársasági elnök határozatlan időre nevezi ki. A miniszterelnök a kinevezésre vonatkozó javaslatát a miniszternek a Miniszterelnökséget vezető miniszter útján tett kezdeményezése alapján teszi meg. A Miniszterelnökséget vezető miniszter a kezdeményezésre észrevételt tehet.

A közigazgatás kiemelt szereplője a Miniszterelnökséget vezető miniszter, de ugyanez mondható el a Miniszterelnökség **közigazgatási államtitkáráról** is. A törvény értelmében ugyanis a minisztériumban főosztályvezető-helyettesi és osztályvezetői megbízásra javasolt személyről az adott minisztérium közigazgatási államtitkára tájékoztatja a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárát, aki a javasolt személlyel szemben a tájékoztatást követő tizenöt napon belül kifogással élhet.

A közigazgatási államtitkár megbízatása nem szűnik meg a kormány megbízatásának megszűnésével.

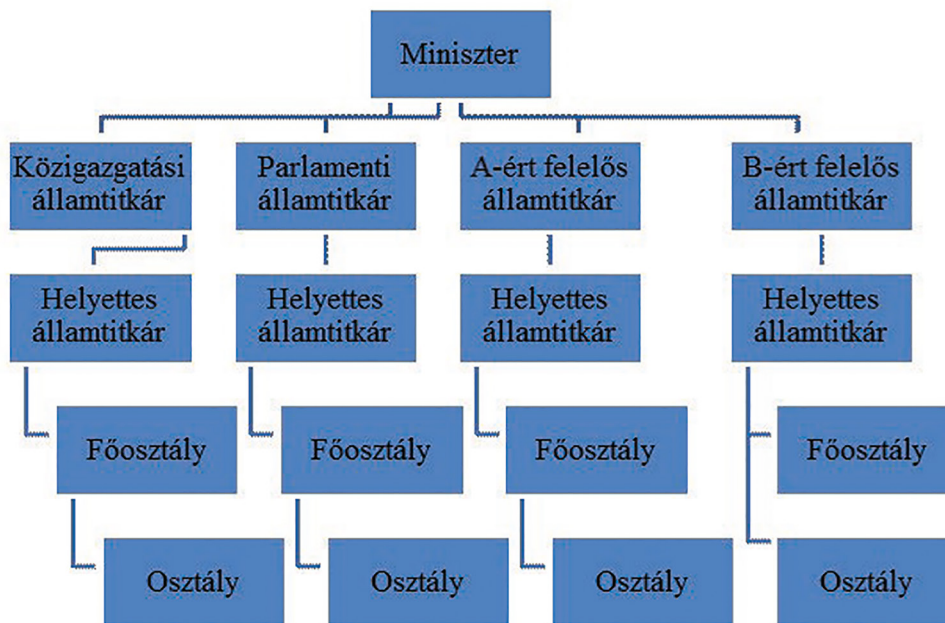
A helyettes államtitkár

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 helyettes államtitkárt a miniszter javaslatára a miniszterelnök határozatlan időre nevezi ki, a kinevezés feltételei ugyanazok, mint a közigazgatási államtitkár esetében. A miniszter javaslatát a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára útján terjeszti a miniszterelnök elé. A Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára a javaslat megküldésétől számított tizenöt napon belül kifogással élhet vagy továbbítja azt a miniszterelnöknek. A helyettes államtitkárok kinevezésének folyamatában tehát vétőjogot gyakorol a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára.

A helyettes államtitkárok nem kizárólagosan a közigazgatási államtitkár, hanem az államtitkár irányítása alá is tartozhatnak. A kinevezés feltételei és a megszűnésre vonatkozó szabályok ugyanazok, mint a közigazgatási államtitkárnál elmondottak esetében.

A minisztériumi struktúra legfőbb elemeit az 1. ábra mutatja.



1. ábra: A minisztériumi struktúra legfőbb elemei

2.1.2.4. A Miniszterelnöki Kormányiroda:

A miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként működő különös hatáskörű központi államigazgatási szerv, amelyet a miniszterelnök közvetlenül irányít, élén pedig közigazgatási államtitkár áll. Szervezeti felépítését és vezetését tekintve sokban hasonlít a minisztériumra. A miniszterelnök határozza meg a Kormány általános politikáját, és irányítja ennek végrehajtását, amelyet vagy közvetlenül vagy a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján végez.

2.1.2.5. Az autonóm államigazgatási szervek

Az **autonóm államigazgatási szervek** nincsenek a kormány irányítása alatt, törvény által létrehozott egyszemélyi vezetés alatt álló szervek. Fontos megemlíteni, hogy az önálló szabályozó szervekhez képest az autonóm államigazgatási szervek vezetői nem alkothatnak jogszabályt, de kiadhatnak közjogi szervezetszabályozó eszközt. A Ksztv. a következő autonóm jogállású szerveket sorolja fel:

- Közbeszerzési Hatóság;
- Egyenlő Bánásmód Hatóság;
- Gazdasági Versenyhivatal;
- Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság;
- Nemzeti Választási Iroda.

2.1.2.6. A kormányzati főhivatalok

A **kormányzati főhivatal** az Országgyűlés, vagyis szintén törvény által létrehozott, a Kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv. A kormányzati főhivatal felügyeletét a miniszterelnök által kijelölt miniszter látja el. A főhivatal vezetőjét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a főhivatal felügyelő miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel.

A Kítv. a következő kormányzati főhivatalokat sorolja fel:

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

2.1.2.7. A központi hivatalok

A **központi hivatal** a kormány hozza létre kormányrendelet által, és miniszter irányítása alatt működik. Törvénnyel központi hivatal csak akkor hozható létre, ha a központi hivatal rendvédelmi feladatokat lát el. Ez utóbbira példa a Nemzeti Adó- és Vámhivatal.

A központi hivatalok nagyon sokfélék lehetnek, a tevékenységük alapján meg lehet különböztetni hatósági, piacfelügyeleti, szolgáltató, fenntartói, forráskezelő, ellenőrző, illetve kiszolgáló típusokat. A központi hivatal vezetőjét – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a központi hivatal irányító miniszter nevezi ki és menti fel. A központi hivatalokat nem sorolja fel a Ksztv., mivel a Kormány hozza őket létre rendelettel. Példaképpen felsorolunk néhányat:

- Magyar Államkinestár;
- Állami Egészségügyi Ellátó Központ;
- Oktatási Hivatal;
- Kormányzati Ellenőrzési Hivatal;
- Országos Meteorológiai Szolgálat.

2.1.2.8. Rendvédelmi szervek

A **rendvédelmi szervek** a rendészeti, vagyis a nem civil közigazgatáshoz tartozó szerveket jelentik. A rendészeti szervek tevékenysége a társadalmi béke megőrzésére, az állam külső és belső védelmének biztosítására, a társadalomellenes cselekvések megelőzésére, üldözésére irányul. Jellemző rájuk, hogy tagjaik egyenruha-viselésre kötelezettek, fegyverviselésre jogosultak. Ide soroljuk a rendőrséget és a büntetés-végrehajtási szervezetet, a hivatásos katasztrófavédelmi szervet, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat.



A honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálat fő funkciói és céljai egyaránt az ország belső és külső védelme, a közrend fenntartása, melynek érdekében jogkorlátozó tevékenységeket folytathatnak. Az állami közhatalom végső soron való érvényre juttatásának eszközei, ezért alkotmányos szabályozásuk indokolt (Alkotmány 40/A–C. §; Alaptörvény 45–47. §). Az Alaptörvény immár rendezetten, azonos struktúrában szabályozza a Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok fő funkcióit (alkotmányos feladatait), polgári irányításukat, hivatásos állományú tagjaik párttagságnak és politikai tevékenységének tilalmát, valamint a részletes szabályozásukra vonatkozó sarkalatos törvényi felhatalmazást.

2.1.2.9. Az önálló szabályzó szervek

Az önálló szabályzó szerveket az Országgyűlés sarkalatos törvényben, a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására hozhatja létre. A szerv vezetője tevékenységéről évente beszámolóval tartozik az Országgyűlés felé. Az önálló szabályzó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Önálló szabályzó szervek a következők: • Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal; • Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság.

2.1.3. A KÖZPONTI IGAZGATÁS HELYI-TERÜLETI SZERVEI

2.1.3.1. A dekoncentrált szervek



Az 1990-től létrejött önkormányzati rendszerben a helyi önkormányzatok függetlenek lettek a központi hatalomtól, ezért az államnak szüksége volt olyan szervekre, amelyek a központi szervek helyi-területi szerveként ellátják az államigazgatási ügyek intézését. Fokozatosan kiépültek ezért a minisztériumoknak és más központi közigazgatási szerveknek a **dekoncentrált** szervei. Általában megyei szinten jöttek létre, de regionális vagy városi szintű dekoncentrált szervek is működtek, illetve működnek.

Ilyenek például a Magyar Államkincstár vagy a NAV területi igazgatóságai.

A dekoncentrált államigazgatási szervek általános **jellemzői** a következők:

- **különös hatáskörrel** rendelkeznek (kivétel a fővárosi és a megyei kormányhivatalok);
- valamilyen központi államigazgatási szerv **területi (esetleg helyi) szinten** működő szervei;
- **hatósági jogkörük** van, tehát engedélyeznek, tilthatnak, bírságozhatnak.

2011. január 1-je változást hozott a dekoncentrált szervek életében. Ekkor tizenhét dekoncentrált államigazgatási szerv a **fővárosi és megyei kormányhivatalba** integrálódott és azóta is bővült ezeknek az integrált szerveknek a száma.

2.1.3.2. A fővárosi és megyei kormányhivatal szerepe, feladatai

A fővárosi és megyei kormányhivatal

2011. január 1-jétől tehát megkezdték a működésüket a fővárosi és megyei kormányhivatalok. Ez a struktúra – ahogyan korábban említettük – egy új rendszert jelent a helyi-területi államigazgatásban és a dekoncentrált szervek életében.

Az Alaptörvény megfogalmazása szerint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a **fővárosi és megyei kormányhivatal**. Területüket tekintve a fővárosban, illetve 19 megyében működnek.

A fővárosi, megyei kormányhivatal szervezete

A kormányhivatal kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekre, valamint járási (a fővárosban fővárosi kerületi) hivatalokra tagozódik. A járási hivatal vezetője a járási hivatalvezető.

Korábban a kormányhivatalnak szakigazgatási szervei voltak (például a Szociális és Gyámhivatal, a Földhivatal stb.) Az új szabályozás értelmében ezek a szakigazgatási szervek főosztályként, illetve osztályként működnek (például megyei kormányhivatal földhivatali főosztálya, illetve járási hivatal földhivatali osztálya).

A fővárosi és megyei kormányhivatal vezetése

A kormányhivatal élén politikai vezető a kormány megbízott áll. A járási hivatal vezetője a járási hivatalvezető, aki szakmai vezető.

A fővárosi és megyei kormányhivatal hivatali szervezetét szakmai felsővezető a **főigazgató** vezeti. A kormány megbízottat távolléte vagy akadályoztatása esetén a főigazgató helyettesíti. A főigazgató munkájában általános helyettesként szakmai vezető az **igazgató** segíti.

A fővárosi és megyei kormányhivatal feladatai

A fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően részt vesz a kormányzati célkitűzések területi megvalósításában. Ennek keretében **koordinációs, ellenőrzési, informatikai tevékenységet, valamint képzést, továbbképzést szervező, összehangoló** feladatokat lát el.

Így gondoskodik többek között például a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának területi összehangolásáról, vagy közreműködik a közigazgatás korszerűsítésével, az e-közigazgatás kialakításával kapcsolatos feladatok területi összehangolásában, szervezésében.

Ellenőrzi a központi államigazgatási területi szervei vezetőinek a tisztviselők és a közalkalmazottak jogviszonyával kapcsolatos munkáltatói intézkedéseinek törvényességét, vagy ellenőrzi a központi államigazgatási szervek területi szerveinek tevékenységében az Ákr. megfelelő alkalmazását.

A képzési, továbbképzési feladatai körében gondoskodik a közigazgatási alap- és szakvizsgák, ügykezelői vizsgák, anyakönyvi szakvizsgák, alkotmányos alapismeretek vizsgák, illetve egyéb vizsgák, valamint az ezek előkészítésére szolgáló tanfolyamok megszervezéséről és lebonyolításáról.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok megalakulásának egyik nagy előnye, hogy a kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálatot működtetnek, amelyet **kormányablaknak** nevezünk, ezek a járási (kerületi) hivatalokban működnek. A kormányablakban meghatározott ügyekben azonnali ügyintézésre van lehetőség (például új személyi azonosítóról és lakcímről szóló hatósági igazolvány kiállítása iránti kérelem). Más ügyekben a kormányablakban előterjeszthetők meghatározott beadványok, amelyeket a kormányablak az eljárásra vonatkozó hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz továbbít. Vannak olyan ügyek is, amelyekben a kormányablak az ügyfél kérésére részletes tájékoztatást nyújt az eljárás menetéről.

A fővárosi és megyei kormányhivatal és a helyi önkormányzatok kapcsolata

A kapcsolat legfontosabb alaptörvényi szabálya, hogy a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. A kormányhivatal a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntésnek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatja. Az önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását kezdeményezheti az Állami Számvevőszéknél.

Nem terjed ki a kormányhivatal jogköre azokra a helyi önkormányzat, illetve szervei által hozott határozatokra, amelyek alapján munkaügyi vitának, külön jogszabályban meghatározott bírósági vagy államigazgatási eljárásnak van helye.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete azt a célt szolgálja, hogy a helyi önkormányzat működése jogszerű legyen. A kormányhivatalnak több eszköze is van erre a célra. Például törvényességi felhívással élhet, törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki, pert indíthat a sorozatos törvényt sértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt, javasolhatja miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánytól az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását stb.



Míg az Alkotmány a Kormány hatáskörei között csak megemlíti a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést [35. § (1) bekezdés d.], addig az Alaptörvény a törvényességi felügyelet fordulatot használja, és erre részletesebb szabályozást kínál. Az új rendelkezések szöveggörnyezete arra is rámutat, hogy a helyi önkormányzatok szabályozási és gazdálkodási autonómiája feletti központi felügyelet erősödött.

Az Alaptörvény a megyei/fővárosi kormányhivatalt jelöli ki a törvényességi felügyeletet ellátó szervnek, és rögzíti a rendeletalkotást követő, vagy a rendeletalkotás elmulasztása esetén esedékes eljárást. Ennek újdonsága, hogy lehetővé teszi a rendeletalkotás pótlását – bírósági közreműködéssel – a kormányhivatal vezetője részéről. Erre ritkán kerül sor, ám mégis fontos azért, mert a helyi közhatalom gyakorlásának mulasztására kíván a lakosok érdekében orvoslást adni.

2.1.3.3. A járási, kerületi hivatalok szerepe, feladatai

Járási hivatalok illetékességi területe

2013. január 1-jén megkezdték működésüket a járási (fővárosi kerületi) hivatalok a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként.

A járási hivatalok székhelyeit, illetve a járási hivatalok illetékességi területét Kormányrendelet határozza meg. A járások kialakításának alapelve, hogy a megyék határaihoz igazodva az állampolgárok számára biztosítsa az államigazgatási szolgáltatásokhoz való gyors és könnyű hozzáférést.

2017. január 1-től némi változás következett be a járási hivatalok működését illetően. A megyei kormányhivatalokban megyei szintről számos elsőfokú feladat- és hatáskör járási szintre került, ezért bizonyos főosztályok megszűntek és járási szinten új szervezeti egységek főosztályok jöttek létre. A Kormány rendelettel kijelölheti feladatellátásért felelős szervként, illetve eljáró hatóságként a megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti járási hivatalát ebben az esetben, a megyeszékhely szerinti járási hivatal illetékességi területe a járási hivatal székhelye szerinti megyére terjed ki. Kormányrendelet a megyeszékhely szerinti járási hivatal illetékességi területét egyes államigazgatási feladatok tekintetében ettől eltérően is megállapíthatja.

A járási hivatal szervezete

A járási hivatalok a megyei kormányhivatal kirendeltségeiként működnek. A fővárosi kormányhivatal kirendeltségeiként pedig kerületi hivatalok működnek.

A járási hivatalt a **járási hivatalvezető** vezeti a kormány megbízott szakmai irányítása mellett. A hivatalvezetőt a kormány megbízott javaslatára a Miniszterelnökséget vezető miniszter nevezi ki és menti fel. Hivatalvezetői munkakörbe az nevezhető ki, aki büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható, felsőfokú végzettséggel és legalább öt év közigazgatási gyakorlattal rendelkezik, vagy vezetői beosztásban három év gyakorlattal rendelkezik. A hivatalvezetőt **hivatalvezető-helyettes** helyettesíti. A hivatalvezető-helyettes határozatlan időre kinevezett állami tisztviselő. A hivatalvezető-helyettest a hivatalvezető javaslatára a kormány megbízott nevezi ki és menti fel. A hivatalvezető-helyettesi kinevezés feltétele a törvényben meghatározott felsőfokú végzettség.

A járási hivatal feladat- és hatásköre

A járási hivatal a kormány megbízott irányítása mellett közreműködik a kormányhivatal koordinációs, ellenőrzési, informatikai, valamint képzést, továbbképzést szervező, összehangoló feladatainak ellátásában.

A járási hivatal a települési önkormányzatokhoz tartozó közfoglalkoztatási feladatok végrehajtásának elősegítése érdekében ellátja a települési, nemzetiségi önkormányzatok, azok társulásai, valamint a hatóságok közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó együttműködéséhez szükséges koordinációs és kommunikációs feladatokat is.

A járási hivatalban – jogszabályban meghatározottak szerint – kormányablak és okmányiroda működik.

A járási hivatal vezetője

- vezeti a járási hivatalt,
- gyakorolja a járási hivatal feladat- és hatásköreit,
- gondoskodik – a kormány megbízott által meghatározott keretek és feltételek között – a járási hivatal szakmai feladatellátásáról,
- gondoskodik a kormány megbízott által meghatározott belső szabályzatok elkészítéséről,
- ellátja a járási hivatal üzemeltetésével összefüggő feladatokat.

2.1.4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

Ahogy az államszervezetnél olvashattuk, a helyi önkormányzatok lehetnek települési és területi önkormányzatok.

Az önkormányzati ügyeket az jellemzi, hogy a település egészét vagy nagyobb részét, a választópolgárok jelentős körét érintik, és megoldásuknál széles mérlegelési lehetősége van a helyi sajátosságoknak. Ezzel szemben az államigazgatási ügyekben az ország egész területén egységes követelményeket kell érvényesíteni.

2.1.4.1. A helyi önkormányzatok fogalma

A **helyi önkormányzatok** decentralizált szervek, amelyek a központi hatalomtól függetlenek, törvény által védett alapjogokkal rendelkeznek, a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. A helyi önkormányzatok függetlenek, autonómok, egymáshoz képest is mellérendeltségi viszonyban vannak.

2.1.4.2. A helyi önkormányzatok jogai

Az önkormányzati jogokat az **Alaptörvény** sorolja fel. Ennek alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között:

- rendeletet alkot;
- határozatot hoz;
- önállóan igazgat;
- meghatározza szervezeti és működési rendjét;
- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- vagyonával és bevételeivel – kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül – vállalkozást folytathat;
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
- önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat;
- a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekképviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

2.1.4.3. A helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök

A helyi önkormányzatok feladatai esetében beszélhetünk kötelező feladatról, önként vállaltól, átvállalt állami feladatról, a helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatról és államigazgatási feladatról. Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei (a polgármester, a bizottságok, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, a társulás) biztosítják.

Kötelező feladat

A törvény előírhat az önkormányzatok számára kötelezően ellátandó feladatokat. A törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen az önkormányzat gazdasági teljesítőképességét, a lakosság számát, területi nagyságát.

Kötelező feladatok lehetnek például:

- településfejlesztés, településrendezés;
- köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás;
- egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások;
- óvodai ellátás;
- ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, -kezelés;
- helyi közösségi közlekedés biztosítása;
- hulladékgazdálkodás.

Önként vállalt feladat

Az önkormányzat önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önkormányzat az önként vállalt feladattal nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, továbbá finanszírozása a saját bevételek vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.

Átvállalt állami feladat

A helyi önkormányzat – törvényben meghatározott esetekben – az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat. A megállapodásban rendelkezni kell a feladatellátás finanszírozásáról.

A helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladat

A települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat. A szervezet alaptevékenységét a települési és a fővárosi önkormányzat területe szerint illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal kötött írásbeli együttműködési megállapodás alapján, a rendőrség szakmai felügyeletével végzi.

Államigazgatási feladat- és hatáskörök

Törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal ügyintézője számára államigazgatási feladat- és hatáskört állapíthat meg. Ebben az esetben egyfelől az ellátásukhoz szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja, másfelől ebben az esetben a polgármestert, a jegyzőt vagy a polgármesteri hivatal ügyintézőjét a képviselő-testület nem utasíthatja, és döntésüket nem bírálhatja felül. Ilyen ügyek például az anyakönyvi ügyek, az ipar- és kereskedelmi igazgatási, a birtokvédelmi feladatok, hagyatéki eljárás.

2.1.4.4. A képviselő-testület

A képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább **hat ülést tart**. Az ülést össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének, a képviselő-testület bizottságának, valamint a kormányhivatal vezetőjének indítványára.

A képviselő-testület elnöke a polgármester, aki összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését. A képviselő-testület ülése nyilvános, de vannak olyan esetek, amikor zárt ülést tart (például vezetői megbízás adása, összeférhetlenségi ügy tárgyalása, fegyelmi eljárás megindítása).

A képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen a települési képviselőknek több mint a fele jelen van. A javaslat elfogadásához a jelen levő települési képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges. Vannak olyan esetek is, amikor minősített többség kell a döntéshez.

Az önkormányzatnál a minősített többség az összes megválasztott képviselő több mint felének szavazatát jelenti. Ilyen például az önkormányzati rendelet elfogadása.



Törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot, amely más jogszabállyal nem lehet ellentétes. A rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos módon ki kell hirdetni. A rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul meg kell küldeni a kormányhivatalnak. Ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.

2.1.4.5. Bizottságok

A bizottság meghatározott feladatra létrehozott testület, amely tagjainak több mint a fele önkormányzati képviselő.

Feladatkörében előkészíti a képviselő-testület döntéseit, szervezi és ellenőrzi a döntések végrehajtását. A képviselő-testület döntési jogot adhat bizottságainak, és felülvizsgálhatja a bizottság döntését, illetve önkormányzati rendeletben hatósági hatáskört állapíthat meg bizottságának.

A képviselő-testület saját maga határozza meg bizottsági szervezetét és választja meg bizottságait. Vannak kivételek ez alól. A száz vagy a száznál kevesebb lakosú településen nem jön létre bizottság, hiszen a bizottság feladatait a képviselő-testület látja el az ilyen kis községekben. Az ezer főt meg nem haladó lakosú településen a kötelező bizottsági feladatokat egy bizottság is elláthatja. Vannak kötelezően felállítandó bizottságok is. Ilyen például a pénzügyi bizottság, amelyet a kétezernél több lakosú településen kell létrehozni.

2.1.4.6. Részönkormányzat

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában **településrészi önkormányzatot** hozhat létre települési képviselőkből és más választópolgárokból. A településrészi önkormányzati testület vezetője települési képviselő.

A képviselő-testület a településrészt érintő ügyekben egyes hatásköreit átruházhatja a településrészi önkormányzatra, anyagi eszközöket adhat számára.

2.1.4.7. A polgármester és az alpolgármester

A **polgármester** tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából települési képviselőnek tekintendő. A polgármester tekintetében a képviselő-testület gyakorolja a munkáltatói jogokat, munkabérét a jogszabály keretei között határozza meg.

Ugyanúgy, mint minden munkahelyen, a polgármesternek is van „főnöke”, hiszen felette a munkáltatói jogokat a testület gyakorolja. A képviselő-testület indíthat fegyelmi eljárást vele szemben, megállapíthatja az összeférhetetlenségét, az illetményét stb.

A polgármesteri tisztség, ahogyan említettük, összeférhetetlen bizonyos megbízatásokkal, tisztségekkel (például nem lehet miniszter, bíró, jegyző, központi államigazgatási szerv tisztviselője, országgyűlési képviselő).

A polgármester tisztségét főállásban vagy társadalmi megbízatásban látja el.

A polgármester legfontosabb hatásköre, hogy

- irányítja a polgármesteri hivatalt;
- dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben;
- gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében.

A polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt a képviselő-testület keresetet nyújthat be a polgármester ellen a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszékhez a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében.

Az **alpolgármestert** a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással választja; több alpolgármestert is választhat. A képviselő-testület legalább egy alpolgármestert saját tagjai közül választ meg. Azon alpolgármester, akit nem a testület tagjai közül választottak, nem tagja a képviselő-testületnek, de annak ülésein tanácskozási joggal részt vehet.

2.1.4.8. A jegyző

A polgármester pályázat alapján **jegyzőt** nevez ki. A kinevezés határozatlan időre szól. A polgármester kinevezi a jegyző javaslatára az **aljegyzőt** a jegyző helyettesítésére, a jegyző által meghatározott feladatok ellátására.

A jegyző az önkormányzatnál a törvényesség őre, hiszen köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel.

A jegyző vezeti a képviselő-testület hivatalát (polgármesteri hivatalt), ő az államigazgatási feladatok első számú címzettje.

A jegyző legfontosabb **feladatai** a következők:

- gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról;
- a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;
- gyakorolja a munkáltatói jogokat a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében (a kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, felmentéshez, a vezetői megbízás visszavonásához, jutalmazáshoz – a polgármester által meghatározott körben — a polgármester egyetértése szükséges);
- döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket;
- dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át;
- tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén;
- dönt a hatáskörébe utalt ügyekben.

2.1.4.9. A polgármesteri hivatal – közös önkormányzati hivatal

A helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában.

A törvény szerint **közös önkormányzati hivatalt** hoznak létre azok a járason belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. A törvény értelmében a

közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.

A közös önkormányzati hivatal jegyzője vagy megbízottja köteles a képviselő-testület ülésén részt venni és ott a szükséges tájékoztatást megadni, valamint köteles biztosítani az egyes településeken történő ügyfelfogadást.

2.2. ALMODUL: KÖZSZOLGÁLAT

2.2.1. A KÖZSZOLGÁLATI HUMÁNPOLITIKA MEGÚJÍTÁSA

A közszerológálati személyügy megújításának két aspektusa felülnézetből a személyzeti igazgatás rendszerszintű irányítása, valamint alulnézetből az egyes tisztviselők előtt álló életpályamodell.

2.2.1.1. Személyzeti igazgatás

A közigazgatási személyzetpolitika alapja a **stratégiai gondolkodás**. Ehhez azonban hosszú távra szóló személyzetfejlesztési stratégiára van szükség. Ennek hiányában a közszerológálatról való gondolkodás korábban inkább csupán a jogi szabályozás megújításában merült ki. A szabályozáscentrikus megközelítés háttérbe szorította a stratégiai szemléletet és fejlesztést.

A hatékony közigazgatási személyzetpolitika további feltétele a **központi koordinációs szint** kiépülése. Ezen a szinten kell ugyanis összehangolni a minisztériumok, illetve az önkormányzatok és az egyéb szervek személyzeti tevékenységét, valamint meghatározni az egységes személyzetpolitikai elveket kifejező jogszabályi rendelkezéseket.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet ezt a centrum-szerepet a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszterhez – jelenleg ő a Miniszterelnökséget vezető miniszter – telepíti, aki előkészíti és végrehajtja a közigazgatási minőségpolitikát, ennek részeként kidolgozza a közigazgatás minőségpolitikai elveit. A Miniszterelnökséget vezető miniszter mellett kiemelkedő szerepe van a belügyminiszternek is, ugyanis a közszerológálati életpálya kidolgozásáért 2014 júniusától a belügyminiszter felel. Ennek keretében

- előkészíti a közszerológálati tisztviselők kiválasztási, képesítési, képzési, továbbképzési, minősítési, teljesítményértékelési, előmeneteli, illetmény- és felelősségi rendszereivel kapcsolatos szakmai koncepciót,
- kidolgozza a személyügy területén kiadásra kerülő módszertani útmutatókat,
- gondoskodik a kormánytisztviselők és vezetők teljesítményértékeléséről, továbbképzéséről és a vezetői utánpótlásképzésről.

A jó közigazgatás működésének kulcskérdése a **megfelelő munkáltatói képesség**: azaz, hogy az állam s annak részeként az egyes munkáltatók milyen színvonalú személyzetpolitikát folytatnak. A leghatékonyabban kialakított szervezet- és feladatrendszer sem képes pótolni a személyi állományban meglévő hiányosságokat, ugyanakkor a hivatásukat magas színvonalon gyakorló tisztviselőkkel az esetlegesen előforduló szervezeti és működési problémák ellenére is képes a közigazgatás feladatait elfogadható szinten teljesíteni.

A szervezeti hatékonyság ugyanakkor nem az ott foglalkoztatott tisztviselők egyéni teljesítményének összességét jelenti, a tisztviselők munkája ugyanis nagyrészt attól függ, hogy megfelelően szervezett-e a munka. A legjobb elvek szerint létrehozott szervezet sem működik megfelelően,

a legpontosabban meghatározott feladat ellátása sem lehet hatékony, ha a szervezetet működtető vezetők minőségileg nem érik el a megfelelő szintet. Azért, hogy a megfelelő munkáltatói képesség (jogi lehetőség) birtokában a **sikerese vezető képes és alkalmas** legyen a szükséges intézkedések meghozatalára, indokolt kompetenciáinak felmérése és fejlesztése.

2.2.1.2. Közzolgálati életpálya

A hivatásos magyar közzolgálat több mint kétszáz éves múltra tekint vissza, ugyanakkor jelenkori közzolgálatunk mindössze két és fél évtizedes történettel rendelkezik. Mégis ez utóbbit a gyakori, sokszor egymással ellentétes irányú változások jellemezték, amelynek következtében jelentősen meggyengült a rendszer belső egyensúlya: alulmotivált, nem elkötelezett tisztviselők érdemi karrierlehetőségek nélkül.

Fontos mérföldkő a közzolgálat jogi szabályozásában a 2019. január 1-jén hatályba lépett, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.), amely bevezeti a kormányzati igazgatási szerv fogalmát, s újra szabályozza a központi és területi államigazgatási szervezetekben foglalkoztatott kormánytisztviselők és kormányzati ügykezelők jogállását. Ez a korábbi szabályozást alapjaiban változtatja meg. A közzolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) személyi hatálya főszabály szerint továbbra is kiterjed az önkormányzati hivatal köztisztviselőjének és közzolgálati ügykezelőjének közzolgálati jogviszonyára, valamint az intézményfenntartásra kijelölt szerv kormánytisztviselőjének és kormányzati ügykezelőjének kormányzati szolgálati jogviszonyára, ugyanakkor az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (Áttv.) 2019. január 1-jén hatályát veszítette.

A közzolgálati humánpolitika megújításakor a legfontosabb kérdés annak eldöntése, hogy milyen értékek mentén történjen az új közzolgálati életpályamodell kialakítása. Az értékválasztás a stabilitást, kiszámíthatóságot képviselő karrierelv, valamint a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodást feltételező hatékonyság és a teljesítmény értékeinek ötvözését igényli. Amíg a Kttv. megmarad az inkább karrierelvű szabályozás talaján, addig a Kit. ettől lényegesen eltávolodik, s a rugalmas alkalmazkodást, valamint az álláshely-alapú létszámgazdálkodást helyezi a középpontba. Tehát, egyfajta differenciálódás megy végbe a közzolgálati jogviszony vonatkozásában, ami egyúttal egymással ellentétes rendszerlemek megjelenését is eredményezi. A differenciálódást támasztja alá az is, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervezetnél foglalkoztatott kormánytisztviselők (és közalkalmazottak) 2019. február 1-jétől az úgynevezett rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyba kerültek, amely már közelebb áll a hivatásos személyi állomány foglalkoztatási szabályrendszeréhez.⁷

2.2.1.3. A jogviszony jellege

Fontos paradigmaváltás tehát a rugalmassá váló közigazgatási életpálya, amely a korábbi rendszerrel ellentétben nem arra ösztönöz, hogy egy szobában dolgozza végig valaki az életét, noha erre is van lehetősége. Megtörténhet ellenben az is, hogy valaki a pályája alatt többször kimegy és visszajön a versenyszférából a közigazgatásba.

Másrészt a rugalmas jelleg a közigazgatásból való „kikerülés” eseteikor az eddigiekben fennálló nem egyenlő helyzetet is megváltoztatja. Tény, hogy nem igazán lehetett elkövetni olyan hibát,

⁷ 2018. évi CXV. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervezet hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról (Riasztv.).

szakmai mulasztást, ami alapján felmenthetővé vált valaki anélkül, hogy a bíróság ezt később ne vonta volna kétségbe. A jövőben meghatározásra és kimondásra kerül, hogy a tisztviselői jogviszony nem mellérendelt viszony. A jogviszony vegyes jellegű, közigazgatási és munkajogi elemek keverednek, de főként a közigazgatási jellemzők dominálnak, amelyeket határozottabban kell érvényesíteni a jogi szabályozásban az alábbiak szerint:

- A jogviszony nem munkaszerződés, hanem kinevezés alapján jön létre. Ez is azt fejezi ki, hogy a jogviszony tartalmát jogszabályok s nem a felek megállapodása határozza meg.
- A jogviszony szabályozásának a közigazgatás értékelvű, hatékony, a hierarchia elvei alapján történő működését kell szolgálnia, különösen a jogviszony bármelyik fél oldalán felmerülő egyoldalú megszüntetése tekintetében.

2.2.2. A KÖZSZOLGÁLATI JOG ALAPJAI

2.2.2.1. A közzolgálati jog és a munkajog elhatárolása

Munkavégzésre többféle jogviszony keretében kerülhet sor, ezek közül a munkaviszony és a közzolgálati jogviszony a legmeghatározóbb. Némi leegyszerűsítéssel azt mondhatjuk, hogy a **gazdasági szférában (versenyszférában) munkaviszony, a közzsférában pedig közzolgálati jogviszony**⁸ keretében történik a munkavégzés. A kétfajta jogviszony között számos hasonlóságot találunk (például mindkét esetben díjazás ellenében történik a munkavégzés), de igen jelentősek a különbségek is. Mindenekelőtt a kétfajta jogviszonyt más-más jogág szabályozza: a gazdasági szférában történő munkavégzésről a **munkajog** rendelkezik, a közzsférában dolgozók jogállására pedig a **közzolgálati jog** az irányadó.

A kétfajta jogviszony közti fontosabb **különbségek** a következők:

- a munkaviszonyban a munkáltató eredményes működése a cél, míg a közzolgálati jogviszonyban a köz szolgálata az elsődleges;
- a munkaviszonyban a munkáltató többnyire egy gazdasági társaság, társadalmi szervezet, alapítvány stb., míg a közzolgálati jogviszonyban valamely állami vagy önkormányzati szerv, illetve ilyen fenntartású költségvetési szerv;
- a közzolgálati jogviszony alanyait – a munkaviszony alanyaihoz képest – többletkötelezettségek terhelik és többletjogosultságok illetik meg (előbbire a különböző összeférhetlenségi szabályok, utóbbira a törvények által garantált előmenetel lehet a jellemző példa);
- a munkajog irányadó jogszabálya a munka törvénykönyvéről szóló 2012 évi I. törvény (Mt.), a közzolgálati jogban pedig külön közzolgálati törvények vannak az egyes rétegekre vonatkozóan.

Közzolgálati jogviszony: A közzszolgálatához tartozó foglalkoztatási jogviszonyok összessége.

⁸ A közzszolgálati jog(viszony) fogalmát ehelyütt szélesebb értelemben használjuk, mint a közzszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.). Utóbbi ugyanis kizárólag a köztisztviselők vonatkozásában használja ezt a fogalmat.

2.2.2.2. A nyitott és a zárt rendszerű közzolgálat

A közigazgatási személyzetpolitikának történetileg két modellje alakult ki, a **nyitott** és a **zárt rendszerű** közzolgálat.

A két modell közti fontosabb **különbségek** az alábbiakban összegezhetők:

- A zárt rendszer életpályaszerű munkavégzést, állandó (köz)tisztviselői kart igyekszik megvalósítani, ahol a foglalkoztatás stabilitása elsődleges, és a jogviszony megszüntetése csak kivételes esetekben lehetséges. Ezzel szemben a nyitott rendszerben nincs szó élethivatás-szerű szolgálatról, és a jogviszony is rugalmasabban megszüntethető.
- A zárt rendszerben a személyi állomány politikailag semleges, így a kormányváltás nem érinti a tisztviselők jogviszonyát. A nyitott rendszerben viszont erősebb a politikai befolyás, és a közigazgatás személyzetében jóval erősebb a rotáció.
- A zárt rendszerben a közzolgálati jogviszony szabályozása élesen elkülönül a munkajogtól. Nyitott rendszerben viszont alig van különbség a kétfajta jogviszony között.
- A zárt rendszer számos sajátossága (például tervszerű, garantált előmenetel, törvényben szabályozott illetményrendszer, folyamatos képzés és továbbképzés) nem, vagy kevésbé hangsúlyosan valósul meg a nyitott rendszerekben.

A valóságban az egyes államokban a kétfajta modell ötvözete jelenik meg, de természetesen országonként eltér, hogy melyik rendszer jellemzői valósulnak meg hangsúlyosabban. Magyarországon a rendszerváltást követően, 1992-ben megalkotott köztisztviselői törvény egyértelműen a zárt rendszerű közzolgálat modelljéhez állt közelebb, ám a törvény a közel két évtizedes története alatt számos ponton „felpuhult”, és esetenként a nyitott rendszer egyes megoldásai is teret kaptak. A Kttv. a két rendszer előnyeit igyekszik kombinálni. A Kit. a nyitottabb rendszer irányába mozdul el, amely a fentiekben rögzített különbségek közül leginkább tervszerű előmenetel és törvényben szabályozott, összetett illetményrendszer hiányában, a senioritás figyelmen kívül hagyásában nyilvánul meg.

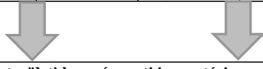
2.2.2.3. A közzolgálati tisztviselők rétegei

A tág értelemben vett közzolgálati alkalmazottak csoportján belül a következő rétegek alkotják a közigazgatás személyi állományát:

| Szabályozó törvény | Személyi hatály | Tárgyi hatály | Szervi hatály | Az ellátott tevékenység jellege |
|--------------------|------------------------|-----------------------------------|---|---|
| Kttv. | Kormány-tisztviselő | kormányzati szolgálati jogviszony | <ul style="list-style-type: none"> - a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv; - törvény eltérő rendelkezése hiányában a nemzeti köznevelésről szóló törvény szerinti oktatási központ, mint az oktatásért felelős miniszter egyes köznevelési fenntartói feladatkörébe tartozó feladatainak ellátására kijelölt szerv, valamint a köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő tankerületi központ; - a kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselőjének és kormányzati ügykezelőjének kormányzati szolgálati jogviszonyára vagy a jogviszony egyes elemeire, ha: <ul style="list-style-type: none"> a) Kit. ekként rendelkezik, vagy b) a Kit. a jogviszony vagy annak egyes elemei tekintetében a hatálynak hiányáról rendelkezik | <ul style="list-style-type: none"> - a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti az ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza |
| | Kormányzati ügykezelő | | | <ul style="list-style-type: none"> - közigazgatási szervnél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot lát el |
| Kttv. | Köztisztviselő | közzolgálati jogviszony | <ul style="list-style-type: none"> - a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala; - törvény eltérő rendelkezése hiányában az államhatalmi szervek hivatalai (például Országgyűlés Hivatala, Köztársasági Elnök Hivatala), önálló szabályozó szervek (például Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság Hivatala), autonóm államigazgatási szervek (például Nemzeti Választási Iroda) | <ul style="list-style-type: none"> - a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti az ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza |
| | Közzolgálati ügykezelő | | | <ul style="list-style-type: none"> - közigazgatási szervnél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot lát el |
| Kit. | Kormány-tisztviselő | kormányzati szolgálati jogviszony | <ul style="list-style-type: none"> - központi kormányzati igazgatási szervek, és ezek területi és helyi szervei - területi kormányzati igazgatási szervek | <ul style="list-style-type: none"> - a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti az ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza |
| Kit. | Kormányzati ügykezelő | kormányzati szolgálati jogviszony | <ul style="list-style-type: none"> - területi kormányzati igazgatási szervek | <ul style="list-style-type: none"> - közigazgatási szervnél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot lát el |

2. táblázat: A közigazgatás személyi állománya

A Kit. hatályba lépésével lényeges változások mentek végbe a központi és területi államigazgatás szervezetrendszerében, illetve annak személyi állományában. Ezt a következő táblázat mutatja be.

| Kormányzati igazgatási szervek | | | | | | | | | |
|---|---------------------------------|---|---------------------------------------|------------------------|---|---------------------------------|--|--|-----------------------------------|
| Központi kormányzati igazgatási szervek (ezek területi és helyi szervei) | | | | | Területi kormányzati igazgatási szervek | | | | |
| Kormány | Miniszterelnöki Kormányiroda | minisztérium | kormányzati főhivatal ⁹ | központi hivatal | fővárosi és megyei kormányhivatal | | | | |
| a kormányzati igazgatás tisztségviselői | | | | | | | | | |
| politikai szolgálati jogviszony | | | biztosi jogviszony | | kormányzati szolgálati jogviszony | | | | |
| politikai felsővezető | politikai vezető | politikai (fő)tanácsadó , kabinetfőnök | kormánybiztos | miniszterelnöki biztos | miniszteri biztos | szakmai felsővezető | szakmai vezető | | |
| politikai felsővezető | | | | | | szakmai felsővezető | | | |
| miniszter- elnök | miniszter | államtitkár | | | | közig. állam- titkár | hely. állam- titkár | kormány- zati főhivatal, központi hivatal vezetője, helyettese | kormány- hivatal főigazgató |
| politikai vezető | | | | | | szakmai vezető | | | |
| kormány megbízott | | | | | | kormány- hivatal igazgató | járási hivatal vezetője, helyettese | főoszt. vezető | osztály- vezető |
| | | | | |  | | | | |
| | | | | | területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztségviselője és kormányzati ügykezelője | | | | |
| | | | | | központi kormányzati igazgatási szervek, ezek területi és helyi szerveinek kormánytisztségviselője | | | | |

3. táblázat: A Kit. szervei és személyi hatálya

A Kit. hatályba lépésével lényeges változások mentek végbe a központi és területi államigazgatás szervezetrendszerében, illetve annak személyi állományában. Ezt a következő táblázat mutatja be. A Kit. nemcsak a kormányzati szolgálati jogviszonyban álló kormánytisztviselők és (területi kormányzati igazgatási szervek esetében) a kormányzati ügykezelők jogállását rendezi, hanem kiterjed a politikai szolgálati és a biztonsági jogviszonyra is (amellett, hogy szervezeti jogi normákat is meghatároz a törvény).

A fenti rétegeken kívül a tág értelemben vett közszolgálati alkalmazottakhoz soroljuk még a közalkalmazottakat, akik az előbbiekkal szemben nem a közigazgatásban dolgoznak, hanem az állam és a helyi önkormányzat költségvetési szerveinél (például tanárok, orvosok), továbbá a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjait (például rendőrök, tűzoltók), a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáit, a bírákat, az ügyészségi alkalmazottakat, valamint az igazságügyi alkalmazottakat.

A Kttv. és a Kit. nem áll szoros kapcsolatban egymással, ugyanis a Kttv. nem háttérjogszabálya a Kit.-nek. A Kttv. szerinti kormányzati szolgálati jogviszony tehát nem azonosítható a Kit. szerinti kormányzati szolgálati jogviszonnyal, annak csak bizonyos rendelkezéseit rendeli alkalmazni a Kit. Amint látható, egyrészt különbségek kell tennünk a Kttv. és a Kit. szerinti kormánytisztviselők (jogviszonyok) között, másrészt pedig a Kit. által szabályozott (jogviszonyon belüli) központi kormányzati igazgatási szervek és a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselői között. Mindkét viszonyban lényeges különbségek találhatók (például előmenetel, illetményrendszer vagy teljesítményértékelés területén).

A továbbiakban a Kttv. szerinti kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályozást mutatjuk be (ezek nagyrésze a köztisztviselőkre is kiterjed), de az egyes jogállási elemekkel kapcsolatban utalunk arra, hogy a Kit. szerinti kormánytisztviselőknél milyen fontosabb eltérések mutathatók ki.

2.2.3. A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY LÉTESÍTÉSE ÉS MÓDOSÍTÁSA

2.2.3.1. Alkalmazási feltételek

A kormányzati szolgálati jogviszony létesítését illetően elsőként azt kell tisztázni, hogy kiből lehet kormánytisztviselő, azaz milyen alkalmazási (kinevezési) feltételeket rögzít a törvény.

A Kttv. által előírt alkalmazási feltételeket két csoportra oszthatjuk attól függően, hogy a feltétel minden kormánytisztviselővel szemben érvényesül-e (általános alkalmazási feltételek), vagy csak egyes munkakörök esetében jelentkezik követelményként (**különös alkalmazási feltételek**).

Az **általános alkalmazási feltételek** a következők:

- magyar állampolgárság;
- büntetlen előélet;
- legalább érettségi végzettség;
- cselekvőképesség.

A leggyakoribb **különös alkalmazási feltételek** az alábbiak:

- egyes fontos és bizalmas munkakörök esetén (például egyes központi államigazgatási szervek vezetőinél vagy a Miniszterelnökség vezetői munkakörben dolgozó kormánytisztviselőinél) szükséges a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző szerv hozzájárulása;
- vagyonyilatkozat;

- meghatározott iskolai végzettség (például jogi), képesítés (például közigazgatási szakvizsga) vagy képesség (például idegennyelvtudás);⁹
- meghatározott gyakorlati idő letöltése;
- egészségi és pszichikai alkalmasság.

2.2.3.2. Kiválasztási eljárás

Hazánkban jelenleg **nem kötelező a pályáztatási eljárás**, így viszonylagosan nagy a munkáltató mozgásteret. Viszont jogszabály vagy az államigazgatási szerv döntése alapján meghatározott munkakör betöltése vagy vezetői megbízás ellátása meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet.

Ebben az esetben kinevezést, megbízást adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt.

2.2.3.3. Kinevezés

A közszolgálati jogviszonyt – a munkaviszonnyal szemben – nem munkaszerződés, hanem kinevezés létesíti.

Tekintve, hogy a kinevezés **egyoldalú** (a munkáltató által írásban megtett) **jognyilatkozat**, azt **el is kell fogadni** (a leendő kormánytisztviselő részéről, szintén írásban) a jogviszony létrejöttéhez.

A közszolgálati jogviszony **határozatlan időre** létesül; határozott időre csak tartósan távollevő kormánytisztviselő helyettesítése céljából vagy esetenként szükségessé váló feladat elvégzésére, illetve tartós külszolgálat ellátására létesíthető jogviszony. A kinevezésben kötelező **próbaidőt** kikötni, amelynek mértéke legalább három, legfeljebb hat hónap; meghosszabbítani nem lehet.

A próbaidő alatt a jogviszonyt bármelyik fél indokolás nélkül, azonnali hatállyal megszüntetheti. A Kttv. szintén kötelező jelleggel írja elő az **eskütételt**: a kormánytisztviselőnek kinevezésekor esküt kell tennie, amelyet szóban kell elmondani és írásban megerősíteni.

2.2.3.4. A jogviszony módosítása

Főszabályként a kinevezés tartalmát módosítani csak a közigazgatási szerv és a kormánytisztviselő **közös megegyezésével** lehet.

A Kttv. ugyanakkor rögzít néhány esetet, amikor **nem kell a kormánytisztviselő beleegyezése**. Ilyen például, ha a fizetési fokozatban történő előrelépés miatt szükséges módosítani a kinevezést, vagy ha a munkavégzés helye változik meg (az adott településen belül). Szintén nem kell a kormánytisztviselő beleegyezése, ha az államigazgatási szerv személyében jogutódlás miatt bekövetkezett változás indokolja a kinevezés módosítását – feltéve, hogy a feladatkör, a munkavégzés helye szerinti település és az illetmény nem változik.

2.2.4. A JOGVISZONY MEGSZŪNÉSE ÉS MEGSZŪNTETÉSE

A kormányzati szolgálati jogviszony speciális jellege abban is megnyilvánul, hogy a jogviszony megszüntetésének **kötöttebb szabályai** vannak, és a jogviszony megszűnése vagy megszüntetése csak a törvényekben meghatározott esetekben és módokkal lehetséges. Ki kell emelni, hogy a

⁹ A részletes szabályokat a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet tartalmazza.

megszűnés és a megszüntetés nem szinonim fogalmak. A **megszűnés** esetében valamilyen, a felek akaratától nagyrészt független jogi tény következtében, lényegében automatikusan, minden további jognyilatkozat nélkül szűnik meg a közszolgálati jogviszony. Ezzel szemben a **megszüntetés** mindig jognyilatkozathoz kötött, vagyis egyik (vagy mindkét) fél „akarja” a jogviszony megszüntetését.

A fontosabb **megszűnési okok** a következők:

- lejár a kinevezésben foglalt határozott idő;
- a kormánytisztviselő halála;
- a 70. életév betöltése;
- a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése;
- hivatalvesztés fegyelmi büntetés kiszabása;
- ha a kormánytisztviselő a társadalombiztosítási szabályok alapján az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte (ez alól kivételt jelent, ha a kormánytisztviselő kérelmére és hivatali érdek alapján a munkáltató – a Kormány egyetértésével – a jogviszonyt fenntartja [köztisztviselők esetében nincs szükség a Kormány egyetértésére]);
- a törvényben meghatározott egyéb esetekben (például nem szünteti meg az összeférhetlenségét, a közigazgatási alapvizsgát az előírt határidőn belül nem teszi le).

A jogviszony **megszüntetési módjai** a következők:

- a felek **közös megegyezése**;
- áthelyezés: ekkor a kormánytisztviselőt másik közigazgatási szervhez, illetve közalkalmazotti vagy hivatásos szolgálati szervekhez helyezik át (de például a versenyszférába nem lehet áthelyezni);
- **lemondás**: a kormánytisztviselő a közszolgálati jogviszonyról bármikor lemondhat (indokolás nélkül), a lemondási idő két hónap, de a felek ennél rövidebb időben is megállapodhatnak;
- **próbaidő alatti azonnali hatályú megszüntetés**: bármelyik fél kezdeményezheti, és nem kell indokolni;
- **felmentés**: a munkáltató általi megszüntetés, amely történhet a munkáltató mérlegelése alapján (például, ha létszámcsökkentés miatt megszűnik a munkaköre), vagy pedig kötelező jelleggel (például a kormánytisztviselő hivatalára méltatlanná válik, munkavégzése nem megfelelő, vagy vezetőjének bizalmát elveszti).

A munkáltató a felmentést úgy köteles megindokolni, hogy abból a felmentés oka világosan kitűnjön. Vita esetén a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű.

A felmentési idő két hónap. A kormánytisztviselőt a felmentés időtartamának legalább a felére a munkavégzési kötelezettség alól mentesíteni kell; ezen időszak alatt a szervnél nem kell munkát végeznie, viszont jogosult az átlagkeresetére.

Felmentés és a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszüntetése esetén a kormánytisztviselő részére **végkielégítés** jár, amelynek mértéke – a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött idejének függvényében – 1–8 havi illetménynek megfelelő összeg. (Az egyhavihoz legalább három év jogviszony szükséges.) Egyes körülmények kizárják a végkielégítésre való jogosultságot, ilyen például, ha a felmentés oka a nem megfelelő munkavégzés, méltatlanság vagy bizalomvesztés volt, illetve, ha a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül.

2.2.5. ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG A KÖZSZOLGÁLATBAN

Az összeférhetetlenség intézménye – mint a közszféra egyik sajátossága – különböző jellegű tilalmakat, korlátozásokat ró a közszolgalati alkalmazottakra: több területen tartózkodniuk kell bizonyos tevékenységektől és magatartásuktól. Az összeférhetetlenségnek a következő öt típusát különböztetjük meg.

1) Gazdasági összeférhetetlenség:

- A kormánytisztviselő munkavégzésre irányuló további jogviszonyt csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélyével létesíthet.
- Egyes tevékenységekre irányuló jogviszony létesítéshez viszont nem kell engedély (kivéve, ha a munkavégzés időtartama részben azonos a kormánytisztviselő beosztás szerinti munkaidejével). Ilyenek az úgynevezett gyakorolható tevékenységek, például a tudományos, oktatói, művészeti tevékenység.
- Fontos megjegyezni, hogy a vezetői megbízású kormánytisztviselő csak gyakorolható tevékenységet végezhet, egyebet még engedéllyel sem.
- A kormánytisztviselő továbbá nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag (például nem lehet egy kft. ügyvezetője), kivéve, ha például a gazdasági társaság önkormányzati (például BKV Zrt.), köztisztületi többségi tulajdonban vagy tartósan állami tulajdonban van.

2) A politikai összeférhetetlenség szabályai a kormánytisztviselő politikai szerepvállalását korlátozzák azzal, hogy a Kttv. értelmében:

- pártban tisztséget nem viselhet, viszont „egyszerű” párttag lehet;
- párt nevében vagy érdekében közszereplést nem vállalhat. (Kivételt jelent az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon való jelölti részvétel.)

3) A hatalmi ágak megosztásának elve szintén tilalmakat állít fel. A kormánytisztviselő a másik két hatalmi ághoz tartozó hivatásokat nem tölthet be, így nem lehet:

- országgyűlési képviselő;
- bíró, ügyész és
- főszabályként helyi önkormányzati és nemzetiségi önkormányzati képviselő sem. (Az utóbbi két megbízatást kivételesen akkor töltheti be kormánytisztviselőként, ha az őt alkalmazó szerv illetékességi területén kívüli helyi/nemzetiségi önkormányzatnál történik a képviselői poszt betöltése.)

4) A hozzátartozói összeférhetetlenség értelmében a kormánytisztviselő hozzátartozójával nem állhat irányítási, felügyeleti, ellenőrzési vagy elszámolási viszonyban (együttalkalmazás tilalma).

5) A közszolgalati hivatás presztízséből adódóan a kormánytisztviselő nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné. (Ez az előírás nemcsak a kormánytisztviselő munkavégzésére, hanem akár a magánéletére is kiterjedhet.)

Amennyiben a kormánytisztviselővel szemben összeférhetlenségi ok merül fel, illetve ha összeférhetetlen helyzetbe kerül (például megválasztják országgyűlési képviselőnek), ezt **köteles haladéktalanul írásban bejelenteni**.

Ezt követően a **munkáltatói jogkör gyakorlója** írásban köteles felszólítani a kormánytisztviselőt az összeférhetlenség megszüntetésére (utóbbi történhet például az országgyűlési képviselői mandátumról való lemondással). Ha erre harminc napon belül nem kerül sor, a kormánytisztviselő kormányzati jogviszonya megszűnik.

2.2.6. ELŐMENETEL A KÖZSZOLGÁLATBAN

Az előmeneteli rendszer alapja a besorolás, amely a kormánytisztviselő iskolai végzettsége és kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött ideje alapján történik. Ugyanakkor a besorolásra hatással van például az iskolai végzettség jellege, a bizonyítvány, diploma minősítése, a kormánytisztviselő minősítésének eredménye. A besorolásra az iskolai végzettség szintjétől függően két besorolási osztály szolgál.

A felsőfokú végzettségű kormánytisztviselőt – amennyiben a feladatkörére előírt szakirányú felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkezik – az I. besorolási osztályba, a középiskolai végzettségűeket a II. besorolási osztályba kell besorolni.

A besorolási osztályokon belül besorolási, illetve fizetési fokozatokba kerül a kormánytisztviselő az alábbiak szerint:

| I. BESOROLÁSI OSZTÁLY (felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselők) | | | |
|--|------------------|---|-------------|
| Besorolási fokozat megnevezése | Fizetési fokozat | Kormányzati szolgálati jogviszony időtartama (év) | Szorozószám |
| Gyakornok | 1 | 0–1 | 3,1 |
| Fogalmazó | 2 | 1–2 | 3,2 |
| | 3 | 2–3 | 3,3 |
| Tanácsos | 4 | 3–4 | 3,5 |
| | 5 | 4–6 | 3,7 |
| | 6 | 6–8 | 3,9 |
| Vezető-tanácsos | 7 | 8–10 | 4,2 |
| | 8 | 10–12 | 4,4 |
| | 9 | 12–14 | 4,6 |
| | 10 | 14–16 | 4,8 |
| Főtanácsos | 11 | 16–19 | 5,1 |
| | 12 | 19–22 | 5,2 |
| | 13 | 22–25 | 5,3 |
| Vezető-főtanácsos | 14 | 25–29 | 5,6 |
| | 15 | 29–33 | 5,7 |
| | 16 | 33–37 | 5,8 |
| | 17 | 37 év felett | 6,0 |

| II. BESOROLÁSI OSZTÁLY (középfokú végzettségű kormánytisztviselők) | | | |
|---|------------------|---|-----------|
| Besorolási fokozat megnevezése | Fizetési fokozat | Kormányzati szolgálati jogviszony időtartama (év) | Szorószám |
| Gyakornok | 1 | 0–2 | 1,79 |
| Előadó | 2 | 2–4 | 1,9 |
| | 3 | 4–6 | 2,0 |
| | 4 | 6–8 | 2,2 |
| | 5 | 8–10 | 2,25 |
| | 6 | 10–12 | 2,3 |
| Főelőadó | 7 | 12–15 | 2,5 |
| | 8 | 15–18 | 2,6 |
| | 9 | 18–21 | 2,65 |
| | 10 | 21–24 | 2,7 |
| | 11 | 24–27 | 2,8 |
| | 12 | 27–29 | 2,85 |
| | 13 | 29–31 | 2,9 |
| Főmunkatárs | 14 | 31–33 | 3,3 |
| | 15 | 33–35 | 4,0 |
| | 16 | 35–37 | 4,2 |
| | 17 | 37 év felett | 4,4 |

4. táblázat: Besorolási osztályok és fokozatok

A besorolásban való **előmenetel** – a törvény által meghatározott feltételek teljesítése esetén – lényegében automatikusnak tekinthető, és a kormánytisztviselőnek **alanyi joga** van rá. Ahhoz, hogy **magasabb besorolási fokozatba** lépjen, a kormánytisztviselőnek a következő **feltételeket** kell teljesítenie:

- le kell töltenie a fokozatok közötti várakozási időt;
- teljesítenie kell a jogszabályok (például tanácsosi besorolási fokozathoz közigazgatási szakvizsga) vagy a munkáltató által előírt feltételeket, valamint
- feladatainak ellátására legalább megfelelő fokozatú (azaz „C” szintű) minősítést kell kapnia.

Az előmenetellel szorosan összekapcsolódik a közigazgatási alapvizsga és a közigazgatási szakvizsga mint a szakmai tudást és a kompetenciákat is mérő „ellenőrző pontok”.

Az I. besorolási osztályba tartozó kormánytisztviselőnek a fogalmazó besorolásához egy éven belül, a II. besorolási osztályba tartozóknak pedig az előadó besorolásához két éven belül kell **közigazgatási alapvizsgát** tennie. Kiemelendő, hogy az alapvizsga a pályán maradás feltétele, ugyanis nem teljesítése esetén megszűnik a jogviszony.

A **közigazgatási szakvizsgát** csak a felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselők tehetik le (főszabály szerint legalább két év közigazgatási szervnél szerzett gyakorlatot követően; a vezetők viszont gyakorlat nélkül is tehetnek szakvizsgát). További eltérést jelent az alapvizsgától, hogy a szakvizsga elmaradása „főszabályként” nem jár a jogviszony megszűnésével, viszont ekkor a kormánytisztviselőt a közigazgatási szakvizsga teljesítéséig nem lehet magasabb fizetési vagy besorolási fokozatba sorolni. Más a helyzet a vezető munkakört betöltő kormánytisztviselőknél: esetükben a szakvizsga-kötelezettség elmulasztása a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnésével jár.

A garantált **előmenetel** legfontosabb **hozadéka** az alapilletmény növekedése, de például a pótszabadságok is részben a besorolástól függnnek.

Kiemelendő továbbá, hogy – mintegy oldva a rendszer túlzott automatizmusát – lehetőség van az **előmenetel gyorsítására és lassítására** is az alábbiak szerint:

- a kormánytisztviselőt soron kívül előre kell sorolni, ha a magasabb besorolási fokozatba lépéshez – a jogszabály vagy a munkáltató által – előírt feltételeket a következő besorolási fokozathoz szükséges várakozási idő lejárta előtt teljesítette;
- ha a kormánytisztviselő megfeleltnél alacsonyabb fokozatú minősítést kap, a következő besorolási fokozathoz előírt várakozási ideje legfeljebb egy évvel meghosszabbítható.

Az **előmenetel** azonban nemcsak a besorolásban történhet, hanem **címekben és vezetői beosztásban** is, ám utóbbiakra már nincs alanyi joga a kormánytisztviselőnek, az azokban való részesülés a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelésen alapuló döntése.

Az egyes címeket (például közigazgatási tanácsadó, szakmai tanácsadó) többnyire kimagasló teljesítmény esetén lehet megszerezni, és mindig valamilyen fokú illetménynövekedéssel járnak.

A kormánytisztviselő vezetői (osztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi, főosztályvezetői) munkakör betöltésére is kinevezhető közigazgatási szerv, illetve a munkamegosztás szempontjából elkülönült szervezeti egység vezetésére. A vezetői kinevezés feltétele a felsőfokú iskolai végzettség és a jogi vagy közigazgatási szakvizsga és főszabály szerint határozatlan időre szól.

2.2.7. TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS ÉS MINŐSÍTÉS

A teljesítményértékelést és a minősítést illetően elsőként azt kell kiemelni, hogy ezek nem szinonim fogalmak, bár nyilvánvalóan van kapcsolódás közöttük.

Némi leegyszerűsítéssel elmondhatjuk, hogy a teljesítményértékelés lényegében folyamatosan történik, míg a minősítésre – amely a teljesítményértékelésen alapul – ritkábban kerül sor.

A **teljesítményértékelés** különösen fontos szerepet tölt be a közszolgálatban, és rendeltetésszerű alkalmazása igen körültekintő eljárást igényel mind az értékelő, mind az értékelt szempontjából.

A teljesítményértékelés **funkcióját, céljait** a következőkben foglalhatjuk össze:

- lehetővé válik, hogy a kormánytisztviselő visszacsatolást kapjon munkavégzésének színvonaláról;
- felmérhetőek a képzési és fejlesztési igények;
- számos munkáltatói döntést (például előléptetés, alapilletmény eltérítése, felmentés kezdeményezése) a teljesítményértékelés eredménye alapoz meg;
- kiemelt szerepe van továbbá a szervezeti–intézményi kultúra formálásában, ezáltal az egész közszolgálat minőségének és hatékonyságának javításában.

A kormánytisztviselők teljesítményértékelésének, minősítésnek a rendjére, eljárásra és szintjeire vonatkozó részletes szabályokat nem a Kttv. tartalmazza, hanem **kormányrendelet** állapítja meg.¹⁰

A törvény jelenleg pusztán annyit rögzít, hogy

- a teljesítményértékelésnek vannak kötelező és ajánlott elemei;
- legalább két teljesítményértékelés eredménye együttesen adja a kormánytisztviselő minősítését;
- minősíteni az első teljesítményértékeléstől számított egy évet követően kell;

¹⁰ A közszolgálati tisztviselők teljesítmény-értékelését a közszolgálati egyéni teljesítmény-értékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet szabályozza.

- a teljesítményértékelés alapján jutalom fizethető.

A **minősítés** a kormánytisztviselő tárgyévire vonatkozó teljesítményértékelései eredményének százalékban meghatározott számtani átlaga. Mind a teljesítményértékelésnek, mind a minősítésnek öt szintjét (fentről lefele haladva: A–B–C–D–E) határozza meg a kormányrendelet.

A kormánytisztviselő jogorvoslattal csak korlátozottan élhet, ugyanis közzolgálati jogvitát kizárólag akkor kezdeményezhet, ha a teljesítményértékelés vagy minősítés

- hibás vagy valótlan ténymegállapítást, illetve
- személyiségi jogát sértő megállapítást tartalmaz.

Ezen esetekben kezdeményezheti ezek megsemmisítését, viszont a minősítő belátásán alapuló, nem ténybeli megállapítások (például „a kormánytisztviselő elemző készsége átlag alatti”) felülvizsgálata és megsemmisítése nem kérhető.

2.2.8. KÉPZÉS ÉS TOVÁBBKÉPZÉS

A képzés és a továbbképzés törvényi szintű szabályozása szintén a közzolgálat egyik sajátossága: a képzésen, továbbképzésen való részvétel **nemcsak joga, hanem kötelezettsége** is a kormánytisztviselőnek.¹¹

A továbbképzést főszabály szerint a Nemzeti Közzolgálati Egyetem biztosítja. A kormánytisztviselőnek előírt továbbképzés és az ezzel összefüggő beszámolási vagy vizsgakötelezettség teljesítése miatt kieső munkaidőre járó illetményét az államigazgatási szerv köteles **megtéríteni**.

A Kttv. **szankciókat** is tartalmaz arra az esetre, ha a kormánytisztviselő neki felróható okból a képzést elmulasztja, illetve az előírt követelményeket nem teljesíti, vagy ha a jogviszonya például hivatalvesztés fegyelmi büntetés vagy méltatlanságon alapuló felmentés miatt szűnt meg. Ekkor ugyanis köteles megtéríteni a képzés költségeit. (A megtérítési kötelezettség viszont nem terheli a kormánytisztviselőt az iskolarendszeren kívüli kötelező továbbképzés költségei esetében, kivéve az idegen nyelvi képzést, valamint a külföldi képzést, továbbképzést.) Ha a kormánytisztviselő egyéb (például iskolarendszerű) képzésben vesz részt, és ez érinti a munkaidejét, köteles ezt **engedélyeztetni** a munkáltatójával. A munkáltató engedélye alapján a kormánytisztviselő **mentesül** a tanulmányok folytatásához szükséges időre a munkavégzési kötelezettsége alól, amelynek időtartamára a kormánytisztviselő illetményre jogosult.

A kormánytisztviselő – tanulmányi szerződés vagy közzolgálati szabályzat eltérő rendelkezése hiányában – köteles **ledolgozni** a tanulmányi célú mentesítés időtartamát. Emellett a munkáltató a kormánytisztviselőt vizsgáknaként (vizsgatárgyanként) négy munkanapra köteles a kormánytisztviselőt mentesíteni a munkavégzési kötelezettsége alól. Végezetül meg kell említeni, hogy a **polgármester és a helyi önkormányzati képviselő** is jogosult részt venni az egyes képzéseken, de esetükben kötelezettségről nem beszélhetünk.

¹¹ A közzolgálati tisztviselők továbbképzésének részletszabályait – különösen a továbbképzés irányítását, szervezetrendszerét, valamint a továbbképzési programokat – a közzolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet tartalmazza.

2.2.9. MUNKAIDŐ ÉS PIHENŐIDŐ

2.2.9.1. Munkaidő

A **heti munkaidő** – főszabály szerint – a kormánytisztviselőknél is **40 óra**, amely – az általános munkarend alapján – hétfőtől csütörtökig 8-tól 16.30 óráig, pénteken pedig 8-tól 14 óráig tart. (Utóbbi megint csak főszabály, hiszen a kormánytisztviselő munkaidő-beosztását a munkáltatói jogkör gyakorlója az előbbiektől eltérően is megállapíthatja.)

Természetesen lehetőség van **rendkívüli munkavégzés (túlmunka)** elrendelésére is – a Kttv. szerint ezt a kormánytisztviselő kérése esetén írásban kell megtenni. A rendkívüli munkavégzés időtartama éves szinten 200 órában van maximalizálva. A rendkívüli munkavégzést teljesítő kormánytisztviselő előbbi időtartamával azonos mértékű szabadidő illeti meg; viszont amennyiben a heti pihenőnapon vagy munkaszüneti napon történt a túlmunkavégzés, a kompenzáció kétszeres, illetve háromszoros mértékű. A szabadidőt a rendkívüli munkavégzést követően, legkésőbb harminc napon belül kell kiadni; ha ez nem lehetséges, meg kell váltani. Kiemelendő, hogy a vezetői munkakörben levő kormánytisztviselőnek csak akkor jár rendkívüli munkaidőért szabadidő, ha ezt a közszolgálati szabályzat megállapítja.

2.2.9.2. Pihenőidő

A jogszabályok különböző jellegű és hosszúságú pihenőidőt biztosítanak a kormánytisztviselők részére.

Ezek az alábbiak:

- **Munkaközi szünet:** Ha a napi munkaidő a hat órát meghaladja, a kormánytisztviselő részére napi 30 perc, valamint minden további három óra munkavégzés után legalább 20 perc munkaközi szünetet kell biztosítani. (Így tehát amennyiben a kormánytisztviselő napi munkakezdeje 9 óra, összesen $30 + 20 = 50$ perc munkaközi szünetre jogosult.)
- **Napi pihenőidő:** A kormánytisztviselő részére a napi munkájának befejezése és a másnapi munkakezdés között legalább 11 óra egybefüggő pihenőidőt kell biztosítani.
- **Heti pihenőidő:** A kormánytisztviselőt hetenként két egymást követő pihenőnap illeti meg, ezek közül az egyiknek vasárnapra kell esnie.
- Évi fizetett (rendes) szabadság, amely 25 nap alapszabadságból és – a besorolás és a beosztás függvényében – további 3–13 nap pótszabadságból áll. (Előbbiekén kívül pótszabadság jár még például a 16 éven aluli gyermek esetén is.) A szabadság kiadása elsősorban a munkáltatói jogkör gyakorlójának a döntése, de az alapszabadság kétötödét (vagyis tíz napot) a kormánytisztviselő által kért időpontban kell kiadni, amennyiben erre vonatkozó igényét a szabadság kezdete előtt legkésőbb 15 nappal bejelenti. A szabadságot esedékességének évében kell kiadni, de a munkáltatói jogkör gyakorlója a szabadságot szolgálati érdek esetén a tárgyévét követő év január 31-ig, kivételesen fontos szolgálati érdek esetén legkésőbb március 31-ig adja ki. A jogszabály – kivételesen fontos szolgálati érdek esetén – lehetőséget ad a már **megkezdett szabadság megszakítására**, de ebben az esetben a kormánytisztviselőnek a megszakítással összefüggésben felmerült kárát, illetve költségeit a közigazgatási szerv köteles megtéríteni.¹²

¹² A munka- és pihenőidőre vonatkozó további előírásokat lásd a 30/2012. (III. 7.) Korm. rendeletet.

2.2.10. A MUNKAVÉGZÉS SZABÁLYAI

A munkavégzésre irányadó szabályok nagyjából kötelezettségeket írnak elő a jogviszony alanya-ira. A feleket a következő fontosabb kötelezettségek terhelik:

A munkáltató (közigazgatási szerv) köteles:

- a kormánytisztviselőt a kinevezésében foglaltak és a jogszabályok, illetve a közszolgálati szabályzat szerint foglalkoztatni, részére az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeit biztosítani;
- a munkavégzéshez szükséges feltételeket biztosítani;
- a kormánytisztviselő e törvény szerinti előmenetelének feltételeit biztosítani;
- a kormánytisztviselő feladatait és a munkakör betöltésével kapcsolatos követelményeket (végzettség, szakképzettség, szakképesítés, tapasztalat, képességek) munkaköri leírásban rögzíteni;
- a munkaköri feladatok ellátását úgy megszervezni, hogy a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja (például a munkaközi szünet kivételét lehetővé kell tennie);
- a munkaköri feladatok elvégzéséhez szükséges tájékoztatást és irányítást megadni;
- a kormánytisztviselő munkakörével kapcsolatos képzést és továbbképzést elősegíteni;
- a kormánytisztviselőnek az e törvényben meghatározott illetményt és egyéb járandóságait megfizetni;
- a kormánytisztviselőnek a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó kötelezettségek teljesítése során indokoltan felmerült költségeit megtéríteni;
- a kormánytisztviselő teljesítményét értékelni és minősítését elvégezni;
- biztosítani annak lehetőségét, hogy a kormánytisztviselő érdekképviselői tevékenységével kapcsolatos jogait gyakorolhassa.

A kormánytisztviselő köteles:

- feladatait a köz érdekében a jogszabályoknak, a hivatásetikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint ellátni;
- az előírt helyen és időben, munkára képes állapotban megjelenni;
- munkaideje alatt – munkavégzés céljából, munkára képes állapotban – a munkáltató rendelkezésére állni;
- vezetőkkal és munkatársakkal együttműködni;
- munkáját személyesen ellátni, valamint általában olyan magatartást tanúsítani, hogy ez más egészségét és testi épségét ne veszélyeztesse, munkáját ne zavarja, anyagi károsodását vagy helytelen megítélését ne idézze elő;
- felettese utasítását végrehajtani.

Az utóbbi kapcsán meg kell jegyezni, hogy a kormánytisztviselő **bizonyos esetekben megtagadhatja az utasítás végrehajtását**, ha annak teljesítése a saját életét, egészségét vagy testi épségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy jogszabályba, illetve a munkáltató által kiadott normatív utasításba ütközne.

Köteles megtagadni ugyanakkor a **végrehajtást**, ha annak teljesítésével bűncselekményt, illetve szabálysértést valósítana meg, vagy más személy életét, testi épségét vagy egészségét, illetve környezetét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné.

A fentiekén túl a közelmúltban törvényi előírassá vált az is, hogy a kormánytisztviselő **vezetői iránti szakmai lojalitással köteles ellátni feladatait**.

A Kttv. szerint „*szakmai lojalitás alatt kell érteni különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést*”.

Végezetül itt kell megemlíteni azokat az eseteket is, amikor a kormánytisztviselő **mentesül a munkavégzési kötelezettség** alól. Ilyen például a keresőképtelenség, a kötelező orvosi vizsgálat időtartama vagy a hozzátartozó halála.

2.2.11. ILLETMÉNYRENDSZER

A közszféra egyik közismert sajátossága, hogy az illetmény megállapítása nem a felek közti alku alapján történik (vö. munkabér a versenyszférában), hanem rétegenként eltérő kötöttségű illetményrendszerek alapján. Ez lényegében azt jelenti, hogy az **egyes törvények több-kevesebb pontossággal meghatározzák** a közszoigazlati alkalmazott illetményét, és a feleknek ennek megfelelően korlátozott a mozgásterük.

A kormánytisztviselők esetén **az illetmény három részből** tevődik össze:

- a) **Alapilletmény**, amely az úgynevezett illetményalap és a fizetési fokozathoz tartozó szorzószám szorzata (utóbbiról a 2.2.6. alfejezetben már volt szó). Az illetményalapot minden évben az Országgyűlés állapítja meg a költségvetési törvényben (a 2018. évben 38 650 Ft) azzal, hogy a korábbi évinél alacsonyabb nem lehet. Lehetőség van az **alapilletmény eltérítésére** is: a hivatali szerv vezetője az alapilletményt legfeljebb 20%-kal csökkentheti vagy legfeljebb 50%-kal megemelheti, a kormánytisztviselő minősítésének vagy teljesítményértékelésének függvényében. Itt kell megemlíteni, hogy a polgármesteri hivatalokban dolgozó, kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselők részére a jegyző az irányadó szabályoktól eltérő, a törvény alapján járónál magasabb, úgynevezett **személyi illetményt** állapíthat meg.
- b) **Illetménykiegészítés**, amely mindig az alapilletmény bizonyos százalékában van megállapítva. Mértéke egyrészt a kormánytisztviselőt alkalmazó közszoigazgatási szervtől függ, másrészt pedig a kormánytisztviselő iskolai végzettségétől. Az illetménykiegészítés annál magasabb, minél magasabb hierarchiájú szerv a (így például egy I. besorolási osztályba tartozó kormánytisztviselőnél 50%, ha egy minisztériumban dolgozik, de csak 10%, ha egy helyi szintű államigazgatási szervnél). Kiemelendő, hogy a helyi önkormányzatoknál dolgozó köztisztviselők csak akkor jogosultak illetménykiegészítésre, ha a képviselő-testület ezt rendeletben megállapítja.
- c) **Illetménypótlékok**, amelyek a kormánytisztviselő egyes speciális képességei, illetve a munkavégzés egyes körülményei alapján járhatnak (például idegennyelv-tudási, képzettségi, veszélyességi pótlék).

A fentiekén túl a kormánytisztviselő **egyéb juttatásokban és támogatásokban** is részesülhet. A különböző szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatások (például lakhatási, lakásépítési, -vásárlási támogatás, albérleti díj hozzájárulás, családalapítási támogatás, képzési támogatás) ugyanakkor nem alanyi jogon illetik meg a kormánytisztviselőt. Az úgynevezett cafetéria-juttatások keretében a kormánytisztviselő a Széchenyi Pihenő Kártyára juttatott támogatást választhatja.

Kiemelendő még a **jubileumi jutalom**, amelyre 25, 30, 35, 40 évnyi kormányzati szolgálati jogviszony esetén jogosult a kormánytisztviselő; mértéke pedig kettő, három, négy, illetve öt havi illetmény.

2.2.12. FELELŐSSÉG A KÖZSZOLGÁLATBAN

A kormánytisztviselőkre – és az összes közsolgálati alkalmazottra – **szigorúbb** felelősségi szabályok vonatkoznak, mint munkavállalókra. Ez főként abban nyilvánul meg, hogy esetükben az egyes törvények nemcsak a kártérítési, hanem a fegyelmi felelősséget is szabályozzák.

2.2.12.1. Fegyelmi felelősség

A Kttv. szerint akkor követ el **fegyelmi vétséget** a kormánytisztviselő, ha kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségét vétkesen megszegi.

A meghatározás két elemét érdemes alaposabban körüljárni:

- a **kormányzati szolgálati jogviszonyból eredő kötelezettség** nemcsak a Kttv.-ben nevesített kötelezettségeket jelenti (például a kormánytisztviselő köteles megtartani a minősített adatot), hanem bármilyen jogszabályban foglalt kötelezettséget, amely irányadó a kormánytisztviselő munkavégzésére (beleértve az egyes szervek belső szabályzatait is, például egy minisztérium iratkezelési szabályzatát);
- a **kötelezettségszegésnek vétkesnek kell lennie**, vagyis azt szándékosan vagy gondatlanul kell elkövetni.

Fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója **fegyelmi eljárást** indít. A fegyelmi eljárás vizsgálati és tárgyalási szakaszra tagolódik.¹³ A vizsgálati szakaszban a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban kijelöl egy vizsgálóbiztost, aki lefolytatja a vizsgálatot. A fegyelmi eljárás második szakasza a tárgyalás, amely során az ügy érdeméről háromtagú – a munkáltatói jogkör gyakorlója által elnökölt – fegyelmi tanács határoz.

Amennyiben a vétkes kötelezettségszegés ténye megállapításra kerül, a következő **fegyelmi büntetések** szabhatóak ki:

- megrovás;
- az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása (legfeljebb két évvel);
- az előmeneteli rendszerben visszavetés egy fizetési vagy besorolási fokozattal;
- címtől való megfosztás, vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezés;
- hivatalvesztés.

¹³ A fegyelmi eljárás lefolytatásának részletszabályait a közsolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet tartalmazza.

2.2.12.2. Kártérítési felelősség

A kártérítési felelősség szabályai annak függvényében változnak, hogy ki kinek okozott kárt.

Ez alapján **háromféle felelősségi viszony** alakulhat ki:

- 1) Amennyiben a kormánytisztviselő okozott kárt a munkáltatónak, a kártérítés mértéke nem haladhatja meg a kormánytisztviselő négyhavi illetményét. (Tehát ha például egy 100 ezer forintos illetménnyel rendelkező kormánytisztviselő gondatlanul 500 ezer forintos kárt okoz egy projektorban, legfeljebb 400 ezer forintnyi kártérítésre kötelezhető.) A szándékosan vagy súlyos gondatlansággal okozott károk esetén viszont teljes kártérítéssel tartozik a kormánytisztviselő.
- 2) Szigorúbb szabályok vonatkoznak a munkáltató felelősségére a kormánytisztviselőnek a kormányzati szolgálati jogviszonyával összefüggésben okozott kárért: ebben az esetben a munkáltatót teljes mértékű és vétkességre tekintet nélküli (azaz objektív) felelősség terheli. Mindez azt jelenti, hogy a munkáltató akkor is kártérítésre kötelezhető, ha semmilyen fokú vétkesség nem terheli a károkozásban. A felelősség alól kizárólag abban az esetben mentesül, ha bizonyítja, hogy a kárt ellenőrzési körén kívül eső olyan körülmény okozta, amellyel nem kellett számolnia, és nem volt elvárható, hogy a károkozó körülmény bekövetkezését elkerülje vagy a kárt elhárítsa; vagy pedig a kárt kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta. Előbbire példa lehet az, ha a kormánytisztviselő a munkahelyén villámcsapás miatt szenved egészségkárosodást; utóbbira pedig az, ha a kormánytisztviselő – az előírások ellenére – működés közben belenyúl az iratmegsemmisítőbe, és megsérül.
- 3) Amennyiben a kormánytisztviselő közigazgatási jogkörben harmadik személynek okoz kárt, a károsulttal szemben a munkáltató lesz felelős, és teljes kártérítésre köteles. (Ugyanakkor a közigazgatási szerv később – az 1. pontban említett szabályok alapján – helytállásra kötelezi a vétkes kormánytisztviselőt.) A harmadik személynek történő károkozásra egy példa: a kormánytisztviselő az építési törvény téves alkalmazása folytán elrendeli egy építmény lebontását. Amennyiben a jogorvoslati eljárásokat követően bebizonyosodik a hatóság tévedése, az építmény tulajdonosa pert indíthat a közigazgatási szerv ellen. Ilyenkor az ügyféllel szemben a szervnek kell helytállnia, nem pedig a kormánytisztviselőnek.

2.2.13. A KIT. HATÁLYA ALATT ÁLLÓ KORMÁNYTISZTVISELŐKRE VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS

A Kit. bevezetésével a **jogalkotó elsődlegesen a közigazgatásban dolgozók anyagi megbecsültségének javítását, a hatékonyabb kormányzati igazgatási szervezetrendszer kialakítását, valamint a közszolgálat és a családi élet összeegyeztethetőségének elősegítését tűzte célul.**

2.2.13.1. Álláshely-alapú, kötött létszámgazdálkodás

A Kit. értelmében a munkavégzés alapegysége az **álláshely**. Ebből következően a kormányzati igazgatási szervnél dolgozó kormánytisztviselők foglalkoztatása alaplétszámba tartozó álláshelyen vagy központosított álláshely állományból származó álláshelyen történhet. A Kormány határozatban állapítja meg egyrészt a kormányzati igazgatási szerv **alaplétszámát**, másrészt pedig gondoskodik a kormányzati igazgatási szerv **alaplétszámába tartozó álláshelyek besorolásáról**. A **központosított álláshelyek** számát ugyancsak a Kormány állapítja meg, de szükség esetén a kormányzati igazgatási szervet vezető, irányító vagy felügyelő miniszter, a kormányzati személyügyi igazgatásra

kijelölt szervnél igényelhet további álláshelyeket (például EU-s projektek megvalósítására). Fontos korlátozást jelent, hogy főszabály szerint az álláshelyeken kormányzati szolgálati jogviszony, biztosi jogviszony, politikai szolgálati jogviszony vagy pedig – korlátozott mértékben – munkaviszony létesíthető. Ami az álláshelyen létesíthető jogviszonyok számát illeti, egy álláshelyen egyidejűleg, – néhány kivételtől eltekintve, mint például a részmunkaidős foglalkoztatás – egyszerre egy jogviszony hozható létre. Az álláshelyek besorolásának fontos szerepe van a közigazgatásban dolgozók anyagi megbecsültségének javításában azáltal, hogy az álláshelyekhez tartozó besorolási kategóriák illetmény-sávjaiban – a senioritástól de iure függetlenül – rugalmasan és egyedi módon alakítható a kormánytisztviselők illetménye. Az álláshelyek besorolási kategóriáit a központi kormányzati igazgatási szervekben a következő táblázat szemlélteti:

| Központi kormányzati igazgatási szervnél | |
|---|--------------------------------------|
| Besorolási kategóriák a minisztériumban | Általában |
| Ügyintéző | Vezető |
| - kormánytanácsos | - szakmai vezető |
| - vezető-kormánytanácsos | - szakmai felsővezető |
| - kormányfőtanácsos | - biztosi jogviszonyban álló személy |
| - vezető-kormányfőtanácsos | - tanácsadó |
| | - politikai felsővezető |
| Besorolási kategóriák a kormányzati főhivatalban és a központi hivatalban | |
| - hivatali tanácsos | |
| - vezető-hivataltanácsos | |
| - hivatali főtanácsos I. | |
| - hivatali főtanácsos II. | |
| - vezető-hivatalifőtanácsos | |

5. táblázat: Az álláshelyek besorolási kategóriái

2.2.13.2. A jogviszony létesítése és módosítása

Központi kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselőjére vonatkozó általános szabályok

Szimbolikus különbség a Kttv.-hez képest, hogy a jogi kapcsolat a **Kormány**, mint munkáltató (az állam helyett) és a kormánytisztviselő, mint foglalkoztatott között létrehozott különleges foglalkoztatási jogviszonyban testesül meg. A munkáltatói jogokat a Kormány nevében a kormányzati igazgatási szerv **hivatali szervezetének a vezetője** gyakorolja. A munkáltatói jogkör a szubdelegálás tilalma mellett átruházható szakmai felsővezetői vagy szakmai vezetői álláshelyet betöltő kormánytisztviselőre.

A Kit. a Kttv.-hez hasonló módon rendelkezik a kormánytisztviselők **általános alkalmazási feltételeiről**. Kormányzati szolgálati jogviszony kizárólag olyan büntetlen előéletű, cselekvőképességű, eskütételi kötelezettségét (amelynek nem teljesítése a Kit.-ben foglalkoztatást kizáró, s nem érvénytelenségi ok) teljesítő magyar állampolgárral létesíthető és tartható fenn, aki legalább érettségi végzettséggel, vagy középszintű szakképesítéssel rendelkezik. Akárcsak más közszerzői foglalkoztatási jogviszonyokban, indokolt egyes speciális feladatok ellátása körében további többeltkövetelményeket előírni a jogviszony létesítéséhez. Ilyen **különös alkalmazási feltétel** lehet a nemzetbiztonsági ellenőrzésnek való megfelelés és a megbízhatósági vizsgálattal történő ellenőrzéshez való hozzájárulás.

A Kit. a **képesítési követelmények** meghatározását egyfelől decentralizálja, hiszen a munkáltatói jogkör gyakorlójának hatáskörébe utalja, másfelől pedig ennek gyakorlásához a keretek

megállapítását kormányrendeleti szintre helyezi. Különös alkalmazási feltételeknek tekinthetjük lényegében **az álláshelyek betöltésének feltételeit** is. Az álláshelyek betöltésének **szakmai feltételeit** a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg. A Kit. példálózó jelleggel rendelkezik a lehetséges szakmai feltételekről. Ilyen követelmény lehet például az álláshely betöltéséhez szükséges iskolai végzettség vagy különféle nyelvismeret megléte.

A kormányzati szolgálati jogviszony ez esetben is **kinevezéssel**, és annak elfogadásával jön létre. A kinevezési okmány a jogviszony létesítéséről szóló okiratból és a jogviszony tartalmi elemeit meghatározó beosztási okiratból áll. Tekintve, hogy a Kit. nem ismeri a munkakör fogalmát, ebből következően a munkaköri leírást sem kell a munkáltatói jogkör gyakorlójának a kinevezéshez csatolnia. Az álláshelyen ellátandó feladatok meghatározását a beosztási okirat tartalmazza, ennek hiányában azonban a feladatok a kormányzati igazgatási szerv szabályzatára történő hivatkozással is meghatározhatók. A **próbaidő** kikötése a Kttv.-nél megismert szabályok szerint történik a Kit.-ben is.

A Kit. összességében átveszi a Kttv. rendelkezéseit, és a pályázat kiírását a kormányzati igazgatási szerv döntésére bízta. Azt persze hangsúlyoznunk kell, hogy ha a kormányzati igazgatási szerv **pályázati eljárás** lefolytatásáról dönt, azt a jogszabályi előírásoknak megfelelően kell megtennie. A munkáltató mozgásteret tehát korlátozott abban az esetben, ha a jogszabályban rögzített eljárás lefolytatását választja, más esetben ugyanakkor szabadon dönthet a kormánytisztviselők toborzásáról, s részben szelekciójáról.

A kinevezés módosítására a kormánytisztviselő szempontjából szigorú és instrumentális (a munkáltatónak való alávetettséget hangsúlyozó) szabályokat vezetett be a Kit. Ennek értelmében főszabály, hogy a kinevezést a munkáltatói jogkör gyakorlója **egyoldalú jognyilatkozatával** módosíthatja. A kormánytisztviselőnek ekkor alapvetően két lehetősége van; vagy elfogadja a kormányzati igazgatási szerv egyoldalú kinevezés módosítását, vagy pedig kéri a felmentését. Tovább szűkíti a kormánytisztviselő mozgásterét, hogy kizárólag meghatározott esetekben kérheti felmentését (így például, ha illetményének összege a kinevezés-módosítást követően korábbi illetményének 80%-át nem éri el, vagy, ha munkavégzésének helye a település határán kívülre változik).

A Kit. ugyanakkor kedvezőbb szabályokat állapít meg a kormánytisztviselők kormányzati igazgatási szervek közötti mobilitására nézve. Amennyiben ugyanis a kormánytisztviselő az álláshelyétől eltérő kormányzati igazgatási szervnél kívánja további **foglalkoztatását**, az erre vonatkozó jognyilatkozatát az őt foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv felé legalább 30 nappal a munkahelyváltás tervezett időpontját megelőzően kell benyújtania. A kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya a bejelentést követő 31. naptól **nyugszik**. A nyugvás időtartama alatt a kormánytisztviselőt nem terheli munkavégzési kötelezettség, ugyanakkor illetményre sem válik jogosulttá. Ha a nyugvás kezdetétől számított 30 napon belül a kormánytisztviselő más kormányzati igazgatási szervvel új kormányzati szolgálati jogviszonyt létesít, akkor a kormánytisztviselő jogviszonyát **folyamatosnak kell tekinteni**. Ha erre nem kerül sor, a nyugvást követő 31. napon a törvény erejénél fogva **megszűnik** a jogviszony.

A Kit. alapvető jellemvonása, hogy a családos és várandós kormánytisztviselők esetében bizonyos **társadalmi preferenciákat** alkalmaz. Ennek megfelelően, ha a kormánytisztviselő egészségi állapota indokolja, lehetőség van a rá irányadó munkafeltételek kedvezőbb irányú módosítására.

Területi kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselőjére vonatkozó általános szabályok

Akárcsak a Kttv.-ben a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályokat a köztisztviselőkre, úgy a Kit. központi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőire irányadó rendelkezéseit is **megfelelően, analóg módon kell alkalmazni** a területi kormányzati igazgatási szervek (kormányhivatalok) kormánytisztviselőire.

Mivel a kormányhivatalokban alapvetően továbbra is központi elem a kormánytisztviselők „rendes” előmenetele, ezért a kinevezési okmányban is rendezni szükséges egyfelől a besorolás alapjául szolgáló **előmeneteli fokozat megnevezését**, másfelől a kormánytisztviselő előmeneteléhez **előírt kötelezettségeket**.

A kinevezés tartalmának módosítására főszabály szerint a felek közös megegyezésével kerülhet sor, azaz e személyi kör esetében a Kttv.-ben megismert szabályokat, és nem a központi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőire vonatkozó főszabályait követi a Kit. A törvény pontosan felsorolja azokat az esetköröket, amikor nincs szükség a kormánytisztviselő beleegyezésére (így például az előmeneteli fokozatban történő előrelépés esetén). A központi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinél megismert gyakorlattal szemben, több garanciális szabály található a kormányzati igazgatási szerv egyoldalú kinevezés-módosítási aktusára nézve (például nem járhat aránytalan sérelemmel vagy, hogy az újonnan ellátandó feladatok meg kell, hogy feleljenek a módosítással érintett kormánytisztviselők iskolai végzettségének). A felmentésre szűkebb körben van lehetőség, mert kizárólag csak akkor kérelmezheti ebben az esetben a kormánytisztviselő, ha vezetői álláshelyről nem vezetői álláshelyre helyezik, illetve új illetményének az összege nem éri el a korábbi illetménye összegének 80%-át.

2.2.13.3. A jogviszony megszűnése és megszüntetése

A Kit. alapvetően a Kttv.-ben megismert felmentési rendszert veszi alapul azzal, hogy a méltatlanságot és a bizalomvesztést megszünteti, és helyettük a kormánytisztviselő hivatása gyakorlására való **érdemtelenységéről** rendelkezik. Az érdemtelenység indoka kizárólag a kormánytisztviselő magatartásában, illetve a munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet. Érdemtelenységnek minősül, ha a kormánytisztviselő a munkahelyén kívül olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az őt foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, vagy a feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi, és emiatt nem várható el, hogy jogviszonyát fenntartsák. A Kit. a szabályozás objektivitásán összességében semmit sem változtat a Kttv.-ben jelenleg található tényállásokhoz képest, mindössze a törvényi tényállásokat egyszerűsíti, vonja egy „kalap” alá.

A Kit. másik új jogintézménye a **feladatok hatékonyabb ellátásának biztosítása**, amelyet a bírósági joggyakorlat minőségi cserének nevez. Amennyiben az álláshelyre meghatározott feladatokban olyan változás következik be, amelynek ellátására a kormánytisztviselő szakmai kvalitásai nem felelnek meg, a szerv az álláshelyet más kormánytisztviselővel betöltheti. A változás a szerv érdekkörében felmerülő ok lehet. Különösen ilyen oknak minősül, ha az a szerv feladatellátásának változásával függ össze. A jogszabály fontos garanciális rendelkezéseket állapít meg az ennek alapján történő felmentés alkalmazására (kizárására), indokolására és a kormányzati igazgatási szerv álláshely-felajánlási kötelezettségére nézve.

További – kevésbé pragmatikus, sokkal inkább dogmatikai szempontból fontos – változás, hogy a **hivatalvesztés** immár nem megszűnési, hanem megszüntetési jogcímként került megfogalmazásra.

A létszámcsökkentésre jogosultak köre **szűkült** a Kttv.-ben kikristályosodott körhöz képest, ugyanis a Kormány – munkáltatói pozíciójából következően – egyedül jogosult létszámcsökkentés elrendelésére. Külön említést érdemel, hogy számos új felmentési jogcím jelent meg a Kit.-ben az **álláshely**hez kapcsolódóan. Így, felmentéssel megszüntethető a kormánytisztviselő jogviszonya, ha megszűnik kormánytisztviselő álláshelyen ellátott feladata, ha a központosított álláshely állományból származó álláshely visszakerül a központosított álláshely állományba, illetve, ha a Kormány az alaplétszám részét képező álláshelyet megszünteti. Új szabály az is, hogy fel kell menteni a kormánytisztviselőt, ha azt, a **fegyelmi eljárás** során kérelmezi (a Kttv.-ben ez csak a büntetőeljárás esetében lehetséges).

2.2.13.4. Összeférhetetlenség

A Kttv.-nél ismertetett, **valamennyi összeférhetlenségi típus** visszaköszön a kormányzati igazgatási szervezetben foglalkoztatottak jogviszonyában. Lényeges különbség azonban, hogy itt a kormánytisztviselők **további munkavégzésre irányuló jogviszonyt** – így, tehát más keresőfoglalkozást, valamint díjazás ellenében folytatott tevékenységet – kizárólag a munkáltatói jogkör gyakorlójának engedélyével létesíthetnek.

Ez alól a **gyakorolható tevékenységek** jelentenek kivételt. Amíg a Kttv.-ben csak a kormánytisztviselő munkaköri feladataival közvetlenül összefüggő gyakorolható tevékenység végzésére irányuló jogviszonyt kell bejelenteni, addig a Kit. kormánytisztviselői esetében valamennyi gyakorolható tevékenység végzésére irányuló jogviszony bejelentési kötelezettség alá tartozik. A Kttv.-hez hasonló a szabályozás mindazonáltal abban, ha a munkavégzés időtartama **részben azonos** a kormánytisztviselő beosztása szerinti munkaidejével. Ekkor az érintett kormánytisztviselő gyakorolható tevékenység végzésére irányuló jogviszonyt csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélye alapján létesíthet. A Kit. szigorú következményeket fűz az előzetes engedélykérési és bejelentési kötelezettségének **elmulasztásához**, amelynek bekövetkezésekor a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyát felmentéssel meg lehet szüntetni.

2.2.13.5. Előmeneteli- és illetményrendszer

Központi kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselőjére vonatkozó általános szabályok

A Kit. szakít a szenioritáson alapuló, kötött besorolású előmeneteli rendszerrel. A törvény szerint a besorolás ún. álláshelyre történik, ami a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodás alapegységét jelenti a jövőben.

Hatféle besorolási kategória (ügyintéző, szakmai vezető, szakmai felsővezető, biztosi jogviszonyban álló személy, tanácsadó illetve politikai felsővezető) alapítható az álláshelyek bázisán, amelyből az ügyintéző kategória további besorolási fokozatokra bontható (lásd alább a táblázatban). E kategóriák között az előmenetel nem automatikus (a munkáltatói jogkör gyakorlója dönt arról, hogy a kormánytisztviselő milyen besorolási kategóriába tartozzék), a Kormány határozatában állapítja meg a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámát, és az alaplétszámba tartozó álláshelyek besorolását is.

A besorolási kategóriákhoz **alsó- és felső illetménysávok** kapcsolódnak, és a munkáltatói jogkör gyakorlója lényegében diszkrecionális jogkörében állapítja meg a kormánytisztviselő illetményének pontos összegét. Jogkörének egyetlen korlátja (az illetményhez való jog garanciáin kívül) a **szakszerűség elve**, amely meghatározza, hogy a kormánytisztviselő illetményét a munkáltatói jogkör gyakorlója a szakmai képességek, a képzettség, a gyakorlat, valamint a teljesítmény alapján kell, hogy megállapítsa. A kormánytisztviselő által betöltött álláshely besorolási kategóriájához tartozó

összehatáron belül megállapított illetmény összege legfeljebb 30%-kal növelhető, vagy 20%-kal csökkenthető teljesítményértékelés alapján. Ez rugalmas illetmény-megállapítást tesz lehetővé a munkáltatói jogkör gyakorló számára. A teljesítményértékelés ugyanakkor nem tekinthető kötelező munkáltatói intézkedésnek, mivel azt csak a kormánytisztviselő kérelmére kell lefolytatni. Természetesen azt hozzá kell tennünk, hogy az illetmény sávon belüli növelése vagy csökkentése kizárólag a teljesítményértékelés alapján kezdeményezhető, illetményemelés vagy csökkentés során tehát lefolytatása mégiscsak kötelezővé válik.

Új jogintézmény az **érdemek elismerése**. A kormánytisztviselő írásbeli dicséretben, teljesítmény, motivációs, álláshelyi- és szolgálati elismerésben (utóbbi két típus a megszüntetett jubileumi jutalom helyét vette át) részesíthető.

Területi kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselőjére vonatkozó általános szabályok

A Kit. a fővárosi és megyei kormányhivatalokban foglalkoztatott kormánytisztviselőkre nézve az előbbiektől eltérő szabályokat állapít meg. Ebben az esetben is alsó és felső illetménysávokkal operál a törvény, ugyanakkor részben megőrzi a Kttv. (de még inkább a már hatályon kívül helyezett Áttv.) szenioritáson alapuló **előmeneteli lehetőségeit**. A Kttv.-hez képest azonban elválnak egymástól az előmeneteli- és illetményrendszer azáltal, hogy az illetménytábla sávokat, s nem fizetési fokozatokat határoz meg az egyes előmeneteli (a Kttv. szerint besorolási) fokozatokon belül, amíg az előmeneteli fokozatok között való előrelépésnél meghagyja a „rendes” előmenetelt. Míg a Kttv. kiegészítő megoldásként használja a rugalmasabb jogintézményeket, addig a Kit. megfordítja ezt a helyzetet, és elsődlegesen ezekre építi az illetmények meghatározását, illetve az illetményben való előmenetelt.

A kormánytisztviselőt a kormányzati szolgálati **jogviszonyban töltött ideje** és **iskolai végzettsége** alapján az általános vagy a kiemelt ügyintézői osztály megfelelő előmeneteli fokozatába kell besorolni. **Általános ügyintézői osztályon** belül a kormánytisztviselőt **magasabb előmeneteli fokozatba kell sorolni**, ha feladatainak ellátására a teljesítményértékelés során legalább megfelelt fokozatú minősítést kap, és a következő előmeneteli fokozathoz a jogszabályban előírt, valamint a munkáltatói jogkör gyakorlójának vezetője által írásban meghatározott feltételeket teljesítette. Az előmeneteli rendszer a kormánytisztviselő számára lehetőséget biztosít az általános ügyintézői osztályokból **kiemelt ügyintézői osztályba való átkerülésre**, mégpedig a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelése alapján, abban az esetben, ha erre lehetőséget biztosít a kormányzati igazgatási szerv költségvetése. A kiemelt ügyintézői osztály funkciója alapján, a Kttv. címeiben való előmenetelének jogintézményét hivatott helyettesíteni. Rugalmas szabály, amely szerint a kormánytisztviselő kinevezése közvetlenül kiemelt ügyintézői osztályba is történhet. Hangsúlyozni szükséges, hogy a rugalmasság nemcsak előnyösen, hanem hátrányosan is jelentkezhet a kormánytisztviselők előmenetelében, hiszen teljesítményértékelés alapján, év közben általános ügyintézői osztályba történő visszatorolásra is sor kerülhet.

A törvény felsorolja azokat a **szempontokat**, amelyeket a munkáltatói jogkör gyakorlójának számításba kell vennie az kormánytisztviselő **illetményének meghatározása**, valamint az **előmeneteli osztályok közötti átsorolás** alkalmával. Legfontosabb ezek közül a kormánytisztviselő által nyújtott teljesítmény, amelynek megítélése általánosan a teljesítményértékelés és a minősítés eredményein nyugszik. Ugyanakkor a munkáltatói jogkör gyakorlója nem hagyhatja figyelmen kívül a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyban eltöltött idejét, addigi pályája során megszerzett

tapasztalatait, érdemeit, végzettségét, egyéb képesítését, nyelvtudását, betöltött munkakörét, s az ehhez kapcsolódó terheléseket, illetve felelősségi köröket sem.

A kormánytisztviselő illetménye nem különféle összetevőkből áll (mint a Kttv.-ben az alapilletmény, illetménykiegészítés és az illetménypótlékok), hanem az előmeneteli fokozatokhoz tartozó sávok alsó és felső határai között, a munkáltatói jogkör gyakorlója által **mérlegelési jogkörben megállapított illetményből**. A munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelési jogköre kiszélesedik, amelyet a korábban ismertetett szempontok tartanak mederben. A vezető mérlegelési jogának garanciális korlátját az illetménysáv alsó határa jelöli ki, amely biztosítja a kormánytisztviselő illetményhez való alanyi jogát. Ettől eltekintve az illetmény összegét számos esetben lehet egyoldalúan, akár év közben is, mérlegelési jogkörben eljárva módosítani.

A Kit. a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselői vonatkozásában a **teljesítményértékelést** helyezi előtérbe azáltal, hogy a kormánytisztviselő illetményének mértékét legnagyobb részben a nyújtott munkateljesítménye alapján határozza meg, amelyet a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva, írásban értékeli.

2.2.13.6. Teljesítményértékelés és minősítés

Központi kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselőjére vonatkozó általános szabályok

A teljesítményértékelés szabályozása **teljesen eltér** a Kttv. teljesítményértékelési rendszerétől. Részletes szabályait kormányrendelet rendezi.

- A központi kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselőjét **nem kötelező** értékelni, csak lehetőség van erre. A munkáltatói jogkör gyakorlójának értékelési kötelezettsége kizárólag a kormánytisztviselő kérelmére keletkezik.
- Egyfelől a teljesítményértékelés alapján lehetőség van sávon belül az **illetmény összegének** legfeljebb 30 %-os növelésére, illetve 20 %-os csökkentésére. Másfelől a kormánytisztviselő részére teljesítményértékelése alapján **teljesítmény elismerés** fizethető (lásd fentebb az újonnan bevezetett elismerési formák körében).

Területi kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselőjére vonatkozó általános szabályok

Eltérő szabályok érvényesülnek a kormányhivatalok kormánytisztviselői esetében, a teljesítményértékelés mellett ugyanis itt **minősítésről** is beszélhetünk. A minősítés leginkább a besorolási fokozatok közötti **előrelépésben** játszik továbbra is meghatározó szerepet. Ha a kormánytisztviselő a megfeleltnél alacsonyabb fokozatú minősítést kap, akkor a következő előmeneteli fokozathoz előírt várakozási ideje legfeljebb egy évvel meghosszabbítható, eggyel alacsonyabb előmeneteli fokozatba sorolható, vagy kiemelt ügyintézői osztályból az általános ügyintézői osztály megfelelő előmeneteli fokozatába sorolható.

2.2.13.7. Képzés és továbbképzés

A Kit. a képzés vonatkozásában viszonylag szűken fogalmaz, és mindössze néhány általános szabályt rögzít. Ezek közül kiemelendő, hogy a kormánytisztviselő **köteles és jogosult** a Kormány által előírt képzésben, továbbképzésben, átképzésben vagy közigazgatási vezetőképzésben részt

venni. Ez abból eredeztethető, hogy ha a kormánytisztviselő nem lenne jogosult az előmeneteléhez szükséges képzésben, továbbképzésben részt venni, akkor ellenkező esetben a munkáltatói jogkör gyakorlója megtehetné, hogy előír valamilyen feltételt az előmenetelhez, majd nem engedi el a tisztviselőt a képzésre, ezzel megakadályozva az előírás teljesítését, és így a tisztviselő előmenetelét. Ha azonban ez jogosultságként is meg van határozva, akkor az iménti munkáltatói intézkedés, minden bizonnyal, joggal való visszaélésnek minősül. A kötelező képzések részletes szabályait a Kormányrendeletben állapítja meg.

Területi kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselőjére vonatkozó általános szabályok

A munkáltatói jogkör gyakorlója a kormányhivatali kormánytisztviselő szolgálati jogviszonyának létesítéséhez jogszabályban meghatározott feltételeken túlmenően előírhatja, hogy a kormánytisztviselő **államtudományi és közigazgatási felsőfokú képzésben**, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem képzése keretében **közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséggel** vagy **kormányzati tanulmányok szakirányú szakképzettséggel** rendelkezzen a jogviszony létesítésének időpontjában, vagy meghatározott határidőn belül.

A kormányhivatali kormánytisztviselő a kormányhivatali tanácsos I., kormányhivatali főtanácsos I., kormányhivatali vezető-főtanácsos I., kormányhivatali szakértő tanácsos vagy kormányhivatali szakértő főtanácsos előmeneteli fokozatba **akkor sorolható**, ha a közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzés keretein belül szerzett közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséggel rendelkezik, vagy vállalja, hogy e szakképzettséget három éven belül megszerzi.

2.2.13.8. A munkavégzés szabályai

A Kit. „**versenytilalmi**” rendelkezéseket vezet be bizonyos ágazatok vonatkozásában. Ennek lényege, hogy egyes ágazatokban történő „piacra lépéskor”, a kormánytisztviselő jogviszonyának megszűnését vagy megszüntetését követően, meghatározott ágazati tevékenységet végző gazdasági társaságnál (például részvénytársaságnál) nem létesíthet munkavégzésre irányuló jogviszonyt (elhelyezkedési korlátozás).

Vannak olyan esetek is, amikor meghatározott időtartamban (a jogviszony megszűnésétől számított 3 évig) egyáltalán **nem** (ha a jogviszony érdemtelenység miatt került megszüntetésre), vagy csak **korlátozottan** (szervezeti okokból, mint például létszámcsökkentés miatt) kerülhet sor **új kormányzati szolgálati jogviszony létesítésére** (újraalkalmazási korlátozás).

A **munka- és pihenőidő** tekintetében is lényeges különbségek mutathatók ki a Kttv. szerinti kormányzati szolgálati (közszolgálati) jogviszonyhoz képest. Legfontosabb változás, hogy a munkaközi szünet (például ebédidő) nem számít bele a munkaidőbe. A **munkarend** kialakítása rugalmasabb feltételek között történik, ez döntően ugyanis a kormányzati igazgatási szerv által ellátott feladatok és a feladat ellátására létesített álláshely jellegéhez igazodik. Az általános munkarend kialakítására a Kit. keretszabályokat fogalmaz meg, amelyhez igazodóan a **munkáltatói jogkör gyakorlója** határozhatja meg a munkavégzés kezdő és befejező időpontját. A munka jellegetől függően a munkáltatói jogkör gyakorlója meghatározhatja a teljes munkaidőből **kötelezően a munkahelyen töltendő idő tartamát** is.

Új jogintézménye a Kit.-nek az **otthoni munkavégzés** (eddig a Kttv. az atipikus foglalkoztatási formák között csak a távmunkavégzésről szólt). Otthoni munkavégzésre a kormánytisztviselő és a munkáltatói jogkör gyakorlójának megállapodása esetén akkor kerülhet sor, ha az ellátott feladat

jellege ezt lehetővé teszi, illetve, ha elrendelése vagy lehetővé tétele nem jár a kormányzati igazgatási szerv vagy a kormánytisztviselő számára aránytalan sérelemmel.

Az **alapszabadság** mértéke szintén eltér a Kttv.-ben foglaltaktól, hiszen a kormánytisztviselő évi – 25 munkanap helyett – 20 munkanap alapszabadságra jogosult. A **pótszabadság** mértéke egyfelől a kormánytisztviselő által betöltött álláshely besorolásához, másfelől a munkavégzés vagy magánélet egyes körülményeihez igazodik. Utóbbi csoport tekintetében lényegében a Kttv.-ben megismert szabályait veszi át a Kit., míg az előbbi esetében, lényegesebbek a módosítások (általánosan kevesebb pótszabadság kapcsolódik a besorolási kategóriákhoz). A központi kormányzati igazgatási szerveknél ez pontosan 3-9 munkanapban, míg a területi kormányzati igazgatási szerveknél 5-13 munkanapban került megállapításra. A kormányhivatali kormánytisztviselők esetében a besorolástól függő pótszabadságok mértéke láthatóan kedvezőbb az általános szabályoknál.

Új felfogást képvisel a törvény, amikor úgy fogalmaz, hogy a szabadságot esedékességének az évében kell **kiadni és kivenni**. Ha az esedékesség éve eltelt, a határidőket követően a szabadság nem adható ki, és nem is vehető igénybe, tehát, lényegében „elveszik” (a szabadság így nem halmozódhat évről-évre tovább). A **szabadság felével** a kormánytisztviselő rendelkezik. A pótszabadság kiadása megfelelő sorrendben lehetséges, ugyanis főszabály szerint csak abban az esetben adható ki, és vehető igénybe, **ha az alapszabadság már kiadásra került**.

2.2.13.9. Felelősség és jogvita

A **kártérítési felelősség** szabályai ugyancsak követik a Kttv.-ben foglaltakat. Többnyire ugyanaz elmondható a **fegyelmi felelősségről** is, azzal, hogy az álláshely-alapú munkavégzési rendszer bevezetése miatt, egyes fegyelmi büntetések helyét újak vették át. A fegyelmi vétséget elkövető kormánytisztviselővel szemben a megrovás, a besorolási kategórián belüli illetménycsökkentés, a vezetői álláshelyről nem vezetői álláshelyre helyezés, illetve a hivatalvesztés fegyelmi büntetések szabhatók ki. A fegyelmi eljárás részletszabályait a Kormány rendeletben állapítja meg. Abból fakadóan, hogy a **kormányhivatali kormánytisztviselők** esetében továbbra is megmaradnak az előmeneteli szabályok, a fegyelmi felelősség általános szabályait azzal az eltéréssel kell jogviszonyuk viszonyában alkalmazni, hogy fegyelmi büntetésként egy előmeneteli fokozattal történő visszavetés, kiemelt ügyintézői osztályból általános ügyintézői osztályba visszavetés is kiszabható.

A közszolgálati jogviszonyban természetesen adódhatnak helyzetek, amelyek a kormánytisztviselő és a kormányzati igazgatási szerv között vitát generálnak. Az ilyen jogviták rendezésére két fórum – a Közszolgálati Döntőbizottság, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróság – jogosult. A **Közszolgálati Döntőbizottság** (a továbbiakban: KDB) belső jogorvoslati fórum, amelyhez a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó egyes igényének érvényesítése érdekében közszolgálati panaszt nyújthat be. A gyorsaság, a sajátos szakértelem és a költséghatékonyság iránti igény indokolta a Közszolgálati Döntőbizottság létrehozását, amellyel lehetőség nyílik a közigazgatásban egyfajta belső – a bírósági eljárást megelőzendő – jogorvoslat igénybevétele, és ezáltal akár a munkaügyi per elkerülésére. A kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó igényeinek érvényesítése érdekében úgynevezett közszolgálati panaszt nyújthat be a kormányzati igazgatási szerv ellen.

*A KDB-hez kell a **panaszt** benyújtani:*

- a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnésével, megszüntetésével;
- az összeférhetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással;

- a teljesítményértékeléssel;
- a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal;
- a kinevezés egyoldalú módosításával;
- a sérelemdíj megfizetése ügyében hozott határozattal kapcsolatos ügyekben.

A benyújtott panaszt a KDB három fős tanácsa bírálja el 60 napon belül, ez a határidő lehetővé teszi a panaszügyekben való gyors döntést. Döntése azonban abban az értelemben nem végleges, hogy határozatával szemben a kormánytisztviselő, illetve a kormányzati igazgatási szerv munkaügyi bíróságához fordulhat.

A jogvita feloldásának másik eszköze a (közigazgatási és munkaügyi) **bíróság**. A bírósághoz két esetben lehet fordulni: egyrészt akkor, – amint azt az előbb láttuk – ha a kormánytisztviselő vagy a kormányzati igazgatási szerv nem fogadja el a KDB döntését (vagy a KDB a határidőn belül nem bírálja el a panaszt); másrészt pedig minden olyan ügyben, amelyben a kormánytisztviselő valamilyen igényt kíván érvényesíteni a kormányzati igazgatási szervvel szemben, de a Kit. nem teszi kötelezővé a KDB-hez fordulást (lásd a fenti felsorolást). A bírósághoz a panaszt kereset formájában kell benyújtani, és az egy munkaügyi per keretében kerül elbírálásra. Megjegyzendő, hogy a munkáltató a Kit.-ből származó igényt kizárólag a bíróság előtt érvényesítheti.

2.2.13.10. Gyermeket nevelő és családot alapító kormánytisztviselőkre vonatkozó kiegészítő rendelkezések

A Kit. rendkívül **kedvező szabályokat** állapít meg néhány jogviszony elem (a munkaidő, a képzés támogatása, a felmentési idő, a pótszabadság mértéke, a fizetés nélküli szabadság, a kötelező rész-munkaidő kikötése, a cafetéria-juttatások, az otthoni munkavégzés) tekintetében a gyermeket nevelő és a családot alapító kormánytisztviselők részére. Ezen felül a Kit. különféle **támogatási formákat** is létrehoz a családalapítás, az iskolakezdés, a gyermeknevelés, és a táborozás támogatása céljából.

2.3. ALMODUL: KÖZSZOLGÁLATI HIVATÁSETIKA

Az állam célja a közjó megteremtése, melynek érdekében a köz szolgálatában álló tisztviselőket foglalkoztat. A tisztviselők feladata a közjó, a közérdek érvényesítése és képviselete munkájuk során. A jó állam értékeinek és a magyar nemzet érdekeinek szolgálata a köz szolgálatában álló tisztviselőkön alapul, így kiemelten fontos, hogy hivatástudat jellemezze őket, mellyel méltán képviselhetik az államot mindennapi feladataik ellátása során.

Az állam képviselete során közreműködő jó tisztviselőnek rendelkeznie kell a munkája ellátásához szükséges megfelelő **szaktudással**, és elengedhetetlen a **hivatása iránti elkötelezettség**, mely a hivatásrend etikai elveinek elfogadását és követését foglalja magában. Ez a kettősség a hatékonyan működő közzszolgálat felépítésének alapja.

2.3.1. AZ ETIKA, HIVATÁSETIKA FOGALMA

A köz szolgálatában vállalt munka önmagában erkölcsi jelentőséggel bír, a tisztviselő tevékenysége során nem a saját, hanem a köz érdekének érvényesítésére, a közjó megteremtésére törekszik. A közösségi szükségletet kielégítő közfeladatok ellátását az adófizető állampolgárok államháztartásba befolyt pénzéből finanszírozza az állam, így ezen közpénzek felhasználásába közvetve vagy közvetlenül bevont foglalkoztatottaktól az általánostól eltérő etikus magatartást követel meg.

Az etika a görög éthosz (jelentése: érzület, jellem) szóból származik. „A filozófiának az erkölcs törvényeivel, az erkölcsi szokásokkal és normákkal foglalkozó ága, az erkölcs keletkezését és alakulását vizsgáló tudomány, erkölccstan.”¹⁴

A hivatásetika olyan etikai előírásokat foglal magában, amelyeket a közzolgálati tisztviselőknek mindennapi munkájuk során kell követniük, betartaniuk. Az etika fogalmából kiindulva olyan erkölcsi alapelvek ezek, melyeket az egyes életpályákon dolgozó tisztviselőknek követniük kell a hivatásuk teljesítése során.

A **hivatásetika** azon értékek, elvek és normák összessége, amelyek a közzolgálat szervezeti és a tisztviselő viselkedési, írott (jog) és íratlan (morális) szabályait meghatározzák.

| Közzolgálati hivatásetika | | | |
|---------------------------|---|--|---|
| közvetít | | | |
| ↙ | ↓ | ↓ | ↘ |
| demokratikus érték | szakmai érték | erkölcsi érték | emberi tisztesség |
| = közérdek szolgálata | = felkészültség, kiválóság, hatékonyság, pártatlanság | = közbizalom fenntartása, példaértékű magatartás minden helyzetben | = polgárokkal és munkatársakkal szembeni tisztelet és tisztesség megadása |

2. ábra: Közzolgálati hivatásetika

A közzolgálati hivatásetika **koncepcionális keretei:**

- szervezeti integritás és kultúra: átláthatóság (transzparencia), elszámoltathatóság, hatékonyság;
- egyéni integritás: szakmai és erkölcsi tekintély;
- tisztviselő egyéni szabadságjogainak korlátai és magánéletére is kiható elvárások;
- korrupció elleni fellépés;
- érdek-összeütközések megelőzése, összeférhetlenség megszüntetése;
- szervezeti eszközök, ösztönzés, képzés;
- normasértések tisztességes eljárásban történő elbírálása;
- normasértés szankciói.

A hivatásetikai kódexek megalkotásának **három funkciója:**

- szabályozás: erkölcsi magatartási szabályok rögzítése, azok betartásához segítségnyújtás;
- tájékoztatás: a nyilvánosság tájékoztatása a tisztviselőktől elvárható magatartásról;
- védelem: a visszaélésekbe való bevonási kísérletektől, önkényes munkáltatói intézkedésektől, megalapozatlan felelősségre vonástól.

¹⁴ Magyar Larousse Enciklopédikus Szótár, I. kötet 771. oldal, Akadémiai Kiadó Budapest, 1991.

2.3.2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A következőkben a tisztviselői hivatásetika nemzetközileg megfogalmazott alapelveit tekintjük át. Az **ENSZ, az Európa Tanács és az Európai Unió** által megjelentetett ajánlások keretét adnak a tagállamaik számára, hogy nemzeti közigazgatásaikat a megfogalmazott elveknek megfelelően alakítsák.

A legtöbb **európai országban** az alábbiak jellemzik a **közszolgálati hivatásetikai normák kialakítását**:

- az EU jogszabályainak teljes elfogadása és egyes kiemelt antikorrupciós nemzetközi szerződések ratifikálása és végrehajtása;
- integritás, elszámoltathatóság és transzparencia a közigazgatásban;
- etikai kódexek megalkotása és végrehajtásának ellenőrzése a közszférában.

Az **Egyesült Nemzetek Szövetsége** (ENSZ – United Nations) 1997-ben hozott határozatot közgyűlésén, tekintettel arra, hogy a hivatali korrupció nagysága és annak folyamatos terjedése a nemzetek tisztviselői értékrendjének egységes nemzetközi elvek mentén történő összehangolását, kialakítását indokolta. A határozat függeléke tartalmazza a **Köztisztviselők Nemzetközi Magatartáskódexét** (International Code of Conduct of Public Officials), mely rögzíti a közszektorban dolgozók etikai elveit. E kódex az államba és azok közigazgatásaiba vetett bizalom megrendülésével magyarázza, hogy átfogó, nemzetközi összefogásra van szükség a hivatali korrupció visszaszorítása érdekében, ehhez pedig egységes hivatásetikai elvek szükségesek az egyes országokban.

Az **Európa Tanács** Miniszteri Bizottsága 2000-ben fogadta el a Rec (2000) 10 számú ajánlását és annak indoklását a **Köztisztviselők Etikai Kódexéről** (Codes of Conduct for Public Officials). Az ajánlás mellékletét képezi egy köztisztviselőkre vonatkozó etikai kódexminta, mellyel a tagállamokat kívánták segíteni a nemzeti sajátosságokhoz igazodó kódexek elkészítésében. Az ajánlás felkéri a tagállamokat, hogy a belső jogszabályaiknak és a közigazgatás vonatkozó elveinek megfelelően készítsenek nemzeti etikai kódexet a minta felhasználásával. A nyilvános minta csatolásának önmagában üzenete van: nemcsak a tisztviselők számára jelzi a valamennyi tisztviselőre vonatkozó, követendő erkölcsi szabályokat, hanem a nyilvánosságot is tájékoztatja a tisztviselőktől elvárható magatartásról.

Az **Európai Unió** hivatásetikai iránymutatása az Európai Bizottság által kiadott **Helyes hivatali magatartás európai kódexe** (Code of Good Administrative Behavior for Staff of the European Commission in their Relations with the Public). A kódex az Európai Bizottság által foglalkoztatott tisztviselőkre terjed ki, a nyilvánossággal fenntartott valamennyi kapcsolatra vonatkozó megfelelő hivatali magatartás, ügyintézés, ügykezelés általános elveit tartalmazza. Az intézmény és a tisztviselők közötti kapcsolatot a személyzeti szabályzat szabályozza, a kódex erre nem tér ki, de részletesen tartalmazza az ügyfélkapcsolat során betartandó elveket, így a tisztviselő a „nyilvánossággal fenntartott kapcsolatainak során szolgálatkészen, helyesen és előzékenyen jár el, valamint a nyilvánosság rendelkezésére áll”.

A fent említett **nemzetközi kódexek tisztviselőkre vonatkozó általános etikai elvei**:

- jogszabályok, törvényes utasítások és a tisztségre vonatkozó erkölcsi szabályok betartása;
- politikai semlegesség, a tisztviselő nem helyezkedik szembe a közigazgatási szerv célkitűzéseivel, döntéseivel, illetve törvényes utasításaival;
- lojalitás: a haza szolgálata, hatóságok szolgálata;
- udvariasság: állampolgárok, felettes, kollégák és beosztottak felé;

- előítélet-mentesség;
- mások jogainak, kötelezettségeinek és törvényes érdekeinek figyelembevétele a feladat ellátása során;
- jogszabályok tiszteletben tartása a döntéshozatali eljárás során, részlelhajlás nélküli döntés az ügy összes körülményének figyelembevételével;
- a tisztviselő köteles megakadályozni és kiküszöbölni, hogy személyes érdekei összeütközésbe kerüljenek közhivatali feladataival;
- személyes érdekei céljából nem használhatja fel a hivatali helyzetéből adódó előnyöket;
- köteles olyan magatartást tanúsítani, hogy megőrizze és megerősítse az állampolgárok közígazgatásba vetett bizalmát;
- közérdekű adatok jogszabályoknak megfelelő kezelése, titoktartási szabályok betartása.

A nemzetközi ajánlásokat hazánk is alapnak tekinti az etikai kódexek megalkotásánál. Az Alaptörvényünkhöz, belső jogszabályainkhoz és a közigazgatásunk sajátosságaihoz illeszkedő etikai kódexek megalkotására nemcsak Magyarországon, ha nem minden demokratikus jogállamban szükség van, ez a köz érdekeit érvényesítő, közjó biztosítására törekvő, ügyfélközpontú közszolgálat alapja.

2.3.3. A HIVATÁSETIKA JOGI SZABÁLYOZOTTSÁGA ÉS AKTUALITÁSAI MAGYARORSZÁGON

A közszolgálati hivatásetika napjainkban alapvető megújuláson megy keresztül. A Nemzeti Együttműködés Programja és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program is tartalmaz hivatásetikai alapvetéseket. A kormányzat fő célkitűzése, hogy a közszolgálat megújításának rendszerébe a hivatásetika egységes elveit beépítse. Az állam kiemelt célja ezzel, hogy helyreállítsa a társadalom, az állampolgárok államba, közszolgálatba vetett bizalmát, ezzel is megszilárdítva a jó állam ügyfélközpontú jellegét.

2.3.3.1. A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben rögzített etikai normák

A hivatásetikai elvek az Alaptörvényünkben is megtalálhatóak, a nemzeti hitvallás tartalmazza a méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli ügyintézés elvét, további két cikkben pedig a tisztességes és ésszerű határidőn belül való hatósági eljárás és a közügyek átláthatóságának (transzparencia) követelménye jelenik meg. Az Alaptörvénybe foglalt etikai elvek kifejezik hazánk elkötelezettségét az etikus hivatali kultúra megteremtése iránt. A közszolgálat alapvető megújítását szolgáló jogszabály, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény rögzíti, hogy a magyar közszolgálat rendszerének milyen elvek mentén kell működnie, valamint milyen erkölcsi és magatartási normák betartását követeli meg az állam a köz szolgálatára során közreműködő tisztviselőktől.

A jogszabály preambuluma rögzíti a jogalkotó **Országgyűlés egyértelmű szándékát**:

„Az erős, de az indokoltnál nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes – a nemzeti érdekeket előtérbe helyező – állam olyan közszolgálatra alapozható, amely élvezzi a társadalom közmegebecsülését, hatékony és költségtakarékos, demokratikus, pártsemleges, törvényesen működik, tagjai korszerű szakmai ismeretekkel rendelkeznek, Magyarország érdekeit és a közjót pártatlanul és hazaszeretettel szolgálják. Célunk ezért, hogy előmozdítsuk az erős nemzettudatra épülő és értékeltető közszolgálati tisztviselői hivatás megteremtését, s kiszámítható

életpályát nyújtunk, amelynek szabályai segítik a tisztviselőket a hivatalukhoz méltó, kötelességtudatos magatartás tanúsításában.”¹⁵

A törvény általános magatartási követelményeket is meghatároz a közszolgálatban dolgozók számára. E rész alapján az alábbiak vonatkoznak a közszolgálati tisztviselőkre:

- a) a köz szolgálatának elsődlegessége;
- b) a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartásának szem előtt tartása;
- c) a jóhiszeműség és tisztesség elvének megfelelő eljárás;
- d) a kölcsönös együttműködés kötelezettsége;
- e) tartózkodás a másik fél jogát, jogos érdekét sértő magatartástól;
- f) a közszolgálati dolgozók kötelesek egymást minden olyan tényről, adatról, körülményről vagy ezek változásáról tájékoztatni, amelyek a közszolgálat létesítése, valamint a törvényben meghatározott jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése szempontjából lényeges;
- g) tilos a rendeltetésellenes joggyakorlás: ez jelenti a mások jogos érdekeinek csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségeinek korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányuló vagy ehhez vezető joggyakorlást;
- h) munkaidején kívül nem tanúsíthat olyan magatartást:
 - amely munkáltatója helytelen megítélésére közvetlenül és ténylegesen alkalmas;
 - az általa betöltött beosztás tekintélyét veszélyezteti;
 - a munkáltató jó hírnevét veszélyezteti;
 - a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat veszélyezteti;
 - a közszolgálat céljainak megvalósítását veszélyezteti;
- i) minősített adat megtartásának kötelezettsége;
- j) illetékteleneknek nem adhat tájékoztatást olyan tényekről, melyek tevékenysége során jutottak tudomására, és kiszolgáltatásuk az állam, a közigazgatási szerv, munkatársa vagy az állam számára hátrányos vagy jogellenesen előnyös következményekkel járna.

A törvény elkülöníti a kormánytisztviselőkre és köztisztviselőkre vonatkozó etikai szabályokat. A **kormánytisztviselő** feladatait „köteles a köz érdekében a jogszabályoknak, a hivatás etikai elveinek és a vezetői döntéseknek megfelelően, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint ellátni”.¹⁶ A Kttv. 64. paragrafus rögzíti a méltatlanná válás esetét, mely szerint hivatalára az a kormánytisztviselő méltatlan, aki olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával (munkavégzésével), akár a kormánytisztviselői jogviszonyából adódó kötelezettség megszegésével összefüggésben, akár munkahelyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.

A törvényben meghatározott kormánytisztviselői hivatás-etika alapelvei:

- hűség és elkötelezettség;
- a nemzeti érdekek előnyben részesítése;
- igazságos és méltányos jogszolgáltatás;
- méltóság és tisztesség;
- előítéletektől való mentesség;

¹⁵ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény preambuluma

¹⁶ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 76. § (1) bekezdés.

- pártatlanság, felelősségtudat és szakszerűség;
- együttműködés;
- intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem.

Vezetőkre vonatkozó többlet etikai elvek:

- példamutatás;
- szakmai szempontok érvényesítése;
- számonkérési kötelezettség.

A fentiekben meghatározott hivatásetikai elvek megsértése esetén a **Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar (MKK) etikai eljárás** lefolytatására jogosult, melynek eredménye alapján az MKK **fegyelmi eljárást** kezdeményezhet a kormánytisztviselő **munkáltatójánál**. Az MKK etikai eljárásainak pártatlan és szervezeti keretekbe illesztett lefolytatására országos rendszer létesült: területi etikai bizottságok (1. fok) és országos etikai bizottság (2. fok) működik. A kölcsönös együttműködési kötelezettség és az általános magatartási követelményekben meghatározott alapelvek maradéktalan érvényesülése érdekében a kormánytisztviselő köteles a munkáltatóját tájékoztatni arról, ha vele szemben közvédra üldözendő büntett megalapozott gyanúját közölték. A kötelezett a munkáltatót erről a megalapozott gyanú közlését követő tizenöt napon belül köteles írásban tájékoztatni, ebben az esetben nincs helye az etikai eljárás lefolytatásának.¹⁷

A **köztisztviselők** esetében a fentiekben felsorolt hivatásetikai alapelvek azzal az eltéréssel alkalmazandók, hogy az egyes elvek részletes tartalmát és az etikai eljárás szabályait a képviselő-testület, illetve az adott szerv vezetője állapítja meg. Az etikai vétséget elkövető köztisztviselővel szemben kiszabható büntetés a **figyelmeztetés** vagy a **megrovás**.

2.3.3.2. Zöld könyv az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről

A *Zöld könyv az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről* tartalmazza azokat a célszerűen szabályozandó területeket, melyek a közszolgálati hivatásetikai kódexek megalkotása során részletezésre kerülnek. A korábbi részben említett nemzetközi ajánlások, az európai gyakorlat és a magyar állami berendezkedés sajátosságait figyelembevevő zöld könyv a részletes hivatásrendi köztestületek (Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar, Magyar Rendvédelmi Kar) által megalkotandó etikai kódexek elkészítéséhez segít hozzá.

A közérdek és az állampolgárok bizalmának megszilárdítása megkívánja, hogy minden állami szervnél dolgozó tisztviselőre vonatkozzanak etikai normák. Az egyes hivatásetikai szabályok jogszabályokban is megjelenhetnek, de az etikai kódexek sohasem írják felül a jogszabályokat.

2.3.3.3. Hivatásetikai értékek

A zöld könyv meghatározza azokat az etikai értékeket, melyeket a közszolgálatban dolgozó tisztviselőknek be kell tartaniuk ahhoz, hogy az állam képviselőként, az állam igényeinek és céljainak (közjó biztosítása, állampolgárok bizalmának megtartása) megfelelően végezzék munkájukat.

Az alábbi felsorolásban az általános etikai elveket soroljuk fel, melyek tartalmát részletesen kifejti a zöld könyv vonatkozó része.

¹⁷ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 83/A. §

A közszolgálati tisztviselők feladataikat:¹⁸

- Magyarország Alaptörvényéhez HŰEN;
- mindenekelőtt a NEMZET ÉRDEKÉBEN;
- a köz érdekének előmozdítása iránt ELKÖTELEZETTEN;
- döntéseik, nyilatkozataik és cselekedeteik súlyának tudatában FELELŐSEN;
- a legjobb tudásuk szerint SZAKSZERŰEN;
- a rájuk bízott erőforrások kezelésében HATÉKONYAN;
- döntéseikben, nyilatkozataikban és cselekedeteikben TISZTESSÉGESEN;
- megjelenésükben és magaviseletükben MÉLTÓSÁGGAL;
- az érintettek jogainak és érdekeinek tekintetében PÁRTATLANUL;
- a jog és az erkölcs szerint is IGAZSÁGOSAN;
- a valós körülmények mérlegelése alapján MÉLTÁNYOSAN;
- a közérdekű célok eszközeinek megválasztásában ARÁNYOSAN;
- az érintettek jogait és jogos érdekeit VÉDVE;
- emberekre vagy azok csoportjaira vonatkozó ELŐÍTÉLETEKTŐL MENTESEN;
- vezetőik és az állampolgárok számára ÁTLÁTHATÓAN;
- minden jóhiszemű érintettel EGYÜTTMŰKÖDVE teljesítik.

Vezetői szerep betöltése esetén feladataikat ezeken túl:

- a munkatársaiktól elvárt magatartásban PÉLDAMUTATÓAN;
- feladataik elvégzésében munkatársaikat TÁMOGATVA;
- jogi és morális kötelességeiket munkatársaiktól következetesen SZÁMON KÉRVE;
- vezetői döntéseikben SZAKMAI SZEMPONTOKAT ÉRVÉNYESÍTVE teljesítik.

Hivatással vállalt kötelezettségek:¹⁹

- 1) Bejelentik a visszaéléseket.
- 2) Megőrzik elfogulatlanságukat.
- 3) Tartózkodnak a munkájukkal összeegyeztethetetlen tevékenységektől.
- 4) Nem fogadnak el ajándékokat.
- 5) Visszautasítják a felkínált jogtalan előnyöket.
- 6) Nem kerülnek mások befolyása alá.
- 7) Nem élnek vissza a hivatali helyzetükkel.
- 8) Nem élnek vissza a köz és mások adataival.
- 9) Felelősen használják fel a hivatali és közforrásokat.
- 10) Vezetői szerepben fokozott felelősséget vállalnak.
- 10) Munkahelyváltás esetén is tisztességesen járnak el.
- 11) Régi munkatársaikkal sem kivételeznek.
- 12) Méltóak maradnak a köz bizalmára.

A kormánytisztviselői és hivatásos szolgálati viszonyban állók vonatkozásában a jogállási törvények felhatalmazása alapján a hivatásrendi köztestületek (Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar, Magyar Rendvédelmi Kar) etikai kódexet, az állami szervek vezetői a munkáltatói jogkörükben eljárva magatartási kódexet adnak ki.

18 Zöld könyv az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről.

19 Zöld könyv az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről.

A hivatásrendi etikai kódex hierarchikusan fölötté áll a munkáltatói jogkörben kiadott magatartási kódexeknek, így a hivatásrendi etikai normákkal nem lehet ellentétes a munkáltató által kiadott magatartási kódex. Amelyik szerv nem foglalkoztat hivatásrendi dolgozókat, ott nincs magasabb szintű etikai normákat tartalmazó kódex, így a munkáltatói jogkör gyakorlója saját etikai kódexet ad ki. Léteznek szakmai etikai kódexek is, például orvos, építész stb., ezek mellérendelő viszonyban állnak a fent említett két kategóriával.

A Magyar Kormánytisztviselői Kar (melynek elnevezése 2017. október 20-tól: Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar) közgyűlése 2013 júniusában elfogadta a kar Hivatásetikai Kódexét, mely 2013 szeptemberében hatályba lépett. A kódex részletesen tartalmazza a zöld könyv tartalmához igazodó etikai elveket, azok magyarázatát valamint az etikai eljárások rendszerét is.

A kódex szerint etikai vétség a kormánytisztviselők hivatásetikai alapelveket vagy hivatásetikai részletszabályokat megszegő azon cselekménye, amelyek a közszolgálati tisztségviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény etikai szabályaival, a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, valamint az Alapszabály rendelkezéseivel ellentétes és azok nem minősülnek büncselekménynek, szabálysértésnek vagy fegyelmi vétségnek. A fentiek alapján a kar önálló kari norma rendszert alkotott, melynek önálló kari következményei (figyelmeztetés, megrovás) vannak. Az etikai vétség miatti eljárás esetében első fokon a területi etikai bizottság tagjaiból álló területi etikai tanács, másodfokon az országos etikai bizottság tagjaiból álló országos etikai tanács jár el.

A Rendvédelmi Kar által szintén megalkotott hivatásrendi etikai kódex és a Katonai Etikai Kódex korrekciói mind igazodtak a közszolgálat zöld könyvben rögzített etikai megújulásához, így a közszolgálat egységes etikai elvek, normák mentén alakítja ki hivatali kultúráját.

| Etikai szabályozók rendszere | |
|--|-------------------------------|
| Szakmai etikai kódexek például építész, orvos stb. | Közszolgálat |
| | Hivatásrendi törvény |
| | Zöld könyv |
| | Hivatásrendi etikai kódex |
| | Munkáltatói magatartási kódex |

3. ábra: Etikai szabályozók rendszere

2.3.4. KORRUPCIÓMEGELŐZÉS ÉS INTEGRITÁSSZEMLÉLET A KÖZSZOLGÁLATBAN

A korrupció és integritás szorosan kapcsolódó fogalmak. A korrupció fogalma a társadalom számára nemkívánatos eseményekhez és cselekményekhez tartozó küzdelemhez kapcsolódik, míg az integritás a megelőzés és az elfojtás (büntetőjogi üldözés) egyensúlyára helyezi a hangsúlyt, és egyfajta értékfogalomként, a helyes magatartás megtartására törekvő megközelítésként értelmezhető.

2.3.4.1. A korrupció fogalma

A korrupció elvont fogalom, egzakt, mindent lefedő, általánosan elfogadott definíciója nem létezik. Fontos ugyanakkor egy olyan korrupciófogalom megalkotása, amely támpontot jelent a hivatali korrupció jelenségének, elterjedtségének és megítélésének vizsgálatához, valamint a korrupció visszaszorítására irányuló stratégiák elkészítéséhez és végrehajtásához.

A **korrupció** tágabb értelemben (szociológiai megközelítés) nemkívánatos társadalmi és gazdasági jelenség, „a közérdekre káros hatással bíró és a pártatlan döntéshozatal befolyásolásának szélsőséges esete, mely aláássa a polgárok demokráciába vetett bizalmát, gyengíti a jogállamiságot, akadályozza és gátolja a gazdasági, társadalmi fejlődést, a stabilitást és a fenntartható fejlődést”.²⁰

Büntetőjogi (normatív) megközelítés: szűk (büntetőjogi) értelemben azokat a jogsértéseket jelenti, amelyeket a Büntető törvénykönyv is nevesít, a leginkább korrupciós bűncselekmények (például a hivatali visszaélés, a vesztegetés, a korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása, a befolyással üzérkedés), illetve a hivatali bűncselekmények (például hivatali visszaélés) között.

A fogalom tehát minden olyan tevékenységet átfog, amely valamilyen közhatalmi döntéshozó személy vagy intézmény szakszerű, pártatlan döntési lehetőségét befolyásolja, és ezáltal **társadalmi kárt okoz**. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a korrupció következtében a közjót szolgáló döntés külső vagy belső tényezők hatására torzul, és nem képes elérni eredeti célját.

A korrupció összetett társadalmi jelenség, kezelésére a közelmúltig általános gyakorlat a visszaélések büntetőjogi szankcionálása. A korrupciós cselekmények bizonyítása nehéz, mivel az érintettek abban érdekeltek, hogy cselekményük rejtve maradjon. Másrészt, változatlan feltételek mellett reális az esély arra, hogy a korrupció – új szereplőkkel – újratermelődik.

A **hivatali korrupció** okai jellemzően:

- a társadalmi szereplők felkészületlensége (tájékozottsági, értékrendbeli problémák);
- a folyamatok átláthatatlansága (bürokrácia, felelősök tisztázatlansága);
- a közszférában foglalkoztatottak kellő anyagi megbecsültségének hiánya;
- a szabályozó rendszerek tökéletlensége (például túlzott diszkrecionális jogkörök);
- a nem jól működő ellenőrzési rendszerek;
- a korrupció kifizetődő volta (a lebukás alacsony esélye).

2.3.4.2. Mérési módszerek

A korrupció bizonyítása és annak rejtve maradása is azt eredményezi, hogy a korrupció mérése nem egyszerű folyamat, léteznek azonban mérési módszerek, melyek képet, kockázati térképet adhatnak, amely a megelőzés során nagy segítséget nyújthat a korrupcióellenes stratégiák, politikák, intézményi reformok kialakítása során.

Mérési módszerek:

- Anonim kérdőívek kitöltése vagy önbevalláson alapuló vizsgálatok összeállítása.
- A korrupciós észlelés közvetett módszerének alkalmazása. A korrupciós büntetőjogi eljárások számának alakulása egy meghatározott időszakban.
- A korrupció korrelációs módszerrel történő mérése olyan kemény indikátorokhoz viszonyítva, mint például az adóelkerülés színvonala, a feketegazdaság nagysága egy országban.

A korrupció mérésének **két konkrétabb módszerét**, az úgynevezett vizsgálati alapú és a nem vizsgálati alapú módszereket különböztethetjük meg.

A **vizsgálati alapú** módszerek közül széleskörűen ismert a Transparency International Korrupció Érzékelési Indexe, amely a korrupció közszférában érzékelt mértéke alapján rangsorolja az országokat. A **nem vizsgálati alapú** korrupciós szintet mérő módszerek: a büntetőeljárás statisztikák, a gazdasági

²⁰ Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (97) 24. sz. határozata a korrupció elleni küzdelem 20 irányelvéről.

mutatószámok és a feketegazdaság nagyságának becslése. Az adózásra vonatkozó említett mutatószám mellett figyelmet érdemel a pénzügyi politikára gyakorolt hatáson keresztül az a korrupció mérésére tett kísérlet, amely a korrupció miatt „elfolyt” kormányzati adóbevétel nagyságát becsülte.

2.3.4.3. Antikorrupciós magyar jogi szabályozás

A korrupció kezelésének **szabályozási kereteit** a következők alkotják:

- Az Alaptörvény minden jogalany számára biztosítja az alapvető jogokat és a demokratikus normák érvényesülését.
- A Büntető Törvénykönyv tartalmazza a különböző korrupciós cselekménynek minősülő magatartások tényállását és az ezekhez rendelt büntetési tételt.
- A közérdekű adatok kezelését és nyilvánosságát szabályozó törvény a mindenki számára megismerhető adatok, információk hozzáférhetőségét hivatott biztosítani.
- A közbeszerzésről szóló törvény a közpénzfelhasználás átláthatóságának, nyilvánosságának és ellenőrizhetőségének érdekében tartalmazza a közbeszerzési eljárások szabályozását.
- A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény a gazdálkodás nyomon követését és átláthatóságát hivatott biztosítani.
- Az úgynevezett „üvegseb-törvény” a közérdekű adatok hatékonyabb megismerhetőségét, a közbeszerzések és közpénzek felhasználásának átláthatóságát szolgálja.
- A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény a korrupciós ügyletek során keletkező tiltott vagyoni előnyök megakadályozására szolgál.
- Az adózás rendjéről szóló törvény alapján az adóhatóságok kötelesek jelenteni a korrupciógyanús, illetve a korrupciós eseteket az illetékes hatóságnak.
- A csalásról szóló országos számviteli szabvány a könyvvizsgálók feladatává teszi, hogy vezetőségüknek vagy közvetlenül a jogalkalmazó hatóságnak jelentsék a csalás vagy korrupciós gyakorlatok gyanúját.
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) rendelkezik a **korrupciós bűncselekmények** és a **hivatali bűncselekmények** tényállásairól és szankcióiról. **A Büntető Törvénykönyv szerint bűncselekménynek számít, ha hivatalos személy** (például kormánytisztviselő, köztisztviselő) a működésével kapcsolatban bármilyen értékű **jogtalan előnyt** kér, avagy a jogtalan előnyt vagy ennek ígéretét elfogadja, illetőleg a jogtalan előny kérőjével vagy elfogadójával egyetért. A vesztegetés minősített esete, ha a hivatalos személy a jogtalan előnyért hivatali kötelességét megszegi, hatáskörét túllépi, vagy hivatali helyzetével egyébként visszaél.
- Előny elfogadása csak akkor megengedett, ha annak jogszabályi alapjai vannak. Az úgynevezett **protokolláris ajándékok sem megengedettek**, ha alkalmasak arra, hogy a legcsekélyebb mértékben is befolyásolják a közhivatal pártatlan és tiszta működését.
- A közszektorban **nem hivatalos személy esetén** is ugyanezek a szabályok érvényesek, ha önálló intézkedésre jogosult dolgozóról van szó.
- **Nem hivatalos személy** (például költségvetési szerv, gazdálkodó szerv vagy egyesület dolgozója, illetve tagja) akkor követ el bűncselekményt, ha a működésével kapcsolatban **jogtalan előnyt kér**, vagy a kötelességének megszegéséért az ilyen előnyt, illetve annak ígéretét elfogadja, vagy a jogtalan előny kérőjével vagy elfogadójával egyetért.
- Büntetendő az a **hivatalos személy**, aki e minőségében hitelt érdemlően **tudomást szerez arról, hogy még le nem leplezett vesztegetést követtek el**, és erről a hatóságnak, mihelyt teheti, **nem tesz feljelentést**.

2013 év elején megszületett továbbá az 50/2013. (II.25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről, mely a megújult hazai antikorrupciós szakpolitika első szabályozása. E kormányrendelet definiálja az integritás fogalmát, eszerint az államigazgatási szerv működésének szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működését jelenti, korrupciós kockázat pedig olyan integritási kockázat, amely korrupciós cselekmény bekövetkezésének a lehetőségét jelenti.

2.3.4.4. Nemzetközi együttműködés

A korrupciómegelőzés az elmúlt évtizedekben világméretű mozgalommá vált. A korrupció „határon átlépő” jelenség, nemcsak egy ország problémája, így a megelőzés sikeres megvalósításához nemzetközi fellépés és együttműködés is szükséges.

Az **Európai Unió** működése során egyre több területen érvényesíti antikorrupciós törekvéseit, így például a csatlakozási tárgyalások és a strukturális alap támogatások odaítélésekor is nagy hangsúlyt fektet a tagállamok korrupció ellenes tevékenységeire és azok nyomon követésére. Intézményrendszerében 1999-ban hozta létre az **Európai Csalás Elleni Hivatalt (OLAF)**, melynek fő feladata az EU pénzügyi érdekeinek védelme, küzdelem a csalás, korrupció és egyéb pénzügyi vonatkozású jogellenes tevékenységek ellen. 1997-ben született meg az **EU-tagállamok tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló EU-egyezmény**. (Magyarországon kihirdette a 2005. évi CXV. törvény.) A 2004-es csatlakozást megelőzően az EU külön országjelentésekben vizsgálta a tagjelölt országok korrupciós jellemzőit. A korrupció különböző formáival szemben egyre szigorúbb fellépés érzékelhető az EU részéről, a korrupciós vizsgálatok alapján gyengébben szereplő tagállamokat gyakran sújtja hátrányokkal a döntései során. 2017-ben 20 európai uniós tagállam is megerősített együttműködés elindításáról döntött az Európai Ügyészség (EPPO) létrehozása céljából. Az Európai Ügyészség feladata az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények (például egyes vesztegetések) elkövetőivel szembeni nyomozás és vádhatósági eljárás lefolytatása, valamint e személyek bíróság elé állítása lesz. Fontos megjegyezni, hogy az egyes országok között egyre nagyobb verseny bontakozik ki, amely a korrupció ellenes intézkedések meghozatalának növekedését hozza magával. A korrupció mindenkor mértéke ma már fontos eleme egy ország gazdasági versenyképességének.

1993-ban Berlinben jött létre a **Transparency International (TI)** nevű civil szerveződés, melynek célja a korrupció elleni küzdelem egyfajta „világkoalíció” kialakításával. A TI jelenleg több mint 100 országban rendelkezik alapszervezettel, elsősorban a politikai korrupció leküzdése érdekében hozták létre. Hazánkban 1996 óta van kirendeltsége, mely a korrupció megfékezését célzó aktív szervezetként működik. A fentiekben említettük, hogy a hazánkban észlelt korrupció mérését is végzi vizsgálati alapú módszerrel.

A korrupció nemzetközi kereskedelemben fellelhetősége is globális fellépésre adott okot. Első alkalommal az USA által befolyásolt nemzetközi szervezetek fogtak össze, így született meg 1996-ban az **Amerikai Államok Szervezetének (OAS) Korrupció Elleni Amerika-közi Egyezménye**, ezt követően pedig 1997-ben a **korrupció elleni OECD egyezmény**. (Magyarországon a 2000. évi XXXVII. törvény hirdette ki.) Az OECD az egyezményben részes tagállamok számára ajánlásokat tesz közzé, és nyomon követi teljesítésüket.

A korrupcióról szóló **Polgári Jogi és Büntetőjogi Egyezményeket** 1999-ben fogadta el az **Európa Tanács**, ehhez kapcsolódik az ET keretében létrejött **Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO)**, mely szintén ajánlásokat tesz közzé, és szakértői országértékelések alapján figyeli

az egyes tagállamok egyezménybeli teljesítéseit. (Magyarországon kihirdette a 2002. évi XLIX. törvény és a 2004. évi L. törvény.)

Az **ENSZ Korrupció Elleni Egyezményét** 2003-ban írták alá. (Magyarországon a 2005. évi CXXXIV. törvény hirdette ki.) 2010-ben az ENSZ, az Interpol és az OLAF kezdeményezése alapján jött létre a **Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia (IACA)**, mely továbbképzési, kutatási és együttműködési lehetőséget nyújt a köz- és a magánszféra szervezeteinek, nem kormányzati szervezeteknek, valamint kutatóknak.

Magyarország Alaptörvénye rögzíti, hogy hazánk a kiegyensúlyozott, átlátható, fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, ahol mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.



A kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elve a korábbi Alkotmányban nem szerepelt, ez az Alaptörvény egyik új értéke. A kiegyensúlyozottság a kiszámítható állami működést, az átláthatóság a tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közéletet, a fenntarthatóság pedig a jövő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalást is szolgálja az elsődleges pénzügyi célok mellett. Az Alaptörvény ezáltal figyelembe veszi, hogy az alapvető jogok érvényesülése, az állam demokratikus és hatékony működése, a Magyarországon élő személyek, és az itt tevékenykedő szervezetek biztonsága megfelelően csak akkor garantálható, ha az ország társadalmi és gazdasági egyensúlyát komoly államháztartási problémák nem veszélyeztetik.

Ezt az elvet ülteti a gyakorlatba az úgynevezett **nyílt kormányzás elve** is. Az elv egy 2011-ben indult nemzetközi kezdeményezés eredménye, mely az átlátható, transzparens állami működés biztosítását tűzte ki fő céljául. A jelenleg több mint 70 ország részvételével működő Nyílt Kormányzati Együttműködésnek (**OGP – Open Government Partnership**) 2012–2016 között Magyarország is részese volt. Hazánk korrupciós indexeinek javulásához további antikorrupciós intézkedésekre van szükség, melyek megerősítik az elv gyakorlatba való átültetését.

2.3.4.5. Az integritás fogalma

Az **integritás szó** a latin *in tangere* kifejezésből ered, melynek jelentése: érintetlen. A kifejezés olyasvalakit vagy valamit jelöl, aki vagy ami romlatlan, sértetlen, feddhetetlen, továbbá az érényre, megvesztegethetetlenségre, a tisztaság állapotára is utal. Az integritást az egyes személyek és szervezetek teljesítményének értékelésére használják.

Az 50/2013. (II.25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről meghatározza az integritás kapcsán felmerülő fogalmak pontos definícióját. E rendelet alkalmazásában **integritás** az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése (**értékeknek való megfelelés**).

A tisztviselőkre akkor jellemző az integritás (**egyéni integritás**), ha tiszteletben tartják a jó közigazgatás értékeit és normáit. Az integritás magában foglalja a hivatásetikai értékek elfogadását és követését. A tisztviselőknak törekedniük kell arra, hogy a rájuk ruházott felelősséggel, valamint a rendelkezésükre álló hatalommal, információval és forrásokkal az emberek javára, illetve az általuk szolgált közérdekre figyelemmel éljenek, és helyesen járnak el mind munkatársaikkal, mind másokkal szemben.

Az **intézményi integritás** lényege, hogy az integritásalapon működtetett szervezet a rendeltetésének megfelelően látja el feladatait; ez a működés átlátható, elszámoltatható, tisztességes, etikus, feddhetetlen, sebezhetetlen. A szervezet köteles mindent megtenni annak érdekében, hogy alkalmazottai ellenálljanak a kísértéseknek.

A szervezetnél zajló folyamatokat úgy kell megtervezni, hogy

- az integrált kockázatelemzés keretében feltárt integritási és korrupciós kockázatok csökkenjenek;
- nem szabad túlzott vagy lehetetlen (egymásnak ellentmondó) követelményeket támasztani a tisztviselőkkel szemben;
- rendszeresen és érthetően emlékeztetni kell az alkalmazottakat az integritás fontosságára;
- biztosítani kell, hogy a vezetők jó példát mutassanak;
- nyitott és átlátható szervezetet kell működtetni, ahol szabad kritikát gyakorolni és hibákat elkövetni, és ahol a nehéz kérdéseket is meg lehet vitatni.

Az integritással kapcsolatos kockázatok súlyosan alááshatják a szervezetbe vetett közbizalmat is.

2.3.4.6. *Integritáspolitikai és integritásirányítás*

Az **integritáspolitikának az elfojtás és a megelőzés** egyaránt szükséges eleme. A szervezet egyfelől intézkedéseket hoz, amennyiben alkalmazottai helytelenül járnak el (elfojtás). Másfelől azonban mindent meg kell tennie mindazon kísértések kiküszöbölése érdekében, amelyek helytelen magatartásra készíthetik a tisztviselőket (megelőzés). A megelőzés egyrészt hatékonyabb módszer, másrészt sokkal kisebb befektetést igényel, mint a helytelen viselkedés okozta károk helyrehozása. A megelőzés eszköze a közszolgálatban a vonatkozó hivatásetikai normák megismertetése és azok tiszteletben tartása. Az egységes elvek alapján kódolt etikai normák a szabálykövető magatartás és helyes hivatali kultúra alapjait teremtik meg.

A korábban említett 50/2013. (II.25.) Korm. rendelet szerint az **integritásirányítási rendszer** az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet szerinti kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján. Integritási kockázaton az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság, vagy egyéb esemény lehetőségét értjük, míg korrupciós kockázaton olyan integritási kockázatot, amely korrupciós cselekmény bekövetkezésének a lehetőségét jelenti. A rendelet értelmében minden évben az integritási és korrupciós kockázatok kezelésére szolgáló intézkedési tervet készítene az államigazgatási szervek, az eredményekről évente jelentésben számolnak be a közigazgatás-fejlesztésért és a rendészetért felelős miniszternek. A rendelet hatálya alá tartozó szervek integritás tanácsadót jelölnek ki, mely a szerv vezetőjének közvetlen alárendeltségében működve támogatja a vezetőt az integritási és korrupciós kockázatok kezelésében, koordinálja az integritásirányítási rendszer és a belső kontrollrendszer egyes elemeinek működtetését, képzéseket szervez, közreműködik az éves terv és a miniszterek számára készülő jelentés elkészítésében, továbbá tanácsokat ad a vezetők és munkatársak részére korrupciós ügyek és az integritási kockázat felmerülése esetén.

Az integritásirányítási rendszer öt eleme:

- 1) Az intézmények felső vezetése felismeri az etikus magatartás fontosságát, megteremti az ahhoz szükséges feltételeket, eszközöket, valamint a gyakorlatban is működteti azokat. A vezetés maga is szavakkal és tettekkel, jó példával jár elől.

- 2) Szükséges, hogy az etikus magatartást (a közszolgálati etikai követelményeket) megjelenítő alapértékek és standardok (az integritás céljai) a közigazgatásban a szervezeti kultúra részévé váljanak.
- 3) Az alapértékek és standardok megvalósulását az intézmények azon struktúrái és folyamatai (egyedi intézkedések, alkalmazott eszközök, programok) szolgálják, amelyeket az integritásirányítás céljaira működtetnek.
- 4) Az etikai szempontok érvényesülését a szervezeti kultúra és személyzeti politika nagymértékben befolyásolja, különösen a köztisztviselők vonatkozásában. Fontos cél a nyitottság kultúrájának megteremtése, amelyben az alkalmazottak megvitathatnak minden olyan kérdést, amely elősegíti az értékek és standardok érvényesülését.
- 5) Az intézmény standardjait és értékeit (integritását) veszélyeztető kockázatok feltárása érdekében az intézmény olyan eltéréselemzést végez, amelynek eredményeként ismertté válnak a fennmaradó kockázatok, s amelyek alapul szolgálnak a korrupciót mérséklő, integritást erősítő intézkedések kidolgozásához.

Az integritási infrastruktúra modelljének keretében – az áttekintett öt elem alapján – az integritáspolitikai kiértékelése során ilyen kérdésekre kell választ adni:

- Helyesek voltak-e és megvalósultak-e a kitűzött célok?
- Megfelelőek voltak-e az alkalmazott eszközök, azok eredményesek voltak-e?
- Vezettek-e az intézkedések esetleg új kockázatokhoz, az etikai standardok megsértéséhez?

Az integritással kapcsolatos kockázat az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság, vagy egyéb esemény lehetősége. Az integritási kockázat a károk igen széles körét fogja át.

A közszférában a kár fogalma:

- anyagi veszteség;
- az ügyfeleknek vagy az állampolgároknak nyújtandó szolgáltatások gyengülése;
- adóbevételekkel kapcsolatos veszteség;
- a kormányzat iránti tisztelet vagy a kormányzatba vetett bizalom megrendülése;
- túlzott politikai vagy hivatali befolyás, illetve
- a munkahelyi légkör megromlása.

A fentiek mindegyikére jellemző, hogy a hatalommal való visszaélés rontja a közszféráról alkotott képet, valamint aláássa a kormányzat legitimitásába vetett bizalmat.

Az integritás veszélyeztetettségét növelik az alábbi körülmények:

- Komplexitás:
 - innováció/fejlett számítógépes rendszerek;
 - komplex vagy bonyolult jogszabályok;
 - speciális konstrukciók (jogi/pénzügyi);
 - bürokrácia;
 - kapcsolatrendszerek;
 - lobbizás;
 - politikai befolyás/beavatkozás;
 - közérdek és magánérdek keveredése (kereskedelem/verseny);

- külső szakértők bevonásának szükségessége.
- Változások/dinamikák:
 - fiatal szervezet;
 - gyakran változó jogszabályok;
 - erőteljes növekedés vagy leépítés;
 - privatizáció/vezetőség által történő kivásárlás;
 - kiszervezés;
 - krízis (átstruktúrázás, komoly fenyegetések, a szervezet megszűnésének vagy a munka elvesztésének veszélye);
 - külső nyomás (a teljesítményt, a kiadásokat érintő, időbeli vagy politikai nyomás, deficit, a feladatokhoz mért forráshiány).
- Vezetés:
 - uralkodó;
 - manipulatív;
 - hivatalos/bürokratikus;
 - önálló működés;
 - a javadalmazás nagymértékben függ a teljesítménytől;
 - beszámolási kötelezettség hiánya; – tanácsok/jelzések semmibevétele;
 - védekező álláspont a kritikákkal és panaszokkal szemben.
- Személyzet:
 - munkakörnyezet/lojalitás:
 - teljesítményre gyakorolt nyomás/a jövedelem a teljesítménytől függ;
 - alacsony státusz/megbecsülés hiánya/csekély jutalmazás/rossz karrierkilátások;
 - rossz munkakörülmények/nagy munkateher;
 - csoportlojalitás;
 - munkatársak általi akadályoztatás.
 - egyén:
 - más érdekeltségek (mellékállás stb.);
 - adósságok;
 - életmód (költekező);
 - személyes titkok (például az illető zsarolás áldozata lehet);
 - személyes fenyegetettség;
 - függőség (alkohol, kábítószer).
- A probléma háttere:
 - panaszok;
 - pletykák, szóbeszéd;
 - jelzések/bejelentések;
 - korábbi incidensek (visszaesés);
 - adminisztrációs problémák (hátralékok, belső ellentmondások, rendkívüli tendenciák stb.).

A fentiekkel összhangban kiemelendő, hogy a megelőző (preventív) antikorrupciós szakpolitika nagyobb hangsúlyt kapott az elmúlt években: a jogszabályi rendelkezések biztosítják az etikai megújulás alapjait, melynek további kiemelt eszközei a zöld könyv tartalmi összhangjával megalkotott etikai kódexek. A korrupció megelőzése minden tisztviselő kötelessége, ezáltal biztosítható a köz érdekében való hatékony fellépés és munkavégzés, mely a rendszert működtető adófizető állampolgárok javát szolgálja. A hivatásrendek sajátosságaihoz illeszkedő etikai kódexek egységes, hazai és nemzetközi viszonylatban is kiemelt, elfogadott etikai elvek mentén szabályozzák a közszerzői hivatali kultúrát, a tisztviselők mindennapjait. A hivatali korrupció és integritásmenedzsment téma központi, egységes keretek mentén történő, szabályozott kezelése lehetőséget ad arra, hogy a megelőzés kerüljön fókuszba, biztosítva a közérdek, a közjó érvényesítését a szolgáltatásorientált közszerzői működés során.

2.4. ALMODUL: KÖZIGAZGATÁSI JOGALKALMAZÁS ÉS HATÓSÁGI ELJÁRÁS

2.4.1. KÖZIGAZGATÁSI JOGALKALMAZÁS

A **jogalkalmazás** olyan állami tevékenység, amelyet állami szervek vagy valamilyen jogszabályi felhatalmazás alapján más, nem állami szervek végezhetnek. A jogalkalmazás során az állam közhatalommal rendelkező szervei egyedi ügyekben eljárva hoznak bizonyos döntéseket, mindig jogszabályi felhatalmazás alapján és mindig jogi keretek között.

A közigazgatási jogalkalmazás esetében mindig közigazgatási szerv alkalmazza a jogszabályt, egy bizonyos elé kerülő egyedi ügyben (például valaki egy építési engedély iránt fordul a közigazgatási hatósághoz vagy egy másik példával élve a közigazgatási szerv kidolgoz egy belső szabályozót a szerződéskötés rendjéről. Mindkét esetben jogszabályok alkalmazása, értelmezése szükséges).



Az Alaptörvény több rendelkezése az alkotmány- és jogértelmező tevékenységek meghatározására irányul (míg az Alkotmány ilyen iránymutatásokat nem adott). Így az R) cikk szerint az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni; a 28. cikk alapján pedig az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy azok a józan észnek és a közjóknak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Ez utóbbi értelmezési segédlet azt várja el, hogy a jogalkalmazó bíróság vagy hatóság, ha egyéb jogértelmezési módokat is használ, ne jusson észszerűtlen, a közjóval ellentétes, erkölcstelen vagy pazarló eredményre. Ezért feltételezni kell a jogalkotó jóhiszeműségét, és a köz érdekében való cselekvését. Természetesen a jogszabályok Alaptörvény-ellenessége, az önkormányzati rendelet jogszabály-ellenessége megállapításának ez a vélelem nem lehet akadálya.

A közigazgatás legfontosabb jellemzője, hogy az a **végrehajtó hatalom megtestesítője**, ezáltal az elsődleges szerepe abban ragadható meg, hogy végrehajtja és végrehajtatja a jogszabályokban megfogalmazott elvárásokat, vagyis **jogalkalmazói** tevékenységet folytat.

Emellett a közigazgatási szervek meghatározott szabályok szerint **jogalkotási tevékenységet** is gyakorolhatnak: a jogalkotás során az arra feljogosított állami szervek jogszabályban meghatározott eljárási rendben általánosan kötelező normatív szabályokat (jogszabályokat, közjogi szervezet-szabályozó eszközöket) alkotnak.

Alfejezetünk a közigazgatási jogalkalmazás kérdéskörével foglalkozik: a közigazgatási jogalkalmazási tevékenységeknek különböző típusait különböztetjük meg:

Egyfelől ismeretesek olyan tevékenységek, amelyek valamilyen **közfeladat megvalósítását szolgálják**, másfelől pedig olyanok, amelyek az úgynevezett jogvédelmi célú jogalkalmazó tevékenység körébe tartoznak.

Az előbbi esetben bizonyos jogok, illetve kötelezettségek a döntés eredményeként jönnek létre úgy, hogy az eljáró közigazgatási szerv a rendelkezésére álló információk alapján a jövőre nézve állapít meg jogkövetkezményeket, míg az utóbbi esetben a jogalkalmazói tevékenység célja a felek közötti különböző jogviták feloldása.

A közigazgatási jogalkalmazásnak azonban vannak **bizonyos feltételei**:

- létezzen olyan **közigazgatási szerv**, amely jogosult eljárni;
- szükséges, hogy a közigazgatási szervnek **jogszabályon alapuló felhatalmazása legyen** egyedi jogalkalmazói döntés meghozatalára;
- a jogalkalmazás sohasem öncélú, azaz ahhoz szükséges **konkrét címzett**, vagy más néven jogalany léte is...
- elengedhetetlen a jogalkalmazás eredményeként létrejövő **konkrét jogalkalmazói aktus**, amely – a jogalkalmazói eljárás végén – a jogalkalmazói döntés meghozatalát fogja jelenteni.

A jogalkalmazói tevékenység azonban nem csak a közigazgatási szervek oldalán jelenik meg, hanem számos más, főleg az igazságszolgáltatás hatalmi ágához tartozó szervek esetében is. A bíróság és a közigazgatási szervek által gyakorolható jogalkalmazói tevékenység korántsem azonos.

A bírói, bírósági jogalkalmazás

- a végrehajtó hatalomtól eltérő hatalmi ághoz, az igazságszolgáltatáshoz tartozik, melynek elsődleges rendeltetése **a konfliktusok jogi eszközökkel történő feloldása**;
- alkalmával a bíróságok valamilyen **anyagi jogi jogszabály** rendelkezésének vizsgálatára hivatottak (például a Büntető Törvénykönyv vagy a Polgári Törvénykönyv);
- során a bíróság döntése mindig valamilyen **múltbéli tényállást** illetően foglal állást, vagyis a bíróság azt vizsgálja, hogy ami korábban történt az jogszerű volt-e;
- egy **már korábban létrejött anyagi jogviszonyból eredő** – például a szerződés, amelynek rendelkezéseit utólag a felek vitatják – **konfliktust rendez**;
- alkalmával a bíróság **kizárólag kérelemre** jár el, nem fordulhat elő az ügynevezett hivatalból indított eljárás;
- a bíróság többnyire ügynevezett peres eljárás, melyet az adott jogterületre vonatkozó eljárási törvények szabályoznak;
- **alapelvei eltérnek** a közigazgatási jogalkalmazás alapelveitől, hiszen megjelennek sajátos, a bírósági eljárásra vonatkozó alapelvek (például a bírói függetlenség alapelve, vagy a kereseti kérelemhez kötöttsége elve);
- során a bíróság elsődlegesen **ellenérdekű felek jogvitájának feloldására** hivatott;
- alkalmával a bíróság **többnyire tárgyalást** tarthat.

Fontos ugyanakkor kiemelnünk, hogy az igazságszolgáltatási és a végrehajtó hatalomnak számos kapcsolódási pontja van. A jogalkalmazást tekintve ez elsődlegesen abban ragadható meg, hogy **a bíróságok jogosultak a közigazgatási hatósági határozatok felülvizsgálatára**, amennyiben az eljárás ügyfele, illetve az, aki arra jogosult jogszabálysértésre hivatkozással bírósághoz fordul.

A **közigazgatási jogalkalmazás** ezzel szemben más rendeltetésű:

- ahogyan említettük, a közigazgatási szervek egyik legfontosabb feladata, hogy a jogszabályokat betartassa másokkal, vagyis azok címzettjeivel. A legtöbb esetben a jogalanyok

önkéntes jogkövetés útján maguk végrehajtják a jogszabályokat, azonban néha előfordul, hogy **a közigazgatásnak be kell avatkozni**, annak érdekében, hogy a jogszabályokat betartsák azok, akikre a jogszabály vonatkozik, vagyis a közigazgatásnak van egy **kvázi jogkikényszerítő** szerepe is;

- a közigazgatási jogalkalmazás másik jellemzője, hogy először a közigazgatási eljárás lefolytatására kerül sor, azaz a közigazgatási jogalkalmazás nem korábbi körülményeket vizsgál, hanem **a jogalkalmazás eredményeként kibocsátott közigazgatási aktus a jövőre nézve hoz létre jogokat, illetve állapít meg kötelezettségeket**;
- eltér a közigazgatási jogalkalmazás a bírói jogalkalmazástól abban a tekintetben is, hogy a közigazgatási szervek **hivatalból is kezdeményezhetnek eljárásokat** például abban az esetben, amennyiben a jogszabályok betartását ellenőrzik;
- a közigazgatási jogalkalmazás egyebek mellett úgynevezett peren kívüli tevékenységnek tekintendő és csak kevés olyan eset fordul elő, amikor a közigazgatás ellenérdekű felek jogvitáját dönti el kvázi bíróságihoz hasonló (iudiciális) eljárásban;
- a közigazgatási jogalkalmazás **alapelvei alapvetően eltérnek** a bírói jogalkalmazás alapelveitől (például megjelenik az officialitás (hivatalból való eljárás) elve stb., vagy a jóhiszeműség alapelve);
- a közigazgatási jogalkalmazás során a jogalkalmazó szerv **valamilyen egyedi ügyet dönt el**. Az adott ügy eldöntéséhez azonban az szükséges, hogy megvizsgálja az irányadó (anyagi) jogi normát, az irányadó jogszabályi rendelkezéseket.

A **közigazgatási jogalkalmazási folyamat** három fő szakaszra osztható:

- a jogalkalmazói eljárás megindításának szakasza;
- a tényállás tisztázásának és a döntés előkészítésének szakasza;
- a döntés meghozatalának és közlésének a szakasza.

A jogalkalmazás – mint látható – egy igen összetett művelet, ezért érdemes áttekintenünk a jogalkalmazási folyamat egyes elemeit:

A közigazgatási szervek jogalkalmazói tevékenységére a közigazgatási szervhez forduló kérelmére vagy kérelem nélkül, a közigazgatási szerv döntése alapján, tehát hivatalból kerül sor.

Mindkét esetben fontos, hogy a közigazgatási szerv először is megtalálja azokat a jogszabályokat, amelyek a szóban forgó ügyre vonatkoznak. Ez több szempontból is fontos: az irányadó jogszabályok fogják ugyanis meghatározni, hogy

- az adott közigazgatási szerv jogosult-e lefolytatni a kérdéses eljárást;
- milyen kötelező elemei (mellékletei) vannak a kérelemnek;
- vagy mit kell vizsgálnia a közigazgatási szervnek a hivatalból kezdeményezett eljárásban;
- milyen döntési alternatívák állnak a közigazgatási szerv rendelkezésére.

Ezt követően szükséges áttekíteni azokat az adatokat, tényeket, bizonyítékokat, amelyek már eleve a hatóság rendelkezésére állnak. Amennyiben valamilyen kérdés tekintetében a közigazgatási szervnek még szüksége van információkra, azokat önállóan is beszerezheti, vagy kérheti más közigazgatási szervek segítségét is.

Az így összegyűjtött információkat azonban szükséges némiképp szelektálni, hiszen többnyire nem minden információra van szükség a döntéshozatalhoz. Ezt a tevékenységet a jogilag releváns tények kiválasztásának nevezzük.

Amennyiben az előbbieket a közigazgatási szerv megvizsgálta, akkor elérkezik a jogalkalmazás utolsó szakaszához, a döntéshozatalhoz. A döntés azonban csak abban az esetben éri el a hozzá fűzött joghatást, ha közlik azzal, akire nézve rendelkezéseket tartalmaz, annak érdekében, hogy azt végrehajtsa.

Ez utóbbi azért is kiemelendő, mert a döntés tényleges végrehajtását a közigazgatási szerv ellenőrzi, és amennyiben az elmarad, úgy a jogszabályok nyújtotta eszközök igénybevételével kikényszeríti a döntésében foglaltakat, esetenként szankciót is alkalmazhat (például lebontatja a jogellenesen felépített építményt, és a jogellenes építetót bírsággal sújtja).

A közigazgatási jogalkalmazás egyik speciális formája a **hatósági jogalkalmazói tevékenység**, mely a közigazgatási jogalkalmazásnál szűkebb fogalom, hiszen az ilyen tevékenységet **hatósági minőségben eljáró közigazgatási szervek végzik**. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási szervek nagy halmazában van egy kisebb, az olyan szervek halmaza, amelyek hatósági tevékenységeket is ellátnak. Ebből az is következik, hogy léteznek olyan közigazgatási szervek, amelyek jogalkalmazók ugyan, de mégsem minősülnek hatóságnak.

A **közigazgatási hatóságok** olyan közigazgatási szervek, amelyek közhatalmi jellegű egyedi aktusok kibocsátására jogosultak egyedi ügyekben.

A **hatósági jogalkalmazó tevékenység** során az erre feljogosított közigazgatási tevékenységet végző szerv, vagyis a hatóság a jogi normák előírásait a közigazgatási hierarchián kívül álló jogalanyokkal szemben, közhatalom birtokában érvényesíti.

A hatósági tevékenység **tartalmát tekintve** az alábbiak emelendők ki:

- a hatóságok jogalkalmazó tevékenységük mellett **egyéb közhatalmi funkciókat is** ellátnak (például felügyeleti tevékenység, vagy bizonyos azonnali intézkedések meghozatala);
- a hatósági jogalkalmazás **szigorú eljárási szabályokhoz** kötött;
- a hatósági jogalkalmazás során a különböző közigazgatási hatóságok kötelesek egymással **szorosan együttműködni**.

A közigazgatási hatósági tevékenységek fajtái az alábbiak:

- a fentiekben ismertetett jogalkalmazási tevékenység;
- hatósági felügyelet és ellenőrzés, mely tevékenységek a jogszabályi rendelkezések érvényesülésének kontrollját jelentik;
- nyilvántartási vagy más néven regisztratív tevékenység;
- hatósági szolgáltatások nyújtása (például elektronikus időpontfoglalás az okmányirodai ügyintézés során);
- egyéb szakmai tevékenység, amely során a különböző közigazgatási területek előírásai jutnak érvényre (például tűzvédelmi, katasztrófavédelmi előírások).

2.4.2. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS

2.4.2.1. A közigazgatási hatósági eljárás fogalma, szabályozása, alapelvei, hatálya

A **közigazgatási hatósági eljárás** a jogi hatás kiváltására alkalmas döntések, az aktusok előkészítésének, meghozatalának és érvényesítésének alaki rendje.

Ahogy említettük a hatósági jogalkalmazás szigorú eljárási szabályokhoz kötött. Ezeket a szabályokat általános jelleggel a 2018. január 1. napjától hatályba lépő, **az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény** (a továbbiakban: Ákr.) határozza meg.

A közigazgatási eljárás **egy három szakaszos eljárás**: az első szakasza **az alapeljárás**, vagy más néven első fokú eljárás, amely az eljárásnak mindig eleme, azaz az eljárás állandó szakasza. Ezt követheti a **jogorvoslati szakasz**, amennyiben az arra jogosult valamilyen jogorvoslati eljárást kezdeményez, illetve harmadik szakaszként a **végrehajtási szakasz**, amelyre szintén csak bizonyos feltételek fennállása esetén kerül sor. Ez a két utóbbi szakasz a közigazgatási eljárás úgynevezett lehetséges szakaszai.

Az Ákr.-nek, mint számos más törvénynek vannak olyan alapvető iránymutatásai, amelyek áthatják az adott jogterület egészét, meghatározzák az adott jogviszony elemeinek kölcsönhatását és iránymutatásul szolgálnak a jogalkalmazók számára. Ezek lesznek a **közigazgatási hatósági eljárás alapelvei**, amelyek elsősorban a közigazgatási hatóság és az ügyfél – és egy részük az eljárásban részt vevő egyéb személyek – számára fogalmazzák meg az eljárás során követendő magatartási vagy egyéb szabályokat.

Tekintsük át röviden az Ákr.-ben nevesített alapelveket:

- a) **jogszerűség elve**: az Ákr. leszögezi, hogy a közigazgatási hatóság **jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el**. A hatóság a hatásköre gyakorlása során
 - a szakszerűség,
 - **az egyszerűség,**
 - **az ügyféllel való együttműködés és**
 - **a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően,**
 - **a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül,**
 - **a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben – jár el.**²¹
- b) **A hivatalbóliség elve** vagy más néven ex officio alapelve szerint a hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja. Hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, valamint az Ákr. keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.²²
- c) **A hatékonyság elve** szerint a hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.²³
- d) **Az ügyfélre vonatkozó alapelvek** egy alapelvesoportot képeznek: ebben az alapelvesoportban – a címevel ellentétben – nem csak az ügyfélre, hanem az eljárás egyéb résztvevőjére nézve is találhatunk alapelveket. Az Ákr. ugyanis kimondja, hogy az ügyfél az eljárás során **bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet**, illetve a hatóság biztosítja az ügyfél, továbbá a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemlétárgy birtokosa és az ügyfél képviselője – vagyis az eljárás egyéb résztvevője – számára, hogy **jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.**²⁴
- e) **A jóhiszeműség elve és a bizalmi elv** alapján az Ákr. kimondja, hogy az eljárás **valameny-**

21 Ld. Ákr. 2. §-át.

22 Ld. Ákr. 3. §-át.

23 Ld. Ákr. 4. §-át.

24 Ld. Ákr. 5. §-át.

nyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni. Ezen túlmenően **senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megtevesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére.**²⁵

Szintén nagyon fontos kérdés, hogy kinek kell az Ákr. rendelkezéseit alkalmaznia, betartania. Erre a **hatály** ad megfelelő választ: a jogszabály hatálya mindig azt mutatja meg azt, hogy egy adott jogszabályt milyen körben kell alkalmazni, vagyis, milyen jogalanyokra, személyekre, szervezetekre vonatkozóan állapít meg jogokat és kötelezettségeket (személyi és szervezeti hatály, együtt: alanyi hatály), milyen életviszonyokra vonatkozó szabályokat tartalmaz (tárgyi hatály), milyen területen (területi hatály) és milyen időben (időbeli hatály) érvényesek a rendelkezései.²⁶

Ennek megfelelően a hatály fajtái:

- a) tárgyi;
 - b) alanyi;
 - c) területi;
 - d) időbeli.
- a) A **tárgyi hatály** alapján dönthető el, hogy milyen típusú ügyek tartoznak az Ákr. hatálya alá.

Az Ákr. szerint a hatóság eljárása során a törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben és a hatósági ellenőrzés során a törvényünk rendelkezéseit alkalmazza.

A törvény alkalmazásában **hatósági ügy** az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.²⁷

Vannak azonban az Ákr. hatálya alól kivett eljárások is. Ennek megfelelően az Ákr. hatálya nem terjed ki

- a) a szabálysértési eljárásra,
- b) a választási eljárásra, a népszavazás kezdeményezésére és a népszavazási eljárásra,
- c) az adó-, valamint vámigazgatási eljárásra,
- d) a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra,
- e) a versenyfelügyeleti eljárásra, és
- f) a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)-(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárásokra.²⁸

Az általános és a különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonya tekintetében kiemelendő az is, hogy

- az olyan ágazati eljárásokra, amelyek nem tartoznak a kivett eljárások csoportjába, az Ákr. lehetővé teszi, hogy az adott ágazatra vonatkozóan **az Ákr.-től eltérő, speciális ágazati szabályokat állapítsanak meg**, de csak abban az esetben, ha azt **az Ákr. kifejezetten megengedi**;

25 Ld. Ákr. 6. §-át.

26 Boros Anita: Közérthető hatósági eljárás. Complex Kiadó 2012, 43.

27 Ld. Ákr. 7. §-át.

28 Ld. Ákr. 8.§ (1) bekezdését.

- jogszabály az Ákr. szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg.²⁹

b) **Az alanyi hatály** azt mutatja meg, hogy milyen eljárási szereplőkre kell alkalmazni az Ákr. szabályait.

Az eljárás főszemélyeit tekintve nézzük meg először, ki lehet hatósági pozícióban az eljárási jogviszonyunkban.

Az Ákr. alapján **hatóság** az:

- a szerv,
- szervezet vagy
- személy, amelyet (akit)
- törvény,
- kormányrendelet vagy
- önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy
- jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.³⁰

A másik főszemélyünk **az ügyfél**:

- az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek)
- jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti,
- akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy
- akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.³¹

A fenti **fő szabály mellett** az Ákr. nevesíti az úgynevezett **ex lege** ügyfélfogalmat is: ez azt jelenti, hogy törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja az olyan személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.³²

c) **A területi hatály** az Ákr. esetében is azt jelenti, hogy pontosan hol, mely területen kell alkalmazni a törvényünket. Nos az Ákr. alapvetően Magyarországon alkalmazandó és csak néhány esetben fordul elő, hogy valamilyen külföldi illetőségű hatóság valamely eljárási cselekménye tekintetében fogalmaz meg szabályokat: ilyen lehet az az eset, amikor a magyar konzul külföldön alkalmazza az Ákr.-t és kibocsát egy magyar okiratot.

d) **Az időbeli hatály** azt mutatja meg, hogy mikortól kell alkalmazni az adott jogszabályt. Az Ákr. hatályba lépésre vonatkozó rendelkezései szerint a törvény 2018. január 1. napján lép hatályba és a hatályon kívül helyező rendelkezések között az is szerepel, hogy ezzel együtt hatályát veszti a korábbi közigazgatási eljárási törvényünk.³³

Érdemes kiemelnünk emellett az Ákr. átmeneti rendelkezéseit is, amelyek szerint a törvény rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni, míg a végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseket a törvény hatálybalépésekor még el nem rendelt, és a törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő végrehajtási eljárásokra is alkalmazni kell.³⁴

29 Ld. Ákr. 8.§ (2)-(3) bekezdését.

30 Ld. Ákr. 9. §-át.

31 Ld. részletesen: Boros Anita: A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve. Budapest, Menedzser Praxis Kiadó, 2013. III. fejezet.

32 Ld. Ákr. 10. §-át.

33 Ld. Ákr. 141. §-át.

34 Ld. Ákr. 143. § (1)-(2) bekezdését.

2.4.2.2. Az első fokú eljárás

Ahogy arra már utaltunk az első fokú eljárás a közigazgatási hatósági eljárás első szakasza, amely **az eljárás megindulásától egészen a döntés meghozataláig, illetve közléséig tart.**

Van azonban néhány olyan kérdés, amelyet a hatóságnak még az eljárás legelején meg kell vizsgálnia. Nézzük meg röviden ezeket:

Hatáskör és illetékesség vizsgálata

Mindenekelőtt azt kell eldönteni, hogy egy adott ügyben melyik közigazgatási hatóság járhat el, hiszen több ezer közigazgatási hatóság ismeretes. Ennek eldöntésében **a hatáskör és illetékesség szabályai** lesznek a segítségünkre:

- a **hatáskör** mindig arra a kérdésre ad választ, hogy valamely ügycsoportban **milyen típusú** és milyen szintű közigazgatási szerv jár el.³⁵ A hatáskört mindig jogszabály határozza meg;
- **az illetékesség**, azt mutatja meg, hogy **az azonos hatáskörű hatóságok közül melyik** jár el. Azt, hogy pontosan mit értünk „melyik alatt” és hogyan lehet azt a bizonyos egy hatóságit kiválasztani, az úgynevezett **illetékességi okok** alapján tudjuk eldönteni.

Az általános illetékességi okok az alábbiak: ha jogszabály másként nem rendelkezik, az azonos hatáskörű hatóságok közül az jár el, **amelynek illetékességi területén**

- az ügy tárgyát képező **ingatlan fekszik**, ennek hiányában
- a **tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják**, ennek hiányában
- a **jogellenes magatartást** elkövették.

Amennyiben a fenti szabályok alapján **nem állapítható** meg az illetékes hatóság, a kérelmező ügyfél választása szerint lakóhelye vagy tartózkodási helye, illetve székhelye, telephelye vagy fióktelepe szerint illetékes hatóság jár el.³⁶

Érdemes kiemelni a hatóságokra vonatkozó **eljárási kötelezettség** klauzuláját is: egy ügyben a hatóság kétféle jogalap mentén köteles eljárni:

- vagy a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy
- kijelölés alapján.

Ha a hatóság az eljárási kötelezettségének – a jogszerű hallgatás esetét kivéve – az ügyintézési határidőn belül **nem tesz eleget**, vagyis **jogellenesen hallgat**, a jogszabályban meghatározott **felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja**. Ha nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a **közigazgatási perben** eljáró bíróság kötelezi a hatóságot.³⁷

Az eljáró közigazgatási hatóságok között előfordulhat úgynevezett **hatásköri, illetékességi vita** is. Ez közelebbről azt jelenti, hogy ugyanabban az ügyben több hatóság állapította meg hatáskörét és illetékességét (ebben az esetben **pozitív összeütközésről** beszélünk), vagy több hatóság állapította meg hatáskörének és illetékességének hiányát, és emiatt az eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban (ebben az esetben **negatív összeütközésről** beszélünk), vagy ha több illetékes hatóság

35 Boros Anita: i.m. Közérthető közigazgatási hatósági eljárás. 74. Ld. még: Toldi Ferenc: Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása. Budapest, KJK 1965. 90.

36 Ld. Ákr. 16. § (1)-(2) bekezdését.

37 Ld. Ákr. 15. §-át.

előtt indult az eljárás, és a megelőzés alapján nem lehet eldönteni, hogy melyik hatóság jogosult az eljárásra.³⁸

A **megelőzés** azt jelenti, hogy az ügyben illetékes hatóságok közül az jár el, amelynél az eljárás előbb indult meg.

Az összeütközés bármelyik formája esetén **az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között azonnal, de legfeljebb három napon belül megkísérelni a vita eldöntését.**

Az egyeztetést mindig az a hatóság kezdeményezi, amelyiknél az eljárás később indult meg, amelyik hatáskörének és illetékességének hiányát később állapította meg, vagy amelyik hatóságnál az ügyfél az egyeztetés lefolytatása iránti kérelmét benyújtotta. Ha a hatóságok egyeztetése mégsem vezet eredményre, az eljáró hatóságot

- illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal öt napon belül,
- hatásköri összeütközés esetén a közigazgatási bíróság jelöli ki.³⁹

b) a kizárás szabályai

Vannak olyan esetek is, amikor valamilyen oknál fogva **a hatóság vagy az ügyintézője nem járhat el az adott ügyben.** Ez lesz a **kizárás** jogintézménye. A kizárási okoknak két nagy csoportját különböztetjük meg: az úgynevezett **abszolút**, vagy más néven mérlegelés nélküli **kizárási okok** fennállása esetén ki kell, míg relatív kizárási okok alkalmával **ki lehet zárni** az adott személyt.

Az Ákr. értelmében a **relatív kizárási ok** azt jelenti, hogy az **ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése (elfogultság).**

Az ügyintéző eljárásból történő kizárása kapcsán az **abszolút kizárási okok** az alábbiak:

- az ügy elintézéséből kizárt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, az eljárás egyéb résztvevője és a támogató;
- az ügy másodfokú elintézéséből kizárt, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett.
- a hatóság kizárása kapcsán az Ákr. kimondja, hogy az ügy elintézéséből kizárt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság azonban nem válik kizárttá azért, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik.
- a jegyző kizárt annak az ügynek az elintézéséből, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester ügyfél.
- Az ügy elintézéséből kizárt az a hatóság, amelynek vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.⁴⁰

Az eljárás egyebekben **kérelemre vagy hivatalból** indulhat. Az eljárások jelentős része kérelemre induló eljárás. Az Ákr. szerint a **kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében.**

Ugyanakkor az eljárás megindítására irányuló kérelmen kívüli **egyéb, az eljárás valamennyi résztvevőjének** az eljárással összefüggő kérelmeire is megfelelően alkalmazni kell az Ákr. általános, kérelemre vonatkozó szabályait.

³⁸ Ld. Ákr. 18. § (1) bekezdését.

³⁹ Ld. Ákr. 18. § (2)-(3) bekezdését.

⁴⁰ Ld. Ákr. 22.-23. §-át.

Az Ákr. szerint az ügyfél kérelmével a tárgyában hozott döntés **véglegessé válásáig** rendelkezhet, azaz azt módosíthatja, visszavonhatja.⁴¹

Az Ákr. azt a **szabályozási metodikát** választotta, hogy önálló fejezetben, részletesen meghatározta a kérelemre induló eljárások szabályait és külön fejezetben foglalkozik azokkal a speciális rendelkezésekkel, amelyek a kérelemre induló eljárások szabályaihoz képest a hivatalbóli eljárások sajátjai.

Ennek megfelelően az Ákr. kimondja, hogy a hivatalbóli eljárásokban **az Ákr.-nek a kérelemre indult eljárásokra vonatkozó rendelkezéseit a hivatalbóli eljárásokra vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.**⁴²

Az alábbiakban áttekintjük az eljárás megindulásához kapcsolódó legfontosabb eljárási cselekményeket, jogintézményeket:

a) a kérelem előterjesztésének szabályai

A **kérelem hatósághoz történő benyújtása** különbözőképpen történhet: az Ákr. fő szabálya, hogy ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a kérelmet a hatósághoz írásban vagy személyesen lehet előterjeszteni.

A kérelem **előterjesztésének helye** mindig az illetékes hatóság vagy – ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki – a kormányablak.

Az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő **megérkezését követő napon** indul. Ezt azért is fontos kiemelnünk, mert az eljárás megkezdéséhez számos további jogkövetkezményt fűz a törvényünk.

Az Ákr. a kérelem **alapvető tartalmi elemeit** is meghatározza. Ennek megfelelően, ha jogszabály további követelményt nem állapít meg, a kérelem tartalmazza az ügyfél és képviselője **azonosításához szükséges adatokat és elérhetőségét.**⁴³

Nem kérhető az ügyféltől

- szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolása, és
- az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével olyan adat, amely nyilvános, vagy amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásnak tartalmaznia kell.⁴⁴

Amennyiben a kérelem a jogszabályban foglalt követelményeknek nem felel meg az Ákr. lehetővé teszi **hiánypótlás** alkalmazását. Emellett olyan eset is előfordul, hogy bár a kérelem megfelel a jogszabályi előírásoknak és az ügyfél hiánytalanul csatolt minden mellékletet, illetve igazolt minden adatot, azonban a döntés előkészítése során, a tényállás tisztázása során felmerül valamilyen új adat, ezért az szükséges. A hiánypótlási felhívás kibocsátása során figyelembe kell venni az alábbi szabályokat:

- az eljáró hatóságnak határidőt kell megjelölnie a mulasztás pótlására,
- az eljáró hatóságnak figyelmeztetnie kell a kérelem benyújtóját a mulasztás jogkövetkezményeire, nevezetesen arra, hogy az eljárást megszünteti, ha a kérelmező ügyfél a hatóság felhívására nem nyilatkozik, és ennek hiányában a kérelem nem bírálható el, és az eljárást hivatalból nem folytatja,
- arra, hogy a mulasztás pótlására – ha ágazati törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – egy ízben kerülhet sor.⁴⁵

41 Ld. Ákr. 35. §-át.

42 Ld. Ákr. 103.§ (1) bekezdését.

43 Ld. Ákr. 36-37. §-át.

44 Ld. Ákr. 36. § (2) bekezdését.

45 Ld. Ákr. 44. §-át.

Itt érdemes szólnunk az úgynevezett **kapcsolódó eljárásról** is, amelynek az a rendeltetése, hogy olyan esetekben, ahol több egymásra épülő eljárásra kerül sor (például egy gyermek születése során intézendő, a különböző ellátások igénybe vételéhez szükséges ügyek).⁴⁶

Olyan eset is előfordulhat, hogy a hatóság a kérelmet nem tudja befogadni, mert az olyan súlyos hibában szenved, hogy alkalmatlan az elbírálásra. Ilyenkor a hatóság **a kérelmet visszautasítja**. Erre sor kerülhet abszolút és relatív módon: **vissza kell utasítani a kérelmet** (mérlegelést nem tűrő, tehát abszolút okok fennállása esetén) akkor, ha

- az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott valamilyen előfeltétele hiányzik, és az Ákr. ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz, vagy
- az ugyanannak a jognak az érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírálta, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott (ezt hívjuk **res iudicatanak**, vagyis ítélt dolognak).⁴⁷

Ezzel szemben a hatóság **a kérelmet visszautasíthatja**, ha azt nem az előírt formában terjesztették elő. Ilyenkor lehetőség van arra, hogy a kérelmező a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételten előterjessze és a hatóság az eljárást teljes eljárásban folytassa le, azzal, hogy a kérelmet az eredeti benyújtáskor előterjesztettnek kell tekinteni, de az ügyintézési határidőt az ismételt benyújtást követő naptól kell számítani.⁴⁸

A kérelem kapcsán végezetül nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy azt a hatóságnak mindig **a tartalma alapján** kell elbírálnia, még akkor is, ha az ügyfél azt nem kérelemnek hívja, hanem beadványnak, levélnek, dokumentumnak stb.⁴⁹

b) Az eljárás típusai az Ákr. szerint

Az Ákr. az eljárás három fajtáját különbözteti meg:

- az automatikus döntéshozatali eljárást,
- a sommás eljárást, illetve
- a teljes eljárást.⁵⁰

Automatikus döntéshozatalnak van helye, ha

- azt törvény vagy kormányrendelet megengedi,
- a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére áll,
- a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és
- nincs ellenérdekű ügyfél.⁵¹

Ezzel szemben **sommás eljárásnak** van helye, ha:

- a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott és
- nincs ellenérdekű ügyfél.⁵²

46 Ld. Ákr. 45. §-át.

47 Ld. Ákr. 46. § (1) bekezdését.

48 Ld. Ákr. 46. § (2) bekezdését.

49 Ld. Ákr. 38. §-át.

50 Ld. Ákr. 39. §-át.

51 Ld. Ákr. 40. §-át.

52 Ld. Ákr. 41. § (1) bekezdését.

Ha a hatóság megállapítja, hogy bármelyik, fent említett feltétel nem áll fenn, a sommás eljárás szabályait mellőzi, és fő szabály szerint ügynevezett függő hatályú döntést hoz, az eljárás megindításától számított nyolc napon belül.⁵³

A függő hatályú döntésben ilyenkor a hatóság rendelkezik arról, hogy

- az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokért, vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni,
- a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól,
- a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti.⁵⁴

A függő hatályú döntéshez azonban egy ideig nem kapcsolódik joghatás, vagyis függőben marad: az ilyen döntéshez ugyanis kizárólag **akkor kapcsolódnak joghatások, ha az ügyintézési határidő elteltével a hatóság a hatósági ügy érdemében nem döntött és az eljárást nem szüntette meg.**⁵⁵

Amennyiben a függő hatályú döntés mégis véglegessé válik, arról a hatóság értesíti a felügyeleti szervét, valamint akikkel a döntést közölte, és intézkedik az ügyfélnek járó összeg megfizetése, illetve visszatérítése iránt.⁵⁶

A sommás eljárás bizonyos esetekben átfordulhat teljes eljárássá, mégpedig akkor, ha az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül terjeszt elő új bizonyítékot, vagy tesz bizonyítási indítványt. Ilyenkor ezt a hatóság az ügy teljes eljárásban való lefolytatása iránti kérelemnek tekinti, és a kérelmet teljes eljárásban bírálja el.⁵⁷

Emellett ha az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el.⁵⁸

Az ügyintézési határidő

Az Ákr. szerint az ügyintézési határidő, ha törvény eltérően nem rendelkezik **az eljárás megindulásának napján** kezdődik.

Az általános ügyintézési határidő:

- **automatikus döntéshozatal esetén huszonnégy óra,**
- **sommás eljárásban nyolc nap,**
- **teljes eljárásban hatvan nap.**⁵⁹

A teljes eljárás vonatkozásában meghatározott ügyintézési határidőnél **hosszabb határidőt ugyanis csak törvény** írhat elő. Ez olyan esetben fordul elő, amikor az ágazati törvény valamilyen hosszadalmas, bonyolultabb eljárás szabályozása érdekében eltér az Ákr. általános szabályaitól.

53 Ld. Ákr. 41. § (2) bekezdését.

54 Ld. Ákr. 43. § (2) bekezdését.

55 Ld. Ákr. 43. § (4) bekezdését.

56 Ld. Ákr. 43. § (10) bekezdését.

57 Ld. Ákr. 41. § (3) bekezdését.

58 Ld. Ákr. 42. §-át.

59 Ld. Ákr. 50. § (1)-(2) bekezdését.

Természetesen az kedvező lehet az ügyfélre nézve, ha az ügyében az Ákr.-ben meghatározott határidőknél **rövidebbet** határoz meg valamilyen jogi norma, ezért ilyenkor ez a jogi norma bármilyen **jogszabály** lehet.

A fentiekben nevesített határidők **a döntés közlését** is magukban foglalják.⁶⁰

Speciális határidőket állapít meg az Ákr. arra az esetre, amennyiben a hatóság testületi szerv, vagy az adott jogviszony során kívüli intézkedést igényel: amennyiben ugyanis a hatóság **testületi szerv**, a hatáskörébe tartozó ügyben az ügyintézési határidőn belül, vagy ha ez nem lehetséges, a határidő letelte utáni első testületi ülésen határoz.⁶¹

Az ügyet **szoron kívül kell elintézni**, ha

- a kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége indokolja,
- életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja,
- a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendelt el, vagy
- a közbiztonság, a közrend vagy a nemzetbiztonság érdekében egyébként szükséges.⁶²

Az ügyintézési határidőbe nem számít be

- az eljárás felfüggesztésének, szünetelésének és
- ha függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye, az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartama.⁶³

Az általános ügyintézési határidőn túl az Ákr. rendelkezik az ügynevezett **belső határidő** kérdéséről is: ha ugyanis ágazati törvény vagy kormányrendelet valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem rendelkezik, a hatóság, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője **azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül** gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse vagy a végzést meghozza.⁶⁴

Amennyiben a határidőből **kevesebb, mint tizenöt nap van hátra**, a további eljárási cselekményeket szoron kívül kell elvégezni.⁶⁵

A **határidő számításának** legfontosabb szabályai az alábbiak:

- a napokban megállapított határidőbe nem számít bele a határidő kezdetére okot adó cselekmény vagy körülmény bekövetkezésének, a közlésnek, a kézbesítésnek, a hirdetmény kifüggesztésének és levételének, valamint a közhírré tétel napja;
- a hónapokban vagy években megállapított határidő azon a napon jár le, amely számánál fogva megfelel a kezdőnapnak, ha pedig ez a nap a lejárat hónapjában hiányzik, a hónap utolsó napján;
- az órákban megállapított határidő az okot adó cselekményt követő óra első percében kezdődik;
- ha a határidő utolsó napja olyan nap, amelyen a hatóságnál a munka szünetel, a határidő – az ügyintézési határidő kivételével – a következő munkanapon jár le;
- a postán küldött beadvány és megkeresés előterjesztési ideje a postára adás napja. A határo-

60 Ld. Ákr. 50. § (3)-(4) bekezdését.

61 Ld. Ákr. 50. § (7) bekezdését.

62 Ld. Ákr. 50. § (8) bekezdését.

63 Ld. Ákr. 50. § (5) bekezdését.

64 Ld. Ákr. 50. § (6) bekezdését.

65 Ld. Ákr. 50. § (9) bekezdését.

- zott naphoz kötött jogszerzés a nap kezdetén következik be. A határidő elmulasztása vagy a késedelem jogkövetkezménye a határidő utolsó napjának elteltével áll be;
- a határidőt kétség esetén megtartottnak kell tekinteni.⁶⁶

A **határidő túllépésének** komoly szankciói vannak. Amennyiben a hatóság

- határidőben nem hoz függő hatályú döntést,
- az ügyintézési határidőt túllépi – és függő hatályú döntés meghozatalának nem volt helye –, vagy
- az automatikus döntéshozatal, vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi, az eljárás lefolytatásáért illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.⁶⁷

Olyan eset is előfordulhat, hogy nem a hatóság mulaszt valamilyen határidő tekintetében. Aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, **igazolási kérelmet** terjeszthet elő. Az igazolási kérelmet a mulasztásról való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követően (szubjektív határidő), de legkésőbb az elmulasztott határnaptól vagy a határidő utolsó napjától számított, az igazolni kívánt eljárási cselekményre előírt határidővel megegyező időtartamon, de legfeljebb **negyvenöt napon belül** lehet előterjeszteni (objektív határidő).

Az igazolási kérelemről az a hatóság dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt. Amennyiben a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az ügyfelet olyan helyzetbe kell hozni, mintha mulasztásra nem is került volna sor, ezért a határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, ha ennek feltételei fennállnak, illetve az elmulasztott határnapot vagy határidőt megtartottnak tekinti, ezért ha szükséges, a döntését módosítja vagy visszavonja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel.⁶⁸

c) a szakhatóság közreműködése

Számos olyan eljárás ismeretes, amely több ágazati szerv véleményének, álláspontjának a megismerését is megköveteli. Az ilyen eljárások során az eljáró hatóság mellett, annak döntésének az érvényességéhez szükség van arra is, hogy a bizonyos jogszabályokban meghatározott szakhatóságokat megkeresse, azok az általuk képviselt szakigazgatási terület jogszabályi rendelkezéseire figyelemmel az álláspontjukat egy szakhatósági állásfoglalás formájában kifejtse.⁶⁹

Ebben a szakhatósági állásfoglalásban a szakhatóságok azt fogják kifejteni, hogy az adott szakhatóságra irányadó ágazati jogszabályok alapján teljesíthető-e az ügyfél kérelme, és ha igen milyen feltételekkel. Nem kell a szakhatóságot megkeresni, ha a kérelmet vissza kell utasítani.⁷⁰

Az ilyen együttműködés azonban jogilag egy igen komoly együttműködés az eljáró hatóság és a szakhatóság között, hiszen az eljáró hatóságnak kötelező igénybe vennie a szakhatóságot, ha **törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet előírja, illetve a szakhatósági**

66 Ld. Ákr. 52. §-át.

67 Ld. Ákr. 51. §-át.

68 Ld. Ákr. 53.-54. §-át.

69 Ld. ehhez: Szilvássy György Péter: A közigazgatási hatósági eljárás. i.m. 184-185.

70 Ld. Ákr. 55. § (3) bekezdését.

állásfoglalás kötelező az eljáró hatóságra nézve.⁷¹ A szakhatóság döntése önállóan nem, csak az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg.⁷²

A szakhatósági állásfoglaláshoz jelentős jogkövetkezmények fűződnek, így

- ha a szakhatóság utóbb észleli, hogy állásfoglalása jogszabályt sért, állásfoglalását a hatóság határozatának vagy az eljárást megszüntető végzésének véglegessé válásáig egy ízben módosíthatja;
- amennyiben a szakhatóság állásfoglalását **az eljáró hatóság mégis mellőzi**, a szakhatóság az erről való tudomásszerzést követően egyeztet a hatósággal, ennek eredményéhez képest adja ki állásfoglalását.⁷³

Olyan eset is előfordulhat, hogy az eljárás során az eljáró hatóság több szakhatósággal is együttműködik, ezért erre az esetre az Ákr. előírja, hogy az igénybe veendő szakhatóságok az állásfoglalás(ok) kialakításához szükséges előzetes kérdéseket egymással egyeztetve döntenek el, nem pedig az eljáró hatóságnak kell a szakhatóságok közötti esetleges ellentmondásokat feloldania.⁷⁴

A szakhatósági állásfoglalás egy speciális fajtája **az előzetes szakhatósági állásfoglalás**, melynek kibocsátására akkor kerülhet sor, ha

- törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki,
- az ügyfél az eljárás megindítása előtt azt kérelmezi.

A kérelemhez egy évnél nem régebbi előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolható be, ha törvény vagy kormányrendelet más időtartamot nem állapít meg.⁷⁵

Az eljáró hatóságnak a kérelemmel benyújtott előzetes szakhatósági állásfoglalást szakhatósági állásfoglalásként kell figyelembe vennie. Végezetül ki kell emelnünk, hogyha az Ákr. eltérően nem rendelkezik, a szakhatóságra a hatóságra, a szakhatóság állásfoglalására a döntésre vonatkozó rendelkezéseket megfelelően kell alkalmazni.⁷⁶

Az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről szóló 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet határozza meg az egyes ügytípusokban eljáró szakhatóságok körét és azokat a szakkérdéseket, amelyeket a szakhatóságoknak vizsgálniuk kell.

d) A nyelvhasználat szabályai

A közigazgatási hatósági eljárás a hazai hatóságokra vonatkozó eljárási szabályokat határozza meg. Ebből következően nem meglepő, hogy az Ákr. fő szabálya szerint **Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar.**⁷⁷

A főszabályhoz képest az Ákr. további kiegészítő szabályokat is meghatároz a nyelvhasználat tekintetében. Ezek a szabályok egyfelől a magyar, másfelől a külföldi ügyfelek tekintetében érvényesülnek:

- ahogyan arra már utaltunk, előfordulhat, hogy külföldön jár el magyar hatóság: amennyiben a konzuli tisztviselő és a külpolitikáért felelős miniszter eljárására kerül sor, az eljárás során

71 Ld. Ákr. 55. § (1) bekezdését.

72 Ld. Ákr. 55. § (4) bekezdését.

73 Ld. Ákr. 56. §-át.

74 Ld. Ákr. 55. § (5) bekezdését.

75 Ld. Ákr. 57. §-át.

76 Ld. Ákr. 55. § (2) bekezdését.

77 Ld. Ákr. 20. § (1) bekezdését.

- más nyelv használata** is lehetséges;
- a települési, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat testülete **határozatában** meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás **magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét**;
 - a nemzetiségi szervezet nevében eljáró személy, valamint az a természetes személy, aki a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik,⁷⁸ **a hatóságnál használhatja nemzetiségi nyelvét**. Emellett a nemzetiségi nyelven benyújtott kérelem tárgyában hozott magyar nyelvű döntést a hatóság az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre lefordítja. Ha a hatóság döntésének magyar és idegen nyelvű szövege között eltérés van, a magyar nyelvű szöveget kell hitelesnek tekinteni.
 - A hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány kiállítására és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés módjára **jogszabály eltérő nyelvhasználati szabályokat** állapíthat meg;
 - amennyiben a hatóság **nem magyar** állampolgár, a magyar nyelvet nem ismerő természetes személy ügyfél ügyében magyarországi tartózkodásának tartama alatt **hivatalból** indít azonnali eljárási cselekménnyel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar hatósághoz, a hatóság gondoskodik arról, hogy az ügyfelet ne érje joghátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt. Amennyiben ezek a feltételek nem állnak fenn, a magyar nyelvet nem ismerő ügyfél – a fordítási és tolmácsolási költség előlegezése és viselése mellett – kérheti, hogy **a hatóság bírálja el az anyanyelvén vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét**.⁷⁹

e) A képviselet szabályai

A **képviselet** rendeltetése, hogy az ügyfél megfelelően helyettesítve legyen az eljárásban, amennyiben szükséges.

A közigazgatási hatósági eljárásban **a képviseletnek három formáját** különböztetjük meg:

- a törvényes,
- a meghatalmazotti,
- az ügygondnoki képviseletet.

A **törvényes képviselet** a törvény erejénél fogva (ex lege) keletkezik, ahhoz nem szükséges meghatalmazás vagy más, az ügyféltől származó jogi aktus.

Képviseleti jogot **meghatalmazással** is lehet létesíteni. A meghatalmazás képviseleti jogot létesítő egyoldalú jognyilatkozat. A meghatalmazás lehet általános, minden eljárási cselekményre, azaz **a teljes eljárásra kiterjedő**, vagy csak **egyes eljárási cselekményekre irányuló**. A teljes hatósági eljárásra vonatkozó meghatalmazás kiterjed az eljárással kapcsolatos minden nyilatkozatra és cselekményre, ideértve a biztosítási intézkedést és a végrehajtási eljárást is.⁸⁰

78 A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény értelmében nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. A nemzetiségeket az 1. melléklet sorolja fel. Eszerint a törvény értelmében nemzetiségnek minősül: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.

79 Ld. Ákr. 20-21. §-át.

80 Ld. Ákr. 14. § (2) bekezdését.

Emellett a természetes személy ügyfél részére, akinek nincs képviselője és ismeretlen helyen tartózkodik, vagy nem tud az ügyben eljárni, az eljáró hatóság gondoskodik ügygondnok kirendeléséről.⁸¹

f) A tényállás tisztázása és a bizonyítás

A **tényállás tisztázása** egy logikai művelet, a tényállásoknak pedig alapvetően két fajtáját különböztetjük meg: a törvényi, vagy más néven a jogszabályban megfogalmazott és a történeti tényállást, vagyis az adott egyedi ügyben ténylegesen megvalósuló tényállást. A tényállás tisztázása során mindig a törvényi tényállás tényeinek a párját kell megtalálnunk a történeti tényállás tényei között.⁸²

A tényállás tisztázásának Ákr.-ben nevesített legfontosabb szabályai az alábbiak:

- ha a döntéshozatalhoz nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, a hatóság **bizonyítási eljárást** folytat le;
- a hatósági eljárásban **minden olyan bizonyíték felhasználható**, amely a tényállás tisztázására alkalmas;
- **nem használható fel** bizonyítékként a hatóság által, jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték;
- a hatóság által **hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket** nem kell bizonyítani;
- a hatóság szabadon választja meg a **bizonyítás módját**, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat **szabad meggyőződése** szerint értékeli;
- törvény vagy kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján, meghatározott ügyekben **kötelezővé teheti valamely** okirat vagy más irat bizonyítási eszközként történő alkalmazását.⁸³

Vannak olyan tények is, amelyek nem szorulnak külön bizonyításra: ezek a hatóság által **hivatalosan ismert és a köztudomású tények**.

Hivatalosan ismertnek tekintjük azokat a tényeket, amelyekről az eljáró szerv vezetőjének vagy ügyintézőjének munkaköri kötelezettségének teljesítéséből kifolyólag tudomása van vagy tudomást szerezhet (például valaki gondnokság alatt áll).⁸⁴

Köztudomású ezzel szemben az a tény, amely bizonyos körben az emberek nagy része előtt olyan mértékben ismeretes, hogy azt mindenki valószínűleg fogadhatja el.

Az Ákr. az alábbi bizonyítási eljárások, bizonyítékok szabályait mutatja be részletesebben – az ügyfél nyilatkozata:

- a tanúbizonyítás;
- bizonyítás irattal;
- a szemle mint bizonyítási módszer;
- bizonyítás szakértő közreműködésével.

81 Ld. Ákr. 13. § (8) bekezdését.

82 Boros Anita: Közérthető közigazgatási hatósági eljárás, Budapest, Complex Kiadó, 2012, 150.

83 Ld. Ákr. 62. §-át.

84 Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatási eljárásjog, Budapest, HVGORAC Kiadó, 242.

g) A hatóság döntései

Az Ákr. szerint a döntéseknek két általános fajtáját különböztetjük meg, a határozatot és a végzést. A két döntéstípus között a jellegét tekintve van különbség, ugyanis a hatóság **az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb esetekben pedig végzést bocsát ki.**⁸⁵

Az Ákr. kiemeli, hogy a döntés fő szabály szerint tartalmazza

- az azonosító részében az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy **azonosításához szükséges** valamennyi adatot,
- a **rendelkező részben**
 - a hatóság döntését,
 - a szakhatóság állásfoglalását,
 - a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatást és
 - a felmerült eljárási költséget,
- az **indokolásban**
 - a megállapított tényállásra,
 - a bizonyítékokra,
 - a szakhatósági állásfoglalás indoklására,
 - a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint
 - az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.⁸⁶

Noha az Ákr. erről nem szól, természetesen a döntést megfelelő módon alá kell írni, rá kell vezetni a döntés meghozatalának dátumát. Ezeket a záró, vagy hitelesítő részben helyezük el.

Ezeket a formai jegyeket **az alakszerű döntés formai elemeinek** tekintjük. Ez olyan szempontból is kiemelendő, hogy bizonyos esetekben a fentiekben említett kötelező elemekből egyesek elhagyhatók. Ilyenkor már nem alakszerű, hanem úgynevezett **egyszerűsített döntésről** beszélünk.⁸⁷

A gyakorlatban kiemelt jelentősége van annak is, hogy mikor lesz a hatóság **döntése végleges**, vagyis mikor következik be az az időpont, amikor a hatóság a döntést már nem változtathatja meg. A hatósági döntés véglegessége különböző időpontokban áll be:

Ha az adott ügytípusban törvény **megengedi a fellebbezést**, a hatóság döntése véglegessé válik, ha

- ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt,
- a fellebbezésről lemondtak vagy a fellebbezést visszavonták, vagy
- a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta, a másodfokú döntés közlésével.

A fellebbezésről lemondás vagy a fellebbezés visszavonása esetén véglegessé válik a döntés:

- az elsőfokú döntés közlésekor, ha az ügyfél a kérelem teljesítése esetére már a döntés közlése előtt lemondott a fellebbezésről, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél,
- az utolsóként kézhez kapott lemondás vagy visszavonás hatósághoz való megérkezésének napján, ha a fellebbezési határidő tartama alatt valamennyi fellebbezésre jogosult lemond a fellebbezésről vagy visszavonja fellebbezését.⁸⁸

85 Ld. Ákr. 80. § (1) bekezdését.

86 Ld. Ákr. 81. § (1) bekezdését.

87 Ld. Ákr. 81. § (2) bekezdését.

88 Ld. Ákr. 82. §-át.

A fellebbezési eljárás megszüntetése esetén a hatóság fellebbezéssel támadható elsőfokú döntése a fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló végzés véglegessé válásának napján válik véglegessé.⁸⁹ A véglegesség a döntés közlésével áll be.⁹⁰

Nagyon fontos kiemelnünk, hogy a hatósági döntés egyik érvényességi feltétele a döntés közlése.

A döntés közlésének általános **szabálya** szerint

- a **határozatot** a hatóság közli az ügyféllel, azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, az ügyben eljáró szakhatósággal.
- a **végzést** a hatóság közli azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, és akinek a jogát vagy jogos érdekét érinti.⁹¹

A döntés közlése egy gyűjtőfogalom, amelybe a döntés közlésének **különböző módozatait** sorolja az Ákr. Ennek megfelelően a döntést közölni lehet

- elektronikus úton;
- szóban;
- nem az Ákr.-ben meghatározott feltételeknek megfelelő módon;
- kézbesítés útján;
- hatósági kézbesítő általi kézbesítés útján;
- hirdetmény útján;
- kézbesítési ügygondnok igénybe vételével;
- közhírré tétel útján.

A gyakorlatban előfordulnak olyan hibák a döntéshozatal során, amelyeket a hatóság saját hatáskörben tud reparálni.

Ha a döntésben elírás, illetve számítási hiba van, és az nem hat ki az ügy érdemére, a hatóság a döntést **kijavítja**. Ilyenkor a kijavítást a hatóság közli azzal, akivel az eredeti döntést közölte és a döntés kijavítással érintett része ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.⁹²

Ha a döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés, a hatóság a döntést **kiegészíti**. A kiegészítést a hatóság egységes döntésbe foglalva, lehetőleg a döntés kicserélésével közli.⁹³

A döntések egy **speciális fajtája a hatósági szerződés**, amely számos ponton eltér egy alakszerű döntéstől, hiszen a hatóság lényegében nem határozatot hoz, hanem ehelyett szerződést köt, ha – ágazati jogszabály lehetővé teszi vagy előírja, hogy

- a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében
- határozathozatal helyett
- az ügyféllel – írásban hatósági szerződést kössön.⁹⁴

89 Ld. Ákr. 82. § (4) bekezdését.

90 Ld. Ákr. 82. § (1) bekezdését.

91 Ld. Ákr. 85. § (1)-(2) bekezdését.

92 Ld. Ákr. 90. §-át.

93 Ld. Ákr. 91. §-át.

94 Ld. Ákr. 92. § (1) bekezdését.

Speciális szabályok vonatkoznak a **szerződésszegésre** is attól függően, hogy a szerződést melyik fél szegte meg: amennyiben ugyanis

- a **szerződő ügyfél** a szerződésben foglaltakat megszegi, a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges, megindítja a végrehajtást.
- a hatósági szerződésben foglaltakat a **hatóság nem teljesíti**, a szerződő ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén – a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül – a közigazgatási bírósághoz fordulhat.⁹⁵

Szintén speciális döntésnek tekinthető a **hatósági bizonyítvány, igazolvány** is:

A hatóság jogszabályban meghatározott esetben és adattartalommal az ügyfél adatainak vagy jogainak rendszeres igazolására **hatósági igazolványt** ad ki.⁹⁶ Ebből következően a hatósági igazolvány abban különbözik a hatósági bizonyítványtól, hogy egy rendszeres adat, illetve jog igazolási funkciója van és tartalmát jogszabály minden esetben pontosan meghatározza.

A **hatósági bizonyítvány** kiadására irányuló eljárás továbbra is kérelemre induló hatósági eljárás, amelynek tárgya az Indokolás szerint az, hogy az ügyfél valamely tény, állapot vagy egyéb adat igazolását kéri a közigazgatási hatóságtól.

2.4.2.3. Jogorvoslat a közigazgatási eljárásban

Ahogy említettük a hatósági eljárás második szakasza a jogorvoslati szakasz, amelyre csak akkor kerül sor, amennyiben az arra jogosult él a jogorvoslati jogával.

Az Ákr. szerint a **hatóság határozata** ellen önálló jogorvoslatnak van helye, míg a **hatóság végzése** ellen önálló jogorvoslatnak csak akkor van helye, ha azt törvény kifejezetten megengedi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.⁹⁷

A jogorvoslati eljárás kérelemre, illetve hivatalból indulhat meg:

Kérelemre induló jogorvoslati eljárások:

- a közigazgatási per,
- a fellebbezési eljárás.

Hivatalból induló jogorvoslati eljárások

- a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében,
- a felügyeleti eljárás,
- az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.⁹⁸

Tekintsük át ezek szabályait röviden:

95 Ld. Ákr. 93. § (3)-(4) bekezdését.

96 Ld. Ákr. 96. §-át.

97 Ld. Ákr. 112. §-át.

98 Ld. Ákr. 113. §-át.

a) A közigazgatási per

A közigazgatási per részletszabályait a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) rendelkezik.

A közigazgatási per részletszabályait a Kp. határozza meg, ezért az Ákr.-ben csak a per általános szabályait határozza meg: a **közigazgatási per lehetősége** kapcsán az Ákr. akként rendelkezik, hogy a **per megindítására jogosult**

- az ügyfél – az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések kivételével – a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat. Fellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett és a fellebbezést elbírálták;
- emellett a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül eltelt, az ügyész közigazgatási pert indíthat a hatóság véglegessé vált döntése ellen, vagy a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén a hatóság eljárásra kötelezése iránt.⁹⁹

b) A fellebbezés

Az Ákr. a közigazgatási pert tekinti fő jogorvoslati formának a jogorvoslati szakaszban és a fellebbezést csak kivételes esetben engedi meg, olyan esetekben, amelyek során a jogorvoslat hatékonyabban megvalósulhat egy nem bírósági eljárásban.

A **fellebbezés jogosultjai** tekintetében az Ákr. akként rendelkezik, hogy

- **az ügyfél, vagy**
- **akire a döntés rendelkezést tartalmaz,**
- **az elsőfokú döntés ellen** akkor fellebbezhet, ha
- **azt törvény kifejezetten megengedi.**¹⁰⁰

Ebből következően az Ákr.-ben a fellebbezés nem tekinthető általánosnak, arra ugyanis csak akkor kerülhet sor, ha

- az Ákr. vagy
- ágazati törvény a fellebbezést kifejezetten megengedi.

Fellebbezésnek van helye az Ákr. értelmében, ha a határozatot

- járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő-testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy
- rendvédelmi szerv helyi szerve hozta.¹⁰¹

Törvény a fenti esetekben is kizárhatja a fellebbezést.

Önálló fellebbezésnek van helye az Ákr.-ben taxatív felsorolt **végzések** ellen, mint például az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező, a kérelmet visszautasító, vagy az eljárást megszüntető elsőfokú végzés ellen.¹⁰²

⁹⁹ Ld. Ákr. 114. §-át.

¹⁰⁰ Ld. Ákr. 116. § (1) bekezdését.

¹⁰¹ Ld. Ákr. 116. § (2) bekezdését.

¹⁰² Ld. Ákr. 116. § (3) bekezdését.

A **fellebbezés előterjesztésekor** az alábbiakat kell szem előtt tartani:

- fellebbezni csak a **megtámadott döntésre vonatkozóan**, tartalmilag **azzal közvetlenül összefüggő okból**, illetve csak a **döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet**;
- a fellebbezést **indokolni** kell;
- a fellebbezésben csak **olyan új tényre lehet hivatkozni**, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott;
- a fellebbezést a döntés közlésétől számított **tizenöt napon belül az azt meghozó hatóságnál** lehet előterjeszteni;
- a fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőn belül **a fellebbezési jogáról lemondhat**. A fellebbezési jogról történő lemondás nem vonható vissza, arra egyebekben a kérelemre vonatkozó szabályok az irányadók.¹⁰³

A **fellebbezés alapján az elsőfokú hatóság az alábbi döntéseket hozhatja**:

- ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése **jogszabályt sért**, azt módosítja vagy visszavonja;
- ha a fellebbezésben foglaltakkal egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a hatóság a **nem jogszabálysértő döntését** is visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja;
- ha viszont a hatóság a megtámadott döntést nem vonja vissza, illetve a fellebbezésnek megfelelően azt nem módosítja, javítja vagy egészíti ki, a fellebbezést a hatóság az ügy összes iratával, a fellebbezési határidő leteltét követően **felterjeszti** a – jogszabályban kijelölt – másodfokú hatósághoz.

A fellebbezést a **másodfokú hatóság bírálja el**, amely a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást megvizsgálja. Ilyenkor a másodfokú hatóság eljárása során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.

A **másodfokú hatóság**

- a **döntést helybenhagyja**,
- a **fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt, vagy jogszabálysértés esetén azt megváltoztatja vagy megsemmisíti**.¹⁰⁴

c) A döntés módosítása vagy visszavonása

A döntés saját hatáskörben történő reparálásának eszköze a döntés módosítása, illetve visszavonása. Amennyiben ugyanis a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért és döntését módosítja vagy visszavonja.

Természetesen a döntés visszavonásának, módosításának is vannak bizonyos korlátai. Ezek az alábbiak szerint foglalhatók össze: ha a hatóság megállapítja, hogy

- a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése,
- jogszabályt sért,
- a **döntését annak közlésétől számított egy éven belül, – legfeljebb egy ízben módosítja vagy visszavonja**.¹⁰⁵

103 Ld. Ákr. 118. §-át.

104 Ld. Ákr. 119. §-át.

105 Ld. Ákr. 120. §-át.

d) A felügyeleti eljárás

A felügyeleti jogkör keretében a felügyeleti szerv hivatalból megvizsgálhatja az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján

- megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, illetve
- **gyakorolja a felügyeleti jogkört:** ha a hatóság döntése jogszabályt sért, a felügyeleti szerv legfeljebb **egy ízben azt megváltoztatja vagy megsemmisíti**, és szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja.¹⁰⁶

e) Az ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) szerint¹⁰⁷ az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket.

Az Ákr. szerint, ha az ügyész az ügyészségről szóló törvény alapján **felhívással él**, vagy sikertelen felhívás esetén **fellép**, a hatóság az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja (megváltoztathatja), illetve visszavonhatja (megsemmisítheti) akkor is, ha a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály ezt egyébként korlátozza, vagy nem teszi lehetővé.¹⁰⁸

Az egyes jogorvoslati formáknál említettük a **semmisség** jogintézményét is. A semmisség azt jelenti, hogy a döntés olyan súlyos hibában szenved, hogy azt nem lehet reparálni, így a döntést meg kell semmisíteni, vagyis olyan helyzetet kell teremteni, mintha a döntés meg sem született volna. A jogorvoslatokra vonatkozó fejezetben szabályozott eljárások során a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, például ha azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg, vagy annak tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ügydöntő határozat megállapította, vagy ilyen határozat meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki.¹⁰⁹

2.4.2.4. A végrehajtási eljárás

A közigazgatási eljárás utolsó szakasza a végrehajtási szakasz, melynek szabályozását tekintve a jogalkotó nem kizárólag egy jogszabály, jelen esetben az Ákr. szabályaira hagyatkozik, hanem a végrehajtási eljárás során a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) bizonyos szabályai is alkalmazandók. A végrehajtás célja, hogy a hatóság kikényszerítse a hatósági határozatban foglaltakat, amennyiben az szükséges. A végrehajtásnak vannak bizonyos előfeltételei, hiszen arra nem kerül sor, amennyiben a hatóság döntését annak címzettje önként végrehajtja:

- a) szükséges egy végleges, kötelezettséget megállapító döntés,
- b) illetve arra akkor kerülhet rá csak sor, ha a végrehajtási igény elévülése még nem következett be. Ez azt jelenti, hogy bizonyos idő, vagyis az elévülési idő elteltével a közigazgatási hatóság már nem tudja kikényszeríteni a követelését.

¹⁰⁶ Ld. Ákr. 120. § (1)-(2) bekezdését.

¹⁰⁷ Ld. az Ütv. 1. § (2) bekezdését.

¹⁰⁸ Ld. Ákr. 122. §-át.

¹⁰⁹ Ld. Ákr. 123. § (1) bekezdését.

A végrehajtási szakasz két részből áll: a végrehajtás elrendelésének, másfelől pedig a foganatosításának a szakaszából. A végrehajtást – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – a döntést hozó hatóság, másodfokú döntés esetén pedig az elsőfokú hatóság rendeli el. A hatóság a végrehajtást hivatalból vagy a jogosult kérelmére rendeli el. A hatóság a döntés végrehajthatóságától, illetve a végrehajtás elrendelésére irányuló kérelem beérkezésétől számított öt napon belül elrendeli a végrehajtást, és a döntést közli a végrehajtást foganatosító szervvel is.

A végrehajtást – ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik – az állami adóhatóság foganatosítja, de a végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtásra önálló bírósági végrehajtóval is szerződést köthet, a végrehajtás során azonban csak a végrehajtást elrendelő hatóság jogosult végzést hozni.¹¹⁰

Az adóhatóság általi végrehajtásra különböző adóigazgatási jogszabályok alkalmazandók.

2.4.2.5. Eljárási költségek a közigazgatási eljárásban

Eljárási költség mindaz a költség, ami az eljárás során felmerül. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az eljárás költségeit az viseli, akinél azok felmerültek. Kérelemre indult eljárásban az eljárás költséget – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a kérelmező ügyfél előlegezi. Az eljárás költséget a hatóság összegszerűen határozza meg, és dönt a költség viseléséről, illetve a megelőlegezett költség esetleges visszatérítéséről.¹¹¹ A kapcsolódó részletszabályokat az eljárás költségekről, az iratbetekintéssel összefüggő költségtérítésről, a költségek megfizetéséről, valamint a költségmenetességről szóló 469/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet határozza meg.

A közigazgatási hatósági eljárásban eljárás költsége

1. az illeték,
2. az igazgatási szolgáltatási díj,
3. az ügyfél megjelenésével kapcsolatos költség,
4. az ügyfél képviselőjében eljáró személy megjelenésével kapcsolatos költség,
5. a tanú és a hatósági tanú költségtérítése,
6. a szakértői díj,
7. az iratbetekintési jog gyakorlásával kapcsolatos költség,
8. a fordítási költség,
9. a tolmácsolási költség,
10. az ügyfél, valamint az eljárás egyéb résztvevője részéről felmerült levelezési, dokumentum-továbbítási költség,
11. a végrehajtási költség,
12. az eljárásban közreműködő rendőrségnél felmerült költség,
13. a szemle, a zár alá vétel, valamint a szakértői eljárás jogszerű lefolytatásával összefüggésben felmerülő kártalanítás összege,
14. a tényállás tisztázásához szükséges, az eljáró hatóság által végzett műszeres (laboratóriumi vagy más speciális eszköz használatát igénylő) vizsgálat azon költsége, amelyet az illeték vagy az igazgatási szolgáltatási díj nem tartalmaz,

¹¹⁰ Ld. Ákr. 133-134. §-át.

¹¹¹ Ld. Ákr. 124. §, 125. § (1), 128.§ (1), 129. § (1) bekezdését.

15. az egyes hatósági intézkedésekkel kapcsolatban felmerült költség,
16. egyéb, az eljárással összefüggésben felmerült pénzkiadás.¹¹²

2.5. ALMODUL: A KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI STRATÉGIA KERETEI

2.5.1. KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI STRATÉGIÁK 2010 UTÁN

2010-től kezdődően a közigazgatás-fejlesztés középtávú stratégiai kereteit a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (közismert nevén Magyar Program) határozta meg, amely pontosan definiált célok és értékek mentén rögzítette a közigazgatás-fejlesztés irányait. A Magyar Program megvalósításának gyakorlati tapasztalataira építve született meg a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia, amely a Magyar Program részeként elindított reformokra épít, így annak folytatásaként is tekinthető. A tananyag-rész célja, hogy egy rövid általános elméleti-módszertani bevezetést követően ismertesse a hatályos Stratégia célrendszerét és intézkedéseit.

2.5.2. BEVEZETÉS A KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉS ELMÉLETÉBE ÉS GYAKORLATÁBA

2.5.2.1. A közigazgatási változások természete és módszerei

Miként az a tananyag más fejezeteiből megismerhető, a közigazgatás jogilag pontosan szabályozott feladatkörrel, működési renddel, rögzített szervezetrendszerrel és viszonylag stabil személyi állománnyal rendelkezik, amely önmagában feltételezné annak változatlanságát. A valóságban azonban azt tapasztalhatjuk, hogy egyfelől a kormányok szinte a világon mindenhol meghirdetik az általuk irányított közigazgatásuk megreformálását, másfelől pedig a benne lévő szervezetek időről időre törekednek munkafolyamataik finomhangolására, fejlesztésére.

A közigazgatási változások két alapvető típusa a **reform** és az **innováció**. A reformot és az innovációt – bár közös elemük a pozitív irányú változás, változtatás – legkönnyebben a két kategória szembeállításával tudjuk meghatározni az alábbi szempontok mentén.

| | Reform | Innováció |
|-----------------------------------|--|--|
| 1. Irányultság | felülről lefelé irányuló | alulról felfelé induló |
| 2. Kezdeményező | közigazgatás vezető szintje | apparátus |
| 3. Befolyásolási szint | a rendszer egésze, illetve a rendszerszintű működés szempontjából releváns része | valamely szakmailag jól megfogható részterület, konkrét módszertani kérdés |
| 4. Változtatások intézményesülése | tervezés – előzetes értékelés – bevezetés | felvetődés – kidolgozás – terjedés |
| 5. Eszközrendszer | irányítási, jellemzően jogi jellegű | terjedés, információmegosztás a hálózaton belül |
| 6. Partnerség | jellemzően a tervezés során | jellemzően a megvalósulás során |
| 7. Kötelezőség (szankcionálás) | jellemző | nem jellemző |
| 8. Értékelés | rendszerszintű, követő | folyamatos, az alkalmazással egyidejű, egyéni és a hálózatba visszacsatolt |

6. táblázat: A közigazgatási változások típusai

¹¹² Ld. az eljárási költségekről, az iratbetekintéssel összefüggő költségterítésről, a költségek megfizetéséről, valamint a költségmentességről szóló 469/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet 1. §-át.

A közigazgatás korszerűsítése, modernizálása nem képzelhető el csak az egyik vagy csak a másik módszer kizárólagos alkalmazásával. Az innováció ugyan sokkal szervezesebb, adott problémát eredményesen felszámoló, szakmailag könnyen igazolható megoldásokat mutat fel, de képtelen a rendszerszintű problémák átfogó és egységes kezelésére. Ugyanakkor egy reform akkor számíthat igazán sikerre, ha bevezetése legalább részben az innovációs működési mechanizmus jellemzőit alapul véve történik.

2.5.2.2. A közigazgatási stratégiaalkotás lépései

Minden szervezet és szakterület számára alapvető fontosságú, hogy rendelkezzen olyan fejlesztési dokumentummal, amely különböző időtávokra bontva tartalmazza cselekvéseinek tervét céljai elérése érdekében.

Igaz ez a közigazgatás szervezeteire és ágazataira is, ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni az államigazgatás hierarchikus felépítését, annak a mindenkori kormányzat alá rendeltségét, ezért kiemelten fontos a célok meghatározásának és a különböző szintű stratégiai dokumentumok megalkotásának egységes módszertanát alkalmazni.

A Kormány 2012 elején elfogadta a kormányzati stratégiai irányításról szóló rendeletét, amelynek lényege, hogy a stratégiai szemlélet a közigazgatási tervezési tevékenység részévé váljon, a tervezés egységes, strukturált rendszerbe illeszkedjen, és a stratégiai dokumentumok a kormányzati célokat képezzék le azonos módszertan mentén.

A Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszer (KSIR) három lábon áll:

- 1) egymásra épülő hosszú, közép- és rövid távú kormányzati tervdokumentumok kialakítása, amelyek szervesen összefonódnak a megvalósítással;
- 2) a megvalósítás nyomán követése és szükség szerinti beavatkozások biztosítása; valamint
- 3) a fentiek érvényesülését elősegítő tudásgyarapítás, eljárások, intézményi működési formák és segítő eszközök bevezetése és fenntartása.

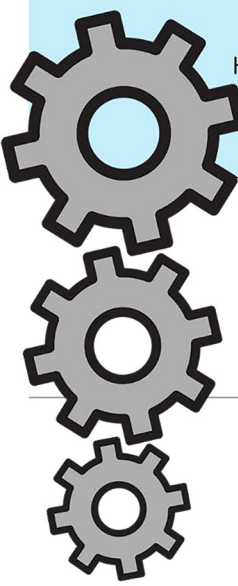
A kormányzati stratégiai dokumentumok két csoportra, a tervdokumentumokra és a megvalósítási dokumentumokra bomlanak.

A tervdokumentumok tervezési időtáv szerint bonthatók szét. A rendelet minden dokumentum alapkritériumait szabályozza, **csak az 5. ábrán kötelezőnek jelzett dokumentumtípusok alkalmazását írja elő.**

Egyúttal **bevezeti a dokumentumok tartalmi egymásra épülésének követelményét** is: ennek alapján a kormányzat középtávú stratégiájából kell fakadnia a miniszteri programnak, minden szakpolitikai stratégiának és programnak, valamint az intézményi munkaterveknek.



4. ábra: A kormányzati stratégiai dokumentumok típusai

| Időhorizont | Megnevezés | Kimenetek típusa |
|--|--------------------------------------|---|
|  <p style="text-align: center;">HOSSZÚ TÁV 10 éven túl</p> | Koncepcióalkotás | <p>Kötelező megalkotni: Ország-előrejelzés</p> <p>További alkalmazható dokumentumok: Hosszú távú koncepció</p> |
| <p style="text-align: center;">KÖZÉPTÁV 4-10 év</p> | Stratégia-tervezés | <p>Kötelező megalkotni: Nemzeti középtávú stratégia</p> <p>További alkalmazható dokumentumok: Fehér könyv, Zöld könyv Szakpolitikai stratégiák Intézményi stratégiák</p> |
| <p style="text-align: center;">RÖVIDTÁV 1-4 év</p> | Programtervezés Operatív tervezés | <p>Kötelező megalkotni: Miniszteri program Intézményi munkaterv</p> <p>További alkalmazható dokumentumok: Fehér könyv Szakpolitikai programok</p> |

5. ábra: A tervdokumentumok időtáv szerinti besorolása

2.5.3. A KÖZIGAZGATÁS- ÉS KÖZSZOLGÁLTATÁS-FEJLESZTÉSI STRATÉGIA

A fejezet során bemutatásra kerülnek a 2014 és 2020 közötti közigazgatási reformintézkedések stratégiai megalapozását jelentő Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (a továbbiakban: Stratégia) tervezési és végrehajtási alapelvei, célrendszere, valamint a tervezett intézkedések.

2.5.3.1. A Stratégia tervezési és végrehajtási alapelvei

A Kormány 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozatával elfogadott Stratégia a Magyary Programban elindított reformokra épít, így annak mintegy folytatásaként is tekinthető. Ezt támasztja alá, hogy – noha eltérő beavatkozási logikával, de – a közigazgatás egészének komplex fejlesztését célozza, nagy hangsúlyt fektetve a közigazgatás szervezési feltételeinek, illetve személyi állományának fejlesztésére, valamint a közszolgáltatások színvonalának javítására és az elektronikus támogatások fejlesztésére is.

A két tervdokumentumban meghatározott fejlesztési célok egymásra épülését úgy definiálja a dokumentum, hogy amíg a Magyary Program elsősorban az új közigazgatás jog alapjait és szervezeti kereteit alakította ki, addig a Stratégia fő célkitűzése a szolgáltató állam megteremtése, amelyhez egyrészt a megkezdett intézkedések folytatására, a változások ütemének felgyorsítására és hatékonyabb végrehajtására van szükség, másrészt pedig az intézményi szempontok helyett immár a rendszer tartalmi elemeit kell előtérbe helyezni.

A Stratégia kapcsán fontos kiemelni, hogy a 2014–2020 közötti európai uniós támogatási ciklus kapcsolódó fejlesztéseinek tervezési és finanszírozási keretét biztosító Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Programban (KÖFOP) megvalósuló fejlesztéseknek a Stratégiában megfogalmazott célok megvalósulását kell szolgálniuk, ily módon tehát a KÖFOP stratégiai megalapozását ez a Stratégia jelenti.

A Stratégia a közigazgatás mellett a közszolgáltatások fejlesztésére is fókuszál. Ez nem azt jelenti, hogy az egyes közszolgáltatások szakmai tartalmát ez a dokumentum irányozza elő, hanem arra törekszik, hogy a közszolgáltatások a lehető legnagyobb mértékben növeljék az ügyfelek életszínvonalát és a vállalkozási környezet színvonalát.

Fontos alapelve a Stratégiának, hogy a korábbi, döntően szabályozásközpontú beavatkozások helyett összetett intézkedéseket javasol (például ösztönzés, a változások kommunikációja), és kiemelten kezeli a teljes körű, hozzáférhető tájékoztatást, közérthető nyelvezetet. A Stratégia megközelítését jelzi, hogy külön hangsúlyozza a versenyképességre gyakorolt hatás vizsgálatát minden intézkedés esetében.

Érdemes megemlíteni, hogy a Stratégia az egyes intézkedésekhez átfogó indikátorokat rendel, és pontosan meghatározza a 2020-ig tartó fejlesztések eredményeként elérendő célértékeket (ld. 7. ábra).

| ALINTÉZKEDÉS | INDIKÁTOR NEVE | CÉLÉRTÉK |
|--|---|-----------|
| A központi közigazgatási szervezetrendszer működési hatékonyságának növelése | átlagos ügyintézési időtartam | - 20 % |
| | adminisztratív terhek mértéke | - 20 % |
| Területi államigazgatás fejlesztése és ésszerűsítése | szervezetfejlesztésben részt vett fővárosi, megyei kormányhivatalok aránya | 100 % |
| | ügyegységek által elért községek aránya | 80 % |
| Önkormányzatok szervezési feltételeinek fejlesztése | szervezetfejlesztésben részt vett önkormányzatok száma | 300 db |
| Hely- és időfüggetlen közigazgatási szolgáltatások fejlesztése | elektronikusan intézhető ügyek aránya | + 30 % |
| Az emberi erőforrás gazdálkodás egyes funkcióinak továbbfejlesztése | képzésen részt vett munkatársak száma | 40 000 fő |
| | integritás tanácsadóval rendelkező közigazgatási szervek aránya | 90 % |
| | kormánytisztviselői elkötelezettség mértéke | 67 % |
| Az állam vagy az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások szervezési feltételeinek javítása | teljesítménymenedzsment rendszerrel rendelkező közszolgáltatást nyújtó szervek aránya | 80 % |
| Közszolgáltatásokhoz kapcsolódó bürokráciacsökkentés | rendszeres ügyfél-elégedettség mérést végző közszolgáltatást nyújtó szervek aránya | 90 % |
| | szolgáltatási díjak mértéke | - 10 % |
| Elektronikus ügyintézés támogató szolgáltatások biztosítása a közszolgáltatások egyéb területén | elektronikusan intézhető ügyek aránya | 50 % |
| Adatbázisok összehangolására irányuló fejlesztések | összekapcsolt adatbázisok aránya | 80 % |

7. ábra: A Stratégia indikátorai

2.5.3.2. A Stratégia helyzetértékelése

A Stratégia átfogó, széleskörű helyzetelemzése részletesen megvizsgálja a 2010 és 2014 között a Magyar Program végrehajtása során elért eredményeket, és elvégzi a magyar közigazgatás teljesítményének nemzetközi térben történő értékelését. A Stratégia részletes SWOT-elemzése pontokba szedve rögzíti a közigazgatási rendszer legfontosabb erősségeit és gyengeségeit, illetve a külső környezetből fakadó legjelentősebb lehetőségeket és veszélyeket.

| ERŐSSÉGEK | GYENGESÉGEK |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • az alapvető infrastruktúra rendelkezésre áll • sok a „jó gyakorlat” • képzett munkaerő • ügyféloldalon már számos informatikai fejlesztés történt meg • jelentős dereguláció valósult meg • a megújult jogszabályi környezet lehetőséget ad az innovatív megoldásokra • elkezdődött a központi szolgáltatásokra alapozás • a szervezeti struktúra kialakításának nagy része lezajlott • létrejött az NKE, a képzési és továbbképzési rendszer alapintézménye | <ul style="list-style-type: none"> • egyenetlen fejlettség mind területi, mind funkcionális (szervezeti) értelemben • szétartó stratégiai célok • sok területen gyenge (magasabb szolgáltatási szintre alkalmatlan) infrastruktúra • szigetszerű megoldások • nem kiszámítható szervezeti változások • a nagy személyi fluktuáció alacsony motiváltsággal párosul • heterogén adatbázisok • lassú, nem egyenlő színvonalú jogalkalmazás • a vezetési módszerek nem késznek az új fejlesztések befogadására • a közösségi közszolgáltatók kis önerővel rendelkeznek a fejlődéshez |
| LEHETŐSÉGEK | VESZÉLYEK |
| <ul style="list-style-type: none"> • az erős legitimitás, a meglévő állampolgári bizalom koncepcionális változások végrehajtását is lehetővé teszi • az ügyféligények már koncentráltan jelennek meg (kormányablakok) • a technológia ma már lehetővé teszi az eltérő ügyféligényekhez igazodó megoldások kialakítását (multicsatornás elérés stb.) • a fejlesztések hazai szellemi bázisa megfelelően erős • korábbi projektek tapasztalatai rendelkezésre állnak • a nyilvántartott adatokra a jelenleginél magasabb szintű szolgáltatások is építhetők • a közösségi közszolgáltatók lehetővé teszik a szolgáltatók közelebb vitelét az állampolgárhoz | <ul style="list-style-type: none"> • az ügyfelek adminisztrációs terheinek csökkentése növelheti a belső, igazgatási terheket • ágazati részérdekek érvényesülése • gazdaságossági intézkedések nyomán csökkenhet a közigazgatás presztízse • fejlesztési források hiánya, menet közbeni csökkentése • új fejlesztések bevezetésénél nem sikerül biztosítani az átállásoknál szükségszerűen jelentkező költségnövekedést • szervezeti ellenállás az erősebb együttműködést igénylő megoldásokkal szemben • az informatikai fejlesztések nem alkalmazkodnak a szervezési igényekhez, hanem diktálják azokat |

8. ábra: A Stratégia SWOT-elemzése

2.5.3.3. A Stratégia jövőképe és célrendszere

A Stratégia jövőképe a következő:

„Célunk, hogy **2020**-ra a magyar közigazgatás **szervezetten**, következetes és átlátható intézményi struktúrában, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően; **professzionálisan**, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között; és **költséghatékonyan**, a lehető legkisebb adminisztratív teherrel, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működjön, azaz létrejöjjön az emberek bizalmát élvező **SZOLGÁLTATÓ ÁLLAM**.”

A jövőkép alapján tehát az átfogó **cél a szolgáltató állam modelljének megvalósítása**. Ennek megfelelően három általános alcél került meghatározásra:

- **PROFESSZIONÁLIS** – legyenek megbízhatók: a szervezeteknek úgy kell működniük, hogy kiszámíthatóságukkal és jogszerűségükkel, a közszolgálatot ellátó munkatársaknak pedig úgy kell dolgozniuk, hogy szakmai tudásukkal és etikus magatartásukkal az állami működés iránti bizalom alapkövei legyenek.
- **KÖLTSÉGHATÉKONY** – szolgáltassanak versenyképesen: a szervezeteknek úgy kell működniük, hogy a felhasználóknak – az adófizetőknek és az ügyfeleknek – biztosítsanak nemzetközi összehasonlításban versenyképes szolgáltatást. Vagyis működjenek költségtakarékosan; olyan eljárási díjakat és illetékeket kérjenek, valamint olyan eljárási határidőkkel dolgozzanak, melyek a magyarországi felhasználók számára előnyösek; szolgáltassanak a polgárok, a közösségek és a gazdasági szereplők számára költséghatékony és elérhető köz-

szolgáltatásokat, melyek segítségével azok hozzáadott értéket termelhetnek.

- **SZERVEZETT** – legyenek ügyfélközpontúak: működésük során úgy képviseljék a közérdeket, hogy ne okozzanak felesleges terheket az ügyfeleknek, hanem segítsék a munkájukat. A szervezetek menedzsmentjének fő szempontja a felhasználói elégedettség maximalizálása, korszerű és optimális működés elérése és fenntartása által. A szolgáltatás társadalmi költségét kell minimalizálni, ahol nem csak maga a pénzben megjelenő költség, de az ügyfelek egyéb terhelése is figyelembe veendő.

Az alcélok megvalósítása érdekében négy intézkedést (beavatkozási területet) nevesít a Stratégia:

- a szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése;
- a közigazgatás emberi erőforrás gazdálkodásának fejlesztése;
- a közszolgáltatások színvonalának javítása;
- az elektronikus támogatások fejlesztése („Digitális Állam” felépítése).

| SZOLGÁLTATÓ ÁLLAM | | | |
|--------------------------|---|---|---|
| Alcél | SZERVEZETT | KÖLTSÉGHATÉKONY | PROFESSZIONÁLIS |
| Stratégiai cél | <i>Integráció</i> | <i>Bürokráciacsökkentés Állami rezsi-csökkentés</i> | <i>Menedzsment erősítése</i> |
| Intézkedés | A szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése | | A közigazgatás emberi erőforrás-gazdálkodásának fejlesztése |
| | Közszolgáltatások színvonalának javítása | | |
| | Elektronikus támogatások fejlesztése, szakrendszerek egységesítése („Digitális Állam” felépítése) | | |

9. ábra: A Stratégia célrendszere és intézkedései

2.5.3.4. A Stratégia beavatkozási területei, intézkedései

2.5.3.4.1. A szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése

A szervezési feltételek fejlesztésén belül a Stratégia 4 alintézkedést fogalmaz meg:

- a központi közigazgatási szervezetrendszer működési hatékonyságának növelése,
- a területi államigazgatás fejlesztése és ésszerűsítése,
- az önkormányzatok szervezési feltételeinek fejlesztése, •
- hely- és időfüggetlen közigazgatási szolgáltatások fejlesztése.

A központi közigazgatási szervezetrendszer működési hatékonyságát (1) a központi államigazgatási szervek földrajzi elhelyezkedésének felülvizsgálata és a középirányító szervek összevonása, (2) az eredményorientált tervezés, ellenőrzés, értékelés és nyomon követés módszertanainak elterjesztése és alkalmazása, (3) a közigazgatási folyamatok optimalizálása, valamint (4) a jogszabályok és

eljárások ésszerűsítése, a dereguláció és a jogérvényesítés hatékonyságának növelése révén kívánja javítani a Stratégia.

A területi államigazgatás fejlesztése és ésszerűsítése érdekében (1) az intézményrendszer szerkezeti megerősítését, (2) a területi államigazgatási intézményrendszer még különálló elemei vonatkozásában átfogó integrációt, (3) az „ideális járás” kialakítását, (4) a kormányablakok hálózatának továbbfejlesztését, illetve (5) a közfeladatok határmenti kooperációk, európai területi társulások, transznacionális együttműködések keretében történő ellátásának bővítését valósítják meg a tervek szerint a 2014–2020 közötti időszakban.

Az önkormányzatok szervezési feltételeinek fejlesztése terén a Stratégia elsősorban a belső folyamatok, az ügyfélkapcsolatok színvonalának, minőségének javítását tűzte ki célul.

Végezetül fontos elem a hely- és időfüggetlen közigazgatási szolgáltatások fejlesztése, amely az ügyintézkést támogató rendszerek fejlesztésén, illetve az elektronikus ügyintézés ügyféloldali lefedéséhez szükséges kiegészítő fejlesztések révén valósulhat meg.

2.5.3.4.2. A közigazgatás emberierőforrás-gazdálkodásának fejlesztése

Az emberierőforrás-gazdálkodás fejlesztésén belül a Stratégia 3 nagy területet, alintézkedést fogalmaz meg:

- az emberierőforrás-gazdálkodás egyes funkcióinak továbbfejlesztését,
- a közszolgálati életpályamodell fejlesztését, valamint
- az önkormányzati emberierőforrás-gazdálkodás fejlesztését.

Az emberierőforrás-gazdálkodás egyes funkcióinak továbbfejlesztése vonatkozásában kiemelt beavatkozási területnek minősül (1) a szabályozási környezet javítása, (2) az alapvető HR-funkciók fejlesztése, (3) a közszolgálati rendszerirányítás (integrált személyügyi rendszerek), valamint (4) az integritásirányítási rendszer humán szempontú továbbfejlesztése.

A közszolgálati életpályamodell fejlesztése már a Magyar Programban is megfogalmazott, nagy jelentőséggel bíró intézkedéscsomag, amelynek keretein belül számos beavatkozást irányoz elő a stratégia. Így sor kerül majd (1) az utánpótlás, toborzás és kiválasztás rendszerének fejlesztésére, (2) a munkaköralapú rendszer teljes körű kiépítésére, (3) egyénre szabott karriermentedzsment megteremtésére, (4) az ösztönzőelemek rendszerszintű menedzsmentjének kiépítésére, (5) a közszolgálati szolgáltatások fejlesztésére is, valamint (6) a tisztviselői elkötelezettség megerősítését szolgáló intézkedésekre. A Stratégia magában foglalja (7) a 2013-ban létrehozott továbbképzési rendszer továbbfejlesztését, és (8) a vezetői kompetenciafejlesztés eszközeinek bővítését.

Az önkormányzati emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztését az önkormányzati HR-funkciók fejlesztésével és a személyi állomány fejlesztésével kívánja elérni a Stratégia.

2.5.3.4.3. A közszolgáltatások színvonalának javítása

A közszolgáltatások színvonalának javítását három alintézkedés keretében kívánja megvalósítani a Stratégia:

- az állam vagy az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások szervezési feltételeinek javítása,
- a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó bürokrácia csökkentése,
- elektronikus ügyintézkést támogató szolgáltatások biztosítása a közszolgáltatások egyéb területén.

Az állam vagy az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások szervezési feltételeinek javítása alintézkedés részeként sor kerül (1) a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó szervezetrendszer hatékonyabbá tételére, (2) a közszolgáltató szervezetek menedzsmentjének, szolgáltatási minőségének és kapacitásának átfogó fejlesztésére, valamint (3) a közszolgáltató szervezetek tudásbázisának és nyomon követésének fejlesztésére.

A közszolgáltatásokhoz kapcsolódó bürokráciacsökkentés keretében megvalósul (1) a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó élethelyzetekhez tartozó ügyek egyszerűsítése, valamint (2) az egységes és összehasonlítható módszertanon alapuló ügyfél-elégedettség-mérés bevezetése. Az azonos közszolgáltatást nyújtó szolgáltatók ügyfél-elégedettséggel kapcsolatos eredményeinek összehasonlíthatóságát egyrészt a központi módszertan alapján kidolgozott ügyfélkártyák, másrészt a szintén központilag kidolgozott módszertan alapján mért ügyfél-elégedettség teszi lehetővé.

Az elektronikus ügyintézés támogató szolgáltatások biztosítása tekintetében a Stratégia arra alapoz, hogy noha a jelenleg folyó fejlesztések alapvetően a közigazgatás igényeinek kielégítésére szolgálnak, kis fejlesztéssel azonban igen jelentős támogatást tudnak nyújtani a közszolgáltatások számára is.

2.5.3.4.4. Digitális Állam felépítése

A Stratégia kiemelten fontos célja az e-közigazgatás fejlesztése, a Digitális Állam felépítése, a különböző nyilvántartások és rendszerek integráns, redundanciáktól és hibáktól mentes, együttműködő hálózatának kialakítása, amely megfelelő biztonságot garantálva, magas szinten és továbbfejleszhető módon teszi elérhetővé a közigazgatási szolgáltatások biztosítását.

A Stratégia két fő, egymásra épülő fejlesztési területet azonosít:

- adatbázisok összehangolására irányuló fejlesztések,
- az ügyfélközpontú közigazgatás informatikai támogatása.

A digitális állam kialakításával kapcsolatos részletes stratégiai kereteket és gyakorlati tennivalókat a Digitális Jólét Program (DJP), illetve a Digitális Jólét Program 2.0 című tervdokumentum tartalmazza.

3. MODUL: EURÓPAI UNIÓS ALAPISMERETEK

A következő fejezetben áttekintjük az európai integrációs folyamatot, bemutatjuk az Európai Unió intézményrendszerét, jogrendjének sajátosságait. Az elsajátított ismeretrendszer segítségével alapismeret szintjén érthetővé válik az uniós jogi terminológia, az uniós jog, valamint a magyar jogrendszer egymáshoz való viszonya.

3.1. ALMODUL: AZ EURÓPAI UNIÓ FEJLŐDÉSE ÉS INTÉZMÉNYRENDSZERE

3.1.1. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ RÖVID TÖRTÉNETE (PÁRIZSTÓL LISSZABONIG)



Az európai egység gondolat több évszázados filozófiai és politikatudományi előzményeit követően a XX. század második fele érlelte meg egyértelműen a helyzetet a jelenleg létező európai integrációs szervezetek és intézmények kialakulása és kiépülése előtt.

A II. világháború szörnyű pusztítása és ennek következtében az európai országok nagy részének kimerülése, elszegényedése ráébresztette az akkori politikusokat arra, hogy a kontinensnek a sanyarú helyzetből való kilábalás érdekében tartós békére van szüksége, ugyanis csak ez garantálhatja a földrész lakosainak jólétét és az országok hosszú távú fejlődését. Ennek érdekében kerültek kidolgozásra a gazdasági–politikai integráció lépcsőfokai, amelyre alapozva váltották valóra az európai integrációs folyamatot kezdetben jórészt francia és német politikusok.

A II. világháború európai eseményei befejeződésének ötödik évfordulóján, 1950. május 9-én az úgynevezett Schuman-nyilatkozattal vált lehetővé az, hogy több kísérletet követően 1951-ben hat nyugat-európai ország, nevezetesen Belgium, Hollandia, Luxemburg, Olaszország, Franciaország és az NSZK (az úgynevezett Hatok) Párizsban létrehozza az első európai integrációs szervezetet, az **Európai Szén- és Acélközösséget** (hétköznapi nevén Montánunió, rövidítve ESZAK).

Az ESZAK elsődleges célja az volt, hogy a hadiipar szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró széntermelést és acélipart egy új, soha korábban nem létező, tőlük lényegében független, szupranacionális (nemzetek feletti) szervezetre bízzák, megakadályozva ezzel egy újabb háború kitörését a kontinensen úgy, hogy egyúttal biztosítsák az ágazat fejlődését.

Az ESZAK működőképességén felbuzdulva a Hatok 1957-ben Rómában újabb két közösséget hoztak létre, egyfelől az **Európai Gazdasági Közösséget** (EGK), valamint az **Európai Atomenergia-közösséget** (EURATOM). (A szakirodalom az EGK és az EURATOM létrehozásáról szóló szerződéseket Római Szerződéseknek nevezi.) Az előbbi képezi a gerincét lényegében az európai gazdasági–politikai integrációnak, míg az utóbbi az atomenergia biztonságos és békés célú felhasználása érdekében jött létre.

Mivel az integrációs folyamat működőképességének bizonyult, hamarosan a Hatokon kívüli európai országok is jelezték a szervezetekhez való csatlakozási szándékukat. Közép-Európa keleti felének országai (beleértve Magyarországot is), valamint Kelet-Európa egésze a rendszerváltásokig el volt zárva az európai integráció lehetőségétől.

Az első kibővülésre 1972-ben (a csatlakozási szerződések 1973-tól hatályosak) az Egyesült Királyság, Írország, valamint Dánia csatlakozásával került sor („Kilencek”).

Ezt követte 1981-ben Görögország belépése („Tízek”), majd 1986-ban Spanyolország és Portugália csatlakozása („Tizenkettek”). Az 1989/1990-es évek közép- és kelet-európai eseményei újabb kihívást jelentettek az Európai Közösségek számára (1990-ben az NDK lényegében beolvadt az NSZKba), melynek hatására a tizenkét tagállam ismételtén újragondolta az európai integráció helyzetét.

Az újabb reformnak köszönhetően az 1992. évi **Maastrichti Szerződéssel** létrehozták az Európai Uniót, és egyúttal módosították a Római Szerződést. 1995-ben újabb három ország csatlakozott – immáron az EU-hoz –, mégpedig Svédország, Finnország és Ausztria. Részben emiatt ismételtén sor került az európai integráció korrekciójára, amit az 1997. évi **Amszterdami Szerződésben** tettek meg (1999-től hatályos).

2004. május 1-jén minden addiginál több, tíz ország csatlakozott az Európai Unióhoz: Magyarország, Csehország, Szlovákia, Lengyelország, Szlovénia, Málta, Ciprus, Észtország, Lettország, Litvánia („Huszonötök”).

2007-ben került sor az Európai Unió következő kibővülésére, amikor Románia és Bulgária is csatlakozott a szervezethez („Huszonhatok”). Ugyancsak 2007-ben fogadták el az Európai Unió mindennapjait jelenleg rendező módosításokat a Lisszaboni Szerződéssel (2009-től hatályos). 2013. július 1-jén Horvátország is csatlakozott a szervezethez, ezzel a tagállamok száma huszonnyolcra emelkedett („Huszonnyolcak”).

2016 júniusában az Egyesült Királyságban népszavazást tartottak az ország EU-tagságának fenntartásáról, amelyen a kilépést támogatók kerültek többségbe. A kilépési folyamat 2017 márciusában indult meg, és a zökkenőkkel terhelt tárgyalási folyamat eredményeképpen az Egyesült Királyság közel fél évszázados tagság után 2019. március végén valószínűleg ki fog lépni az Európai Unióból. A Lisszaboni Szerződés – többek között – megszüntette az Európai Unió addigi pillérrendszerét, és az EU-t jogi személylé tette. 1993 és 2009 között az Európai Unió három úgynevezett pillérré épülve működött. Az első pillér szupranacionális elven szerveződött, és tulajdonképpen az úgynevezett Európai Közösségeket jelentette.

Az Európai Közösségek három szerveződést, nevezetesen az EGK jogutódjának számító Európai Közösséget (EK), az EURATOM-ot és a 2002-ben az EK-ba olvadó ESZAK-ot foglalták magukban. A kormányközi elven működő második pillér a Közös Kül- és Biztonságpolitikát, míg a szintén klasszikus államközi felépítésű harmadik pillér a Bel- és Igazságügyi Együttműködés, 1999-től a Büntetőügyekben folytatott Rendőrségi és Igazságszolgáltatási Együttműködés ügyeit takarta.

3.1.2. AZ EURÓ, AZ EURÓÖVEZET ÉS A MONETÁRIS UNIÓ. NYELVI REZSIM AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS AZ EU JELKÉPEI

A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) kialakításának tervei az 1990-es évek elején születtek meg. Ennek alapján a GMU megvalósításának folyamatában rögzítették a monetáris unióban részt vevő országok valutája és az euró közötti arányokat, és 2002. január 1-jétől az egységes valuta – **az euró** – **megjelent a készpénzforgalomban is, és jelenleg 19 uniós tagállamban törvényes fizetőeszköz.** Ezek az országok alkotják az úgynevezett eurózónát, más néven az európai valutauniót.

Az Európai Unió nyelvhasználatának rendje szerint az Unió intézményeinek jelenleg 24 hivatalos és munkanyelve van, közöttük természetesen a magyar nyelv is. Amennyiben bármelyik tagállam vagy tagállam joghatósága alá tartozó személy úgy dönt, hogy az Unió intézményeihez magyar vagy bármely más hivatalos EU-s nyelven fordul, úgy azok kötelesek arra a megkeresés nyelvén válaszolni. Ezenkívül a rendeleteket és egyéb általánosan alkalmazandó dokumentumokat, valamint az Európai Unió Hivatalos Lapját is valamennyi hivatalos és munkanyelven közzé kell tenni.

Az EU intézményeiben használt munkanyelvekkel kapcsolatban elmondható, hogy az angolnak elsődleges, de a francia nyelvnek is kiemelkedő jelentősége van a napi ügyvitel során.

Az Európai Unió legfontosabb hivatalos jelképei a lobogó, a himnusz, az Európa-nap és a jelmondat. Az Európai Unió lobogója a kék eget, a 12 csillag pedig a tökéletességet és a teljességet, a népek közötti szolidaritást és harmóniát szimbolizálja.

Az Európai Unió himnusza 1985 óta Friedrich Schiller „Örömdája” Ludwig van Beethoven zenéjével (IX. szimfónia). A felsoroltak mellett létezik az Európa-nap, amely május 9-ére esik (Robert Schuman 1950. május 9-én benyújtott nyilatkozata alapján). Végül meg kell említeni az EU jelmondatát is, amely így hangzik hivatalosan: „Egyesülve a sokféleségben”.

3.1.3. AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYRENDSZERE

Az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban mint EUSz is) – ami lényegében az 1992. évi Maastrichti Szerződés többször módosított szövegét és struktúráját jelenti – hatályos szövegezése szerint az Unió saját intézményi kerettel rendelkezik, amelynek egyúttal célja az Unió értékeinek érvényesítése és célkitűzéseinek előmozdítása.

Az Európai Uniónak jelenleg hét úgynevezett intézménye van, ezek a következők:

- Európai Parlament;
- Európai Tanács;
- Tanács;
- Európai Bizottság;
- Európai Unió Bírósága;
- Számvevőszék;
- Európai Központi Bank.

Az Európai Uniónak ezenkívül vannak tanácsadó szervei és egyéb intézményei is, amelyeket összefoglalóan „egyéb intézmények” néven tárgyalunk.

A következőkben bemutatjuk az egyes intézményeket és azok egymáshoz való viszonyát.

3.1.3.1. Az Európai Parlament (EP)

Az Európai Parlament az Európai Unió egyetlen, az európai polgárok által közvetlenül választott intézménye. Az Európai Parlament **székhelye Strasbourg**. Az EP fő feladata, hogy képviselje az Unió polgárainak érdekeit az uniós döntéshozatalban, és felügyelje az EU intézményeinek demokratikus működését. Az EP az uniós döntéshozatal nagy részében a Tanáccsal közösen hoz döntéseket, alkot jogszabályokat, így egyre inkább tekinthető a Miniszteri Tanács melletti társ-döntéshozó, társ-jogalkotó szervnek.

Az Európai Parlament **tagjainak létszáma – az elnököt nem beleértve – legfeljebb 750 fő lehet.** A tagállamok képvisellete a népesség számához viszonyítva arányosan lett meghatározva, ennek alapján egyetlen országnak sem lehet 96-nál több és 6-nál kevesebb képviselője. Magyarország jelenleg 21 mandátummal rendelkezik az EP-ben. **Az Európai Parlament tagjait az Unió polgárai választják:**

- közvetlen és általános választójog alapján;
- szabad és titkos választásokon;
- ötéves időtartamra;
- arányos (listás) választási rendszerben.

Az európai választásokon minden választókorú **uniós polgár választhat és választható.**

Uniós polgár ugyanis csak az lehet, aki már valamelyik tagállam állampolgárának minősül, így az uniós polgárság „csak” kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot. Ennek megfelelően **minden magyar állampolgár uniós polgár is egyúttal.**

Az uniós polgárok – egyebek mellett:



- jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni;
- a lakóhelyük szerinti tagállamban választók és választhatók az EP- és az önkormányzati választásokon;
- jogosultak más EU-s tagállam diplomáciai és konzuli hatóságának védelmét igénybe venni olyan országokban is, ahol az állampolgárságuk szerinti országnak nincs, egy másik uniós tagállamnak ellenben van képvisellete;
- „európai polgári kezdeményezés” keretében uniós jogszabály megalkotására vonatkozó javaslat megtételét indítványozhatják az Európai Bizottság számára;
- ezenkívül az uniós polgárok bármilyen ügyben jogosultak petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez;
- bármelyik hivatalos nyelven fordulhatnak az EU intézményeihez, akik kötelesek arra ugyanazon nyelven válaszolni;
- az uniós polgárt megilleti még a **megfelelő ügyintézéshez való jog** az EU intézményeivel való kapcsolatban, ami részrehajlás nélküli, tisztességes és ésszerű határidőn belül történő ügymenetet jelent, de magában foglalja **az EU kártérítési felelősségét** is.

A választások után a képviselők nem országok szerint tagozódva végzik munkájukat az Európai Parlamentben, hanem hasonló politikai értékek mentén szerveződött **képviselőcsoportokba** (frakciókba) **tömörülnek.** Az Európai Parlament tagjai a szabad mandátum elve alapján tevékenykednek, vagyis senki által nem utasíthatók, és **mentelmi jogot** élveznek.

Az EP-képviselők tagjaik közül 2 és fél éves (megújítható) időtartamra megválasztják az intézmény elnökét és tisztségviselőit. A Parlament tisztségviselőinek minősülnek – az elnök mellett – a tizennégy alelnök és az öt quaestor. Az elnök és az alelnökök együttesen alkotják a Parlament Elnökségét, amelynek ülésein tanácsadó minőségükben a quaestorok is részt vesznek.

A **quaestorok** a képviselőket közvetlenül érintő pénzügyi és igazgatási feladatokat látnak el, így például döntenek a belépőkártya-igénylésekről, meghatározzák a képviselők által alkalmazható asszisztensek számát, és nyilvántartást vezetnek az EP-tagokról, amelyben kitérnek az adott személyek jövedelmi viszonyaira is.

A Parlament tisztségviselőit a képviselők saját soraikból választják titkos szavazással, amelynek során tekintettel kell lenni a tagállamok és a politikai nézetek méltányos képviselétére.

A nyilvános plenáris ülések mellett – a nemzeti parlamentek működéséhez hasonlóan – hangsúlyos szerepe van a szélesebb közvélemény számára kevésbé látható – bár főszabályként nyilvános – **bizottsági munkának**.

Az EP-ben léteznek:

- állandó bizottságok;
- különbizottságok (a különbizottságok a rendkívüli problémák kezelésére jönnek létre, megbízásuk időtartama legfeljebb 12 hónap);
- vizsgálóbizottságok (az uniós jog megsértése vagy helytelen alkalmazása esetén állítja fel az EP), valamint
- az egyes testületeken belül albizottságok is létrehozhatók.

A jelenlegi EP-ben működő állandó bizottságok – egyébként gyakran változó – száma húsz feletti. Az állandó bizottságok közül talán a legfontosabb szerepe a Külügyi Bizottságnak (AFET), az Állampolgári Jogi-, Bel- és Igazságügyi Bizottságnak (LIBE), a Költségvetési Bizottságnak (BUDG) és az Alkotmányos Ügyek Bizottságának (AFCO) van.

A bizottságokban minden képviselőcsoportnak lehetősége van arra, hogy tagjai közül egy ügynevezett koordinátort nevezzen ki, akinek kettős feladata van: egyrészt a bizottsági konszenzus kialakításának elősegítése, másrészt a képviselőcsoport érdekeinek megjelenítése. A bizottsági tagok minden felmerülő bizottsági ügy vitelére választanak egy jelentéstevőt, akinek az adott ügy menedzselése a feladata.

3.1.3.2. Az Európai Tanács



Az Európai Tanács (EiT) – ami nem keverendő össze sem a következő pontban részletezett Tanáccsal, sem pedig az Európai Uniótól különböző európai nemzetközi szervezettel, az Európa Tanáccsal – az Európai Unió legmagasabb szintű politikai **döntéshozó szerve**, amely **a tagállamok állam-, illetve kormányfőiből áll** – az adott ország alkotmányos berendezkedésétől függően –, és félévente legalább két alkalommal ülésezik, de rendkívüli ülésre is összehívható.

Az Európai Tanács nagy horderejű, stratégiai kérdésekben dönt, valamint meghatározza az EU általános politikai irányvonalát. Az intézmény a tagállamok közötti kompromisszumok megkötésének is színtere.

Az intézményben a legtöbb országot – így Magyarországot is a kormányformának megfelelően – **a kormányfő képviseli**. Az Európai Tanácsnak tagja továbbá a **két és fél éves időtartamra az EiT által minősített többséggel megválasztott állandó elnöke** – megbízatása egy alkalommal megújítható – és az Európai Bizottság elnöke, munkájában részt vesz ezenkívül az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője is.

Az Európai Tanács elnöke nem tölthet be semmilyen nemzeti megbízatást, legfontosabb feladatköréit ellátva elnököl és vezeti az EiT üléseit, erőfeszítéseket tesz az intézményen belüli kohézió és konszenzus megteremtésére, valamint ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben. Az EiT elnöke ezenkívül minden ülést követően köteles jelentést benyújtani az Európai Parlamentnek.

Az Európai Tanács nem lát el jogalkotási feladatokat, de meghatározza az EU általános politikai irányait és prioritásait. Munkája során – amelyet saját Főtitkársága segít – főszabályként konszenzussal dönt, kivéve, ha a Szerződések ettől eltérően rendelkeznek. Az Európai Tanácsban a hazánk képviselőjét ellátó miniszterelnököt ebbéli funkcióinak ellátásában a Miniszterelnökség, illetve a minisztériumok (főként a Külügyminisztérium) segítik és készítik fel.

3.1.3.3. A Tanács

Az Európai Unió Tanácsa a társjogalkotónak minősülő Európai Parlament mellett az Unió legfontosabb jogalkotó intézménye. Az intézmény másik (a Szerződésekben is szereplő) hivatalos elnevezése a Tanács, amelyet a köznyelv is előszeretettel használ. Azonban – mivel a Tanács szakterületek szerint különböző formációkban ülésezik, ahol a tagállamok hatáskörrel rendelkező miniszterei képviselik hazájukat –, az intézmény nem hivatalos neve a legkifejezőbb; Miniszterek Tanácsa. Székhelye, ahol üléseinek többségét tartja, Brüsszel.

Minden tanácsi formációnak létezik nem hivatalos és a gyakorlatban széleskörűen ismert és alkalmazott elnevezése, és ismertetésük során zárójelben megadjuk a magyar terminológiában használt rövidített elnevezésüket is.

A formációik listáját az Európai Tanács határozza meg minősített többséggel, de létezik két tanácsi formáció, amely kiemelt jelentőségéből adódóan nevesítve lett a Szerződésekben, mégpedig az Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT) és a **Külügyek Tanácsa (KÜT)**.

Az Általános Ügyek Tanácsának tagjai többnyire a tagállami kormányok Európa-ügyi miniszterei, míg a Külügyek Tanácsa általában a külügyminiszterek részvételével ülésezik. Magyarországot az Általános Ügyek Tanácsában a Miniszterelnökség, míg a Külügyek Tanácsában a Külgazdasági és Külügyminisztérium képviseli. Az említett két konfigurációval együtt jelenleg tíz tanácsi formáció létezik, amelyek a következők:

Az egyik legfontosabb a **Gazdasági és Pénzügyi Tanács (ECOFIN)**, amely egyike a legrégebbi tanácsi formációknak, és havonta legalább egy alkalommal ülésezik. Magyarországot a Pénzügyminisztérium élén álló tárcavezető képviseli a testületben.

Az ECOFIN legfontosabb feladata a **gazdaságpolitikai koordináció** megvalósítása és a tagállamok költségvetési politikáinak figyelemmel kísérése. Ezenkívül az ECOFIN hozza meg az euróra vonatkozó döntéseket is, ilyen esetekben azonban kizárólag az euróövezethez tartozó tagországok képviselői vesznek részt a szavazásban.

A bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó jogalkotás és döntéshozatal egy másik tanácsi formáció, jelesül a **Bel- és Igazságügyi Tanács (BIÜT)** feladata. Magyarországot ebben a tanácsi konfigurációban belügyi napirendeknél a mindenkori belügyminiszter, igazságügyi kérdéseknél pedig az igazságügyi miniszter képviseli. A BIÜT ülései általában kétnaposak, ahol első nap belügyi, a második nap pedig igazságügyi témaköröket tárgyalnak a miniszterek. A BIÜT általában havonta egyszer ülésezik.

Sokrétű és összetett kérdésekkel foglalkozik a **Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács (EPSCO)**. Az EPSCO-ban a magyar képviselőt az Emberi Erőforrások Minisztériuma vagy a Pénzügyminisztérium biztosítja a portfóliótól függően miniszteri vagy államtitkári szinten.

A **Versenyképességi Tanács (VKT)** nevéből is adódóan az EU működése szempontjából kiemelkedően fontos versenyképességi kérdéseket (belső piac, ipar stb.) tárgyal. Hazánkat ebben a formációban szintúgy a Pénzügyminisztérium képviseli.

Nem elhanyagolható jelentőségű a **Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi Tanács** (TTE) szerepe sem, amelyben Magyarországot az Innovációs és Technológiai Minisztérium vezetője reprezentálja. A **Mezőgazdasági és Halászati Tanácsban** (AGRIFISH) Magyarországot az Agrárminisztériumot vezető miniszter képviseli. Az AGRIFISH foglalkozik – egyebek mellett – az EU közös agrárpolitikájának működtetésével kapcsolatos kérdésekkel.

Ugyanígy egyre növekvő jelentősége van a **Környezetvédelmi Tanácsnak** (ENV), ebben a formációban is az Agrárminisztérium képviseli Magyarországot, mégpedig államtitkári szinten.

Végül meg kell említeni az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) kompetenciáit érintő **Oktatási, Ifjúsági, Kulturális és Sportügyi Tanácsot** (EYCS), amelyben általában az adott szakterületért felelős államtitkár jeleníti meg a magyar érdekeket.

A tanácsi munka szakmai előkészítése úgynevezett **munkacsoportokban** zajlik, amelyek a tagállamok szakértőiből – általában a megfelelő szakmai kompetenciákkal rendelkező minisztériumi kormánytisztviselőkből és/vagy a brüsszeli állandó képviselők diplomatáiból – állnak.

Az aktuális ügyek mennyiségéhez igazodóan folyamatosan változó, de általában százötven-kétszáz körüli számban működő tanácsi munkacsoportokban lehetőség van arra, hogy a tagállamok szakértői szinten vitassák meg az egyes uniós előterjesztéseket, beleértve az EU jogszabálytervezeteit, jelentéseket és összességében minden, az adott területhez tartozó kérdést.

Minden kérdéskörnek úgynevezett dossziéja van, amelyet tagállami dossziéfelelősök gondoznak, akik az átlagosnál jobban el tudnak mélyülni az azzal kapcsolatos problémák tanulmányozásában. Amennyiben az adott tanácsi munkacsoportban egy kérdéssel kapcsolatban megszületett a döntés, úgy az ügy egyet feljebb, az úgynevezett COREPER-szintre kerül. A **COREPER**¹¹³ – magyarul az Állandó Képviselők Bizottsága – két formációban, COREPER II. és COREPER I. néven ülésezik, és lényegében a miniszteri összetételű Tanács előtti utolsó, egyszerre szakmai és politikai szintű fórumot jelenti.

Ehelyütt kell röviden szólni a brüsszeli **magyar állandó képviselő** (ÁK) szerepéről a Magyarország–Európai Unió viszonyrendszerben. A **magyar ÁK** – érthető okokból – valamennyi magyar diplomáciai képviselőnk közül messze a legszélesebb körű profillal rendelkező misszió, ami ennek megfelelően a legtöbb alkalmazottat foglalkoztatja. A magyar ÁK valamivel több mint száz diplomatával és egyéb státusú foglalkoztatottal működik, kivételt jelentett ez alól a magyar soros elnökségi időszak, amikor a létszám átmenetileg megduplázódott. Az állandó képviselőt a COREPER II. nagykövet vezeti, de emellett nagyköveti rangban van még az állandó helyettes (COREPER I. nagykövet) is.

A brüsszeli ÁK és a Miniszterelnökség között napi kapcsolat van, diplomatáink rendszeres jelentésekben számolnak be az elvégzett munkáról, és várják a mandátumot a felmerülő ügyekben.

A brüsszeli ÁK-n a „hagyományos” diplomáciát végző kormánytisztviselők mellett más minisztériumokból érkezett úgynevezett szakdiplomáták is dolgoznak, akik felett a szakmai irányítást a kiküldő tárca látja el. Az ÁK munkatársai felelősek a helyszíni kapcsolattartásért és Magyarország érdekeinek megjelenítéséért, valamint a központi közigazgatás szerveinek naprakész információval való ellátásáért.

A Tanács intézménye kapcsán szót kell ejtenünk a soros elnökség intézményéről. A Tanács soros elnöki tisztségét félévenkénti váltásban tölti be egy-egy tagállam. **Magyarország történelme során először 2011 első félévében volt a Tanács soros elnöke.** Hazánk Spanyolországgal és Belgiummal alkotott, másfél éves időtartamra létrejött, úgynevezett „trióban” látta el hat hónapon keresztül a soros elnöki teendőket, és zárta le a tizennyolc hónapos munkát.

¹¹³ Francia betűszó, a Comité des représentants permanents kifejezésből

Az EU és különösen annak Tanácsa napirendjén szereplő ügyek körülbelül 95 százalékban kötöttek, és a mindenkori soros elnök tagállam a fennmaradó 5 százalék tekintetében érvényesítheti azokat a kérdéseket, amelyeket a saját szempontjából fontosnak ítél.

A magyar elnökségi prioritások az emberi tényező köré épültek fel, és **négy** nagyobb területet fedtek le:

- 1) A „Növekedés és foglalkoztatás az európai szociális modell megőrzéséért” elnevezésű kiemelt ügycsoport égisze alatt Magyarország célja az volt, hogy a világgazdaság megváltozását előidéző folyamatokból az Unió megerősödve kerüljön ki.
- 2) A „Polgárbarát Unió” című prioritás fedte le az alapjogok védelmének megerősítését és az uniós polgárság előtt lévő akadályok fokozatos és szisztematikus lebontását felölölő témaköröket, az európai Roma Keretstratégiát (a kulturális sokszínűség keretében) és Románia, valamint Bulgária schengeni övezethez való csatlakozásának szorgalmazását.
- 3) Az „Erősebb Európa” elnevezésű magyar prioritás – ami egyúttal reflektált elnökségi jelmondatunkra: „Erős Európa” – ölelte fel a Duna-stratégia kidolgozását, a „Területi Agenda 2020” program elfogadtatását, az energiapolitikát és az élelmiszer-biztonságot.
- 4) A „Bővítés és szomszédságpolitika” című pont fókuszált Horvátország uniós csatlakozási tárgyalásainak befejezésére, a Nyugat-Balkán helyzetére, valamint az úgynevezett Keleti-partnerség továbbvitelére.

3.1.3.4. Az Európai Bizottság (Bizottság)

A brüsszeli székhelyű Európai Bizottságnak (vagy röviden Bizottságnak)

- **koordinatív,**
- **végrehajtási és**
- **igazgatási feladatai** vannak.

A szerkezeti felépítésében mutatott hasonlóságok, valamint főbb funkciói miatt szokás a Bizottságot az EU kvázi kormányának is nevezni, noha ez a megállapítás nem fedi tökéletesen a valóságot. Kiemelt feladata a Szerződésekben foglaltak felügyelete, az uniós jogból fakadó kötelezettségek betartása és betartatása.

További feladatai:

- Az EU kezdeményező és javaslattevő szerve, amely egyben kizárólagos joggal rendelkezik a jogalkotási javaslatok beterjesztésére a döntéshozó szervek, így a Tanács és a Parlament elé.
- Végrehajtja az Unió költségvetését.
- Szűk körben jogalkotói hatáskörrel is rendelkezik a Szerződésekben meghatározott területeken.

Az Európai Bizottság a Tanácstól és az Európai Tanácstól eltérően nem kormányközi, hanem **szupranacionális elven működik**, azaz az Unió egészét szolgálva az uniós érdekek őreként végzi feladatait.

A Bizottság hivatali ideje az Európai Parlament ciklusaihoz igazodva öt év.

Az Európai Bizottság elnökét az Európai Tanács – az EP-választások eredményének figyelembevételével – meghozott javaslatára az Európai Parlament választja meg. Megválasztását követően a Bizottság elnöke a Tanáccsal közös megegyezésben elfogadja azt a tagállamok kormányai által javasolt listát, amelyen a Bizottság tagjaivá kinevezni kívánt személyek nevei szerepelnek. Minden

tagállamnak egy biztos jelölésére van joga, így a bizottsági testület (a biztosok kollégiuma) – beleértve az elnököt és az alelnököket is – 28 tagú (lesz). Az Európai Bizottságról mint testületről az Európai Parlament szavaz, majd jóváhagyását követően a Bizottságot az Európai Tanács nevezi ki. A biztosokkal szemben elvárás az, hogy európai elkötelezettségűek legyenek, és függetlenségükhöz ne férjen kétség.

Az Európai Bizottság testületileg az Európai Parlamentnek tartozik felelősséggel, valamint az EP bizalmatlansági indítvány elfogadásával lemondásra kényszerítheti a Bizottságot.

A bizalmatlansági indítvány lehetővé teszi az Európai Parlament számára az Európai Bizottság demokratikus ellenőrzését; a Bizottságot megbízatásának ideje alatt a Parlamentnek jogában áll bármely pillanatban visszahívni.

A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett módosítások elvileg lehetővé tennék a tagok számának csökkentését, de könnyen lehet, hogy a tagállamok presztízs okoktól vezérelve ezután is ragaszkodni fognak az „**egy állam, egy biztos**” elvéhez. Lényegadó különbség az állami megoldásokhoz képest, hogy az Európai Bizottságon belül a politikai szintet képviselő biztosok (kvázi miniszterek) alatt tulajdonképpen nincs államtitkári és helyettes államtitkári szint, ugyanis rögtön a szakmai szintet képviselő egy vagy több, egymáshoz kapcsolódó szakterületért felelős főigazgatóságok (DG) következnek, élükön a főigazgatókkal.

A főigazgatóságok igazgatóságokra, az igazgatóságok pedig osztályokra tagolódnak. A tagállami minisztériumok szakértő tisztviselői és a Bizottság szakemberei között rendszeres és szoros kapcsolat létezik egy-egy ügy kapcsán.

3.1.3.5. Az Európai Unió Bírósága (EUB)

Az Európai Unió Bírósága (EUB)

- **a Bíróságból;**
- **a Törvényszékből és**
- **az úgynevezett különös hatáskörű törvényszékekből¹¹⁴ áll.**

Az EUB székhelye Luxembourgban található.

A Bíróság tagállamonként egy, a Törvényszék 2016. szeptember 1-jétől negyvenhét, 2019. szeptember 1-jétől pedig tagállamonként kettő bíróból áll. A Bíróság munkáját tizenegy úgynevezett főtanácsnok segíti. Ők terjesztik a Bíróság elé a folyamatban lévő ügyekben az indítványokat. A bírákat és a főtanácsnokokat hatéves időtartamra a tagállamok kormányai nevezik ki közös megegyezéssel.

Munkájukat pártatlanul végzik, és megbízatásuk megújítható.

Az EUB legfontosabb feladata a jog tiszteletben tartásának biztosítása a Szerződések értelmezése és alkalmazása során. Az Európai Unió Bírósága dönt a keresettel eléterjesztett ügyekben. Keresetet a tagállamok, az intézmények, illetve természetes és jogi személyek nyújthatnak be meghatározott esetekben.

Szintén az Európai Unió Bírósága jogosult eljárni a későbbiekben részletezett előzetes döntéshozattal kapcsolatos ügyekben, továbbá a Szerződésekben meghatározott egyéb esetekben.

Fontos megemlíteni, hogy a hagyományos bírósági funkciók mellett az Európai Unió Bírósága „alkotmánybírói” feladatköröket is ellát.

¹¹⁴ 2005-től 2016 szeptemberéig működött különös hatáskörrel a Közzolgálati Törvényszék, az eurokratak és az uniós szervek, intézmények közötti jogviták elbírálására. Megszűnésével hatásköreit a Törvényszék vette át.

Ennek bizonyítéka, hogy az EUB kizárólagosan jogosult a Szerződések kötelező érvényű értelmezésére, és hivatalból vagy kérelemre megvizsgálja a másodlagos joganyagba tartozó legtöbb jogi aktus jogszerűségét. Amennyiben az EUB a kérdéses jogszabály jogszerűtlenségét állapítja meg, úgy azt semmisnek nyilvánítja. **A Bíróság három- vagy öttagú tanácsokban, kivételes esetekben pedig 13 tagú nagytanácsban vagy teljes ülésen jár el.**

Az Európai Bíróság jogértelmezése, döntései és határozatai az Európai Unió tagállamaiban kötelező erővel bírnak.

A tagállamokat és az uniós intézményeket meghatalmazottak, más peres feleket pedig ügyvédek képviselik az eljárásban. Magyar részről az igazságügyi miniszter – a Kormány eljárás tárgya szerint felelős tagjával együttműködve – látja el a Kormány képviseletét az Európai Unió Bírósága előtti eljárásokban, koordinálja a képviselet ellátásához szükséges iratok előkészítését, elkészíti a beadványokat, illetve figyelemmel kíséri az eljárásokat, és gondoskodik az ezekből esetlegesen következő jogalkotási feladatok meghatározásáról, programozásáról és teljesítésének ellenőrzéséről. A nemzetközi bírói fórumok mindegyikéhez hasonlóan az Európai Unió Bírósága előtt zajló eljárás is két szakaszból, egy hangsúlyosabb írásbeli és egy szóbeli részből áll.

3.1.3.6. *A Számvevőszék*

A luxembourgi székhellyel működő **Számvevőszék végzi az Unió pénzügyi ellenőrzését.** Ennek az intézménynek a **felépítése** – azzal, hogy ebben az esetben nem bírákról, hanem pénzügyi szakemberekről van szó – szinte **tökéletesen megegyezik a Bíróságéval**, ezért ennek részletes ismertetésétől e helyütt eltekintünk, az ott elmondottak megfelelően irányadók. A Számvevőszék legfontosabb **feladata**, hogy megvizsgálja az Unió összes bevételre és kiadásra vonatkozó elszámolását, továbbá az olyan intézményeket, amelyek EU-s forrásokból részesednek.

3.1.3.7. *Európai Központi Bank és a Központi Bankok Európai Rendszere*

Az Európai Központi Bank (EKB) székhelye Frankfurt am Main. Az EKB-nek különösképpen az euróövezethez tartozó tagállamok tekintetében van szerepe, mégpedig annyiban, hogy az Unió monetáris politikáját az Európai Központi Bank – kiegészülve az érintett tagállamok jegybankjaival a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) keretében – irányítja, vagyis az eurózóna tagországainak ezen a területen hatáskörük tulajdonképpen nincs. Kizárólagosan jogosult euró kibocsátásának engedélyezésére. A KBER rendszerében speciális státusszal benne vannak az eurózónához nem tartozó tagállamok jegybankjai is, igaz az európai valutaunió ügyeiben való döntésekben és azok végrehajtásában nem vesznek részt.

3.1.3.8. *Egyéb intézmények*

A **Gazdasági és Szociális Bizottság (GSzB)** – a Régiók Bizottsága mellett – az EU-intézmények egyik tanácsadó szerve. A GSzB a Római Szerződések alapján 1957-ben jött létre azzal a céllal, hogy a különféle gazdasági, szociális érdekcsoportokat bekapcsolják a közösségi döntések előkészítésébe. A szerv feladata, hogy tanácsokat adjon a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament számára, de az EU intézményei bizonyos kérdésekben kötelesek konzultálni a GSzB testületével, bár véleményüket nem kötelesek figyelembe venni a döntéshozatal során. A jelenleg 350 tagú testület a munkaadók, a munkavállalók és az egyéb civil szervezetek képviselőiből áll, akiket a tagállamok javaslatára a Tanács nevez ki minősített többséggel öt éves időtartamra.

A **Régiók Bizottságát** (CoR) a Maastrichti Szerződés hozta létre abból a célból, hogy lehetővé tegyék a települési és területi helyhatóságok számára a konzultációs részvételt az uniós döntéshozatalban. Tagjait – jelenleg 350 főt – a helyi önkormányzatok demokratikusan választott képviselői vagy tisztségviselői közül a tagállamok javaslatára a Tanács minősített többséggel nevezi ki ötéves időtartamra.

Az **Ombudsman** az Európai Parlament által öt évre megválasztott, Strasbourgban székhellyel rendelkező jogvédő intézmény. Az Ombudsmanhoz az uniós polgárok, az EU-ban lakóhelylyel rendelkező személyek, valamint az Európai Unió területén bejelentett irodával rendelkező társadalmi szervezetek és vállalkozások fordulhatnak, amennyiben nem megfelelő bánásmódban részesültek, illetve sérelmet szenvedtek az EU intézményei által. Az ombudsman a panaszok alapján vizsgálatokat folytathat, javaslatokat és ajánlásokat tehet az EU intézményei számára.

3.2. ALMODUL: AZ EURÓPAI UNIÓ JOGRENDSZERE

Az Európai Unió jogrendszere egy belső jogi és nemzetközi jogi, továbbá sajátos elemeket is felmutató, de valójában egyetlen más rendszerre sem emlékeztető önálló jogrendszert jelent.

3.2.1. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGRENDSZERÉNEK SAJÁTOS SÁGAI ÉS LEGFONTOSABB ELEMEI

Az EU-jog önálló jogágnak minősíthető, igaz, természetesen ösztönzést merít más jogterületekről, és azokra reflektálva fejleszti tovább saját magát. Annak érdekében, hogy az EU-jog sajátosságai láthatóvá váljanak, határait világosan rögzíteni kell, és meg kell különböztetni más, rokon jogágaktól.

Az Európai Unió jogrendszerének sajátosságai az alábbiak:



- Az EU-jog nem azonos azzal, amit általában „Európa-jognak” neveznek, ugyanis míg az előbbi kizárólag azokat a jogszabályokat takarja, amelyek az Európai Unió tulajdonképpeni jogrendszerét jelentik, addig az utóbbi ennél tágabb kört jelent, magában foglalva más európai szervezetek (például az Európa Tanács) joganyagát, valamint az európai regionális szokásjogot is.
- A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően már a „közösségi jog” terminust sem használjuk, helyette az „uniós jog” kifejezés a helytálló.
- Az EU-jog bár helyenként mutat rokon jegyeket belső jogi jogágakkal is, azt mégsem a nemzeti jogalkotó szervek, hanem jórészt az Európai Unió saját intézményei hozzák létre sajátos jogalkotási eljárások során. Az EU jogrendjének alanyai maga az Európai Unió – amelyet a Lisszaboni Szerződés módosítása ismert el elsőként jogi személyként –, az EU intézményei és szervei, a tagállamok, valamint a természetes és jogi személyek.

Az elengedhetetlenül szükséges bevezető és lehatároló megjegyzéseket követően tisztázni kell, hogy pontosan mi is minősül EU-jognak. Ennek érdekében most röviden áttekintjük annak jogforrási rendszerét, kitérve az egyes jogszabálytípusokra, és részletezve azok lényegadó sajátosságait. A belső jogi jogágakra emlékeztet az – ami a nemzetközi közjogban kis túlzással ismeretlen –, hogy **az EU-jogban létezik jogforrási hierarchia**, ami azonban meglehetősen sajátos módon érvényesül. **Az EU jogrendje kettős tagozódású, és ennek megfelelően két átfogó egységből, nevezetesen elsődleges és másodlagos jogból épül fel.** Az alá-fölérendeltségi viszonyrendszerben az elsődleges

joganyagba tartozó normák a másodlagos joganyagba tartozó jogszabályok „felett állnak”, célszerű így az előbbi fogalomkör ismertetésével kezdeni a jogrendszer áttekintését.

A legfontosabb elsődleges jogforrások

- **Alapító Szerződések:** Az EU-jog elsődleges jogrendjébe tartoznak mindenekelőtt – a korábban már számos alkalommal hivatkozott – Alapító Szerződések: ESZAK, EGK, EURATOM, illetve ezek módosításai (például Maastrichti Szerződés). A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az Alapító Szerződéseket módosították, átnevezték és egységes szerkezetbe foglalták, nevezetesen az Európai Unióról szóló Szerződést (amelynek tulajdonképpen az 1992. évi Maastrichti Szerződés adja a gerincét) és az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződést (amely pedig az 1957. évi Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés vázára épül fel) értjük alatta. Az előbbit magyarul hivatalosan EUSz-ként, az utóbbit pedig EUMSz-ként rövidítjük.
- Az úgynevezett **csatlakozási szerződések és azok mellékletei**, így beleértve természetesen a mások mellett Magyarországgal is megkötött 2003. évi csatlakozási szerződést.
- **Alapjogi Charta:** az uniós polgárok alapjogait és bizonyos emberi jogokat összefoglaló doku mentum.

Az elsődleges joganyagba tartozó jogszabályokat, a klasszikus kormányköziség elvének talaján állva, az érintett tagállamok konszenzussal (teljes egyetértés mellett) módosíthatják vagy helyezhetik hatályon kívül.

A másodlagos jogforrások – a jogi aktusok

Az elsődleges joggal szemben **a másodlagos joganyagba tartozó jogforrásokat** az elsődleges joganyaghoz számított alapító szerződésekkel létrehozott **uniós** – jórészt a nemzetekfelettség vagy más néven **a szupranacionalitás alapelvén álló – intézmények alkotják meg**, a tagállamoktól és azok kormányaitól nagyrészt függetlenül, az alapító szerződésekben leírt jogalkotási eljárások során.

Az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az intézmények **rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket** fogadnak el. Jelenlegi elnevezésük szerint ezek az **Unió jogi aktusai**.

A **rendelet** általános hatállyal bír, vagyis minden jogalany (EU, tagállamok, intézmények, természetes és jogi személyek) számára jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg. A rendelet teljes egészében kötelező, és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

Az **irányelv** az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra nézve kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

A **határozat** teljes egészében, és amennyiben külön megjelöli a címzettjeit, úgy csak azokra kötelező.

Az **ajánlás** címzettjeire nézve bizonyos cselekvési és magatartási szabályokat fogalmaz meg.

A véleményben az EU intézménye álláspontot határoz meg valamely kérdésben.

A másodlagos jogforrásokat úgynevezett jogalkotási eljárások keretében fogadják el, ennek során legfőképpen az Európai Bizottságnak, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak van szerepe.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta kétféle jogalkotási eljárás létezik: egyfelől az úgynevezett **rendes jogalkotási eljárás**, másfelől pedig a **különleges jogalkotási eljárás**. Mindig

a Szerződések egyes konkrét rendelkezései határozzák meg, hogy adott feladatkör tekintetében melyik jogalkotási eljárást kell alkalmazni.



A rendes jogalkotási eljárásban a Bizottság előterjeszti a rendeletre, irányelvre vagy határozatra vonatkozó jogalkotási javaslatát. Ezt az Európai Parlament és a Tanács meghatározott eljárási rendben, közösen fogadja el. A rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogalkotási aktusokat az Európai Parlament és a Tanács elnökei írják alá, és azokat az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni az Unió valamennyi hivatalos nyelvén.

A rendes jogalkotási eljárással szemben a különleges jogalkotási eljárás több típust foglal magában, amelyek közös jellemzője, hogy az Európai Parlamentnek a rendes jogalkotási eljáráshoz képest lényegesen szerényebb befolyása van a jogi aktusokra.

3.2.2. ALAPJOGVÉDELEM AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az alapjogok védelme kezdetben nem volt kiemelkedő területe az európai integrációnak, és még ma is elsősorban tagállami feladat azzal a különbséggel, hogy az uniós jog alkalmazási körében eljárva minden tagállamnak gondoskodnia kell az uniós mércével mért alapjogok betartásáról.



Az EU ezzel kapcsolatos tevékenységének alapjait az **Alapító Szerződések rendelkezéseiben** és az **Európai Unió Alapjogi Chartájában** lehetjük meg.

Az EUSz az Unió értékeiként rögzíti az emberi méltóság és az emberi jogok tiszteletben tartását, beleértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait. Amennyiben valamely tagállam súlyosan és tartósan megsérti az előbb említett értékeket, így az emberi jogokat is, legvégső esetben az érintett tagország Szerződésekből eredő jogai felfüggeszthetők.

Az Alapjogi Charta a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira és nemzetközi kötelezettségeire építve sorolja fel az alapjogokat.

Az Alapjogi Charta alapjogokról, nem pedig emberi jogokról beszél, mégpedig jórészt azért, mert a benne foglalt **jogosultságok az úgynevezett uniós polgárság intézményéhez kötődnek elsősorban**, bár kétségtelenül nem kizárólagosan.

Az Alapjogi Charta megalkotására azért volt szükség, hogy az uniós polgárok emberi jogi védelemben részesüljenek az EU-val szemben, ezért a Charta címzettjei az Unió intézményei, szervei és hivatalai, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben az EU-jogot hajtják végre.

3.2.3. AZ EURÓPAI UNIÓS JOG ÉS A MAGYAR JOG VISZONYA

A magyar jog és az EU-jog kapcsolata már jóval a magyar uniós csatlakozás előtt megkezdődött, mégpedig – egyebek mellett – az úgynevezett jogharmonizációval, ami időben lezáratlan, végtelen folyamatot jelent.

A **jogharmonizáció** jelenti azt a folyamatot, amelynek során **a tagállami belső jogrendszerek összhangba kerülnek az EU-joggal**, és ezáltal a nemzeti jogrendszerek közelednek egymáshoz. A jogharmonizáció legfontosabb uniós jogi eszköze az irányelv (ami az abban meghatározott elérendő célt tekintve kötelező), ám más EU-s normák is betöltnek ilyen szerepet.

A jogharmonizációs kötelezettség elmulasztása vagy késedelmes teljesítése úgynevezett kötelezettségzegési eljárást eredményezhet, amely kapcsán legvégső esetben az érintett tagállam átalányösszeg vagy kényszerítő bírság megfizetésére kötelezhető.

Magyarországon a legtöbb jogszabálytervezetet először előzetes egyeztetésre, majd **közigazgatási egyeztetésre** bocsátják, és az Igazságügyi Minisztérium minden esetben megvizsgálja az adott tervezet **uniós joggal való összeegyeztethetőségét**.

Miniszteri rendeletek esetében létezik egy harmadik szűrő is, amikor úgynevezett kihirdetés előtti egyetértésre kell megküldeni a rendlettervezetet, de előtte be kell szerezni az igazságügyért felelős miniszter nyilatkozatát arról, hogy a kihirdetéssel alkotmányossági és uniós jogi szempontból egyetért. Amennyiben a miniszter egyetértését megtagadja, úgy a javaslatot a válaszlevélben foglaltaknak megfelelően át kell dolgozni, különben a rendelet nem hirdethető ki.

Szintén a jogharmonizációs kötelezettséggel függ össze, hogy minden ilyen célt is szolgáló magyar jogszabályt úgynevezett **jogharmonizációs záradékkal** kell ellátni, amely tartalmazza a konkrét harmonizációs kötelezettségre vonatkozó információkat, azaz hogy a magyar norma pontosan **melyik uniós jogszabály jogharmonizációját valósítja meg.**

Ezenkívül a jogharmonizációs kötelezettséggel kapcsolatban az Igazságügyi Minisztérium egy – a világhálóról elérhető – úgynevezett **jogharmonizációs adatbázist** is működtet, ami naprakész módon tartalmazza a jogharmonizációs kényszerrel jelentő uniós jogi normákat és azzal kapcsolatban a magyar jogalkotási feladatokat az első helyi felelős jogalkotó szervek megnevezésével.

Ennek kapcsán ezeknek a szerveknek **jogharmonizációs javaslatot** kell készíteniük, amiben – egyebek mellett – fel kell tüntetni:

- 1) a jogharmonizációs javaslatot készítő minisztériumot;
- 2) a jogharmonizációs kötelezettséget keletkeztető uniós jogi aktust;
- 3) az átültetésre nyitva álló határidőt, valamint
- 4) azt, hogy ezzel összefüggésben mely magyar jogszabályok módosítása vagy esetlegesen újjak elfogadása indokolt.

Az uniós és a magyar jog viszonyrendszere kapcsán meg kell említeni az úgynevezett **közvetlen hatály problematikáját**, ami akkor merül fel, ha bizonyos uniós jogszabályok tagállami intézkedések nélkül hoznak létre jogokat és kötelezettségeket az uniós jog alanyaira nézve.

Az Európai Unió Bírósága megállapította, hogy az uniós jog rendelkezéseinek közvetlen hatálya megdönthető vélelmet jelent. Ez – egyebek mellett – annyit tesz, hogy **az uniós jogszabályok rendelkezései nemzeti bíróságok és hatóságok előtt felhívhatók.** Végül meg kell még említeni ezzel kapcsolatban az úgynevezett előzetes döntéshozatali eljárást is, amelynek az a célja, hogy a nemzeti bíróságok és hatóságok jogalkalmazása összhangban legyen az uniós joggal. Amennyiben valamely tagállam bírósága (ezt a fogalmat az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata a hagyományos bíróságokon túlmenően tulajdonképpen valamennyi olyan állami szervre kiterjesztette, ahol hatósági döntéshozatal zajlik) előtt a Szerződések vagy más uniós jogi aktusok értelmezése kapcsán kérdés merülne fel, és úgy ítéli meg, hogy határozata meghozatalához ennek a kérdésnek az eldöntése szükséges, úgy megkeresheti az EUB-t annak érdekében, hogy az megválaszolja ezt a kérdést.



Az Alaptörvény kifejezetten rögzíti, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt nem csak a szuverén nemzeti jogalkotó által kibocsátott Alaptörvény és a jogszabályok írhatnak elő, hanem európai uniós tagságunk révén az Európai Unió joga is. Természetesen ez csak abban az esetben érvényesülhet, amennyiben Magyarország az E) cikk (2) bekezdése szerint az Alaptörvényből eredő egyes – az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló nemzetközi szerződés által meghatározott – hatásköreit az Európai Unió intézményei útján gyakorolja.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény vonatkozásában egy új védendő értéket, egyúttal az uniós jogharmonizáció korlátját is megállapította: az alkotmányos identitást vagy alkotmányos önazonosságot. Ennek tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései révén bontja ki esetről-esetre, különös figyelemmel a történeti alkotmány vívmányaira. Tulajdonképpen olyan alkotmányos elvek és intézmények katalógusáról van szó, amelyek nélkül az Alaptörvény elvesztené nemzeti jellegét. A magyar alkotmányos önazonosság szegletkövei lehetnek például: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Ezek az elvek és intézmények a magyar történeti alkotmány olyan vívmányai, amelyek az Alaptörvény és az egész jogrendszer nyugszik. Az alkotmányos önazonosságról nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Ezen úgynevezett identitáskontroll mellett, a szuverenitáskontrollt is feladatként határozta meg az Alkotmánybíróság, amelynek zsinórmértékét a nemzeti hatalomgyakorlás tényleges érvényesülése, illetve a közhatalom intézményeinek nemzet általi ellenőrizhetősége képezi [22/2016. (XII. 5) AB határozat].

4. MODUL: GAZDÁLKODÁSI ÉS PÉNZÜGYI ALAPISMERETEK

A következő fejezetben áttekintjük az állam működéséhez kapcsolódó legalapvetőbb gazdasági, pénzügyi kérdéseket, bemutatjuk az állami bevételek és kiadások körét, az államháztartás felépítését, szervezetét, valamint működésének szabályait. A fejezet megismerteti a legfontosabb közgazdaságtani, pénzügyi alapfogalmakat, alapösszefüggéseket, továbbá kitér a költségvetési szervek működésének bemutatására.

4.1. ALMODUL: PÉNZÜGYI ALAPISMERETEK

A gazdaságpolitika azoknak a céloknak, módszereknek, eszközöknek az összessége, rendszere, amelyek meghatározzák a gazdasági fejlődés irányát és az ehhez szükséges eszközöket. A gazdaságpolitika főbb területei a monetáris politika és a költségvetési vagy más néven fiskális politika.

4.1.1. A MONETÁRIS POLITIKA CÉLJA ÉS ESZKÖZRENDSZERE

4.1.1.1. A monetáris politika célja és eszközrendszere

A **monetáris politika célja** a nemzeti fizetőeszköz értékének megőrzése, a pénzügyi rendszer (hitelezeték, pénzügyi vállalkozások) működőképességének, stabilitásának biztosítása, az infláció mérséklése és a gazdasági növekedés elősegítése. A monetáris politika kialakításában a központi bank (jegybank) szerepe a meghatározó. E folyamat során figyelemmel kell lenni a gazdaság pénzszükségletére, ahhoz kell igazítani a pénzkínálatot.

A monetáris politika legfőbb irányítója, a **központi bank** többféle eszközzel is **befolyásolhatja** a gazdaságban lévő pénzmennyiséget:

- A jegybanki tartalékráta módosítása révén. (A tartalékráta azt mutatja meg, hogy egy kereskedelmi bank a meglévő betéteinek hány százalékát köteles a központi banknál elhelyezni.) Ha a ráta növekszik, a bankok kevesebb kereskedelmi banki pénzt képesek teremteni adott jegybankpénzmenyiség mellett, így a pénzkínálat csökken.
- A központi bank refinanszírozás keretében hitelt nyújt a kereskedelmi bankoknak. (Refinanszírozás során egy bank nem saját forrásból finanszírozza a hiteladást, ilyen ügyleteknél másik banktól vagy a jegybanktól kér hitelt és azt adja tovább.) Ha a hitel drágább vagy elérhető mennyisége csökken, a kereskedelmi bankoknak jellemzően vissza kell fogniuk kihelyezéseiket, így a pénzkínálat csökken.
- A jegybanki alapkamat változtatásával ugyancsak befolyásolható a pénzkínálat. Ha az alapkamat növekszik, a kereskedelmi bankok emelik a hitelek és a betétek kamatát, így a megtakarítási hajlandóság nő, miközben a hiteligény csökken, vagyis a gazdaságban lévő pénzmennyiség csökkeni fog.
- Nyílt piaci műveletekkel, azaz deviza vagy értékpapír megvételével, illetve eladásával a központi bank ugyancsak növelheti vagy csökkentheti a pénzmennyiséget.

Az **infláció** tartós árszínvonal-emelkedést jelent. Ha nem csupán arról van szó, hogy egy-egy termék ára növekszik, míg más termékeké csökken, hanem az árak általában növekvő tendenciát mutatnak, inflációról beszélhetünk. Az infláció nem tévesztendő össze az ársokkal, amely az árak egyszeri hirtelen megugrását és egy magasabb szinten történő stabilizálódását jelenti.

Az árszínvonal-emelkedés egyben azt is jelenti, hogy a pénz vásárlóértéke folyamatosan csökken. (Ugyanannyi pénzmennyiségért kevesebb árut lehet vásárolni a boltban.)

Idővel nemcsak a termékek, szolgáltatások, hanem a külföldi fizetőeszköz ára is változik. A hazai és a külföldi fizetőeszköz egymáshoz viszonyított aránya az árfolyam. Azokban az országokban, ahol a gazdaságban a külkereskedelem alakulása meghatározó tényező, az árfolyam ingadozása komoly gondokat okozhat. A jegybank mozgásterét az árfolyamváltozás hatásai is behatárolják. A hazai fizetőeszköz gyengülésének és erősödésének hatását a következő táblázat mutatja be.

| | Hazai fizetőeszköz gyengülése | Hazai fizetőeszköz erősödése |
|-------------------------------|---|---|
| Hatása | egységnyi külföldi fizetőeszköz hazai fizetőeszközben számolt értéke növekszik | egységnyi külföldi fizetőeszköz hazai fizetőeszközben számolt értéke csökken |
| Export, idegenforgalom | Az exportnak és az idegenforgalomnak kedvez, mivel a külföldi pénznemben számolt eladások magasabb hazai fizetőeszközben kifejezett bevételt eredményeznek. | Az export és az idegenforgalom versenyképessége romlik, mivel az egységnyi külföldi pénznemben számolt eladások kevesebb hazai fizetőeszközben kifejezett bevételt eredményeznek. |
| Import | Az import drágul, a kizárólag belföldi piacra termelőkre nehezedő versenynyomás enyhül. | Az import olcsóbbá válik, a behozatal növekszik, ami a belföldi piacra termelő hazai cégek számára kedvezőtlen. |
| Beruházások | A belföldi gazdaságot élénkíti, a beruházásokat ösztönzi. | A belföldi termelést és a beruházásokat visszafogja. |
| Munkanélküliség | A belföldi gazdaság élénkülése csökkentheti a munkanélküliséget. | A belföldi gazdaság visszaesése miatt növekedhet a munkanélküliség. |
| Infláció | Az import drágulása miatt növekedhet az infláció, különösen, ha a behozatal belföldi forrásból nem pótolható. | Az infláció mérséklődhet, ha az importőrök a hasznot (a behozatal olcsóbbá válásából adódó költségcsökkenést) továbbadják. |
| Adósság | A devizában felvett hitelek törlesztése magasabb összegbe kerül forintba átszámolva. | A devizában felvett hitelek törlesztése alacsonyabb összegbe kerül forintba átszámolva. |

7. táblázat: A hazai fizetőeszköz árfolyamváltozásának hatásai

4.1.1.2. Adósság

Az **adósság hitelviszonyon alapuló tartozások névértéken számítva**. Egy ország eladósodottságát befolyásolja az államháztartás alrendszerének adóssága, de a lakosság, valamint a vállalatok eladósodottsága is. Nagyon nagy mértékű eladósodás esetén adósságválság alakul ki. Adósságválság esetén egy ország fizetési mérleg hiánya tartósan nagy, ezért hitelfelvételre kényszerül. Ahhoz, hogy fizetni tudja kötelezettségeit, a felvett hitelre is mindig újabb hitelt kell felvenni. Az adósságválság megelőzése érdekében Magyarországon elfogadásra került a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény. Magyarország pénzügyi sérülékenységének legfőbb forrása a magas állam adósság. Az Alaptörvény előírja, hogy az államadósságot a GDP 50 százaléka alá kell csökkenteni. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény definiálja az államadósság fogalmát, és szigorúan szabályozza az ennek részét képező önkormányzati adósság képződésének feltételeit. Az 50 százalékos adósságsszint eléréséig olyan adósságcsökkentési szabályt definiál, ami egyszerű, kizárja a pro-ciklikusságot, automatikusan kezeli az Alaptörvény azon kitételét, miszerint tartós és jelentős gazdasági visszaesés esetén el lehet tekinteni az adósságcsökkentéstől, és biztosítja az 50 százalékos adósságmutató elérését belátható időn belül.

4.1.1.3. A pénzügyi közvetítőrendszer működése

A **pénzügyi közvetítőrendszer** elsődleges **feladata**, hogy a megtakarítók és a hitelfelvevők között kapcsolatot teremtsen. Az összekapcsolódás színterét jelentő **piacokat** két csoportba soroljuk: az egy évnél rövidebb idejű pénzcserék a **pénzpiac**on, az egy évnél hosszabb idejű pénzcserék a **tőkepiac**on zajlanak. A pénzügyi közvetítőrendszer működésére szigorú szabályozás vonatkozik, komoly kockázatot jelent ugyanis, hogy az érintett intézmények nem saját pénzeszközeiket, hanem mások pénzét (a megtakarítókét) adják kölcsön, illetve fektetik be. A Magyar Nemzeti Bank látja el a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét.

4.1.1.4. Magyar Nemzeti Bank

A **Magyar Nemzeti Bank** (a továbbiakban: MNB) hazánk központi bankja és a Központi Bankok Európai Rendszerének, valamint a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének tagja. Az MNB, valamint döntéshozó szerveinek tagjai feladataik végrehajtása és köteleességeik teljesítése során függetlenek, nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat a Kormánytól, az Európai Unió intézményeitől és szerveitől (az Európai Központi Bank kivételével), tagállamainak kormányaitól vagy bármilyen más szervtől. Az MNB elnöke az Országgyűlésnek beszámolási kötelezettséggel tartozik. Az MNB **elsődleges célja** az árstabilitás elérése és fenntartása. Az MNB elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül, a rendelkezésére álló monetáris politikai eszközökkel támogatja a Kormány gazdaságpolitikáját.

Az MNB szervei a **monetáris tanács**, a Pénzügyi Stabilitási Tanács, az igazgatóság és a **felügyelőbizottság**. Az MNB élén **elnök** áll, akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki hat évre. Az elnök felelős a monetáris tanács döntéseinek végrehajtásáért és az MNB működésének irányításáért. Az MNB elnöke a Költségvetési Tanács tagja, a feladathoz kapcsolódóan a MNB rendszeres kiadványt jelentet meg. A kiadványsorozat célja, hogy a Költségvetési Tanácsot törvényben, illetve a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvényben meghatározott feladatai ellátásában támogassa. Az MNB **alelnökeinek** megbízatása hat évre szól. Az MNB legalább kettő, legfeljebb három alelnökkel rendelkezik.

Az MNB alapvető feladatai:

- Meghatározza és megvalósítja a monetáris politikát.
- Kizárólagosan jogosult bankjegy- és érmekibocsátásra. Az MNB által kibocsátott bankjegy és érme – ideértve az emlékbankjegyet és emlékérmét is – Magyarország törvényes fizetőeszköze.
- Hivatalos deviza- és aranytartalékot képez és kezeli azt.
- Biztosítja a pénzügyi közvetítőrendszer zavartalan, átlátható és hatékony működését. A pénzügyi közvetítőrendszer részét képező személyek és szervezetek prudens (a külső jogszabályoknak és a belső szabályzatoknak megfelelő, óvatos, körültekintő) működésének elősegítését, az egyes pénzügyi szervezeteket, illetve a pénzügyi szervezetek egyes szektorait fenyegető, nemkívánatos üzleti és gazdasági kockázatok feltárását.
- A pénzügyi szervezetek által nyújtott szolgáltatásokat igénybevevők érdekeinek védelme, a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni közbizalom erősítése.
- Az MNB a Pénzügyi Békéltető Testület útján ellátja a fogyasztók és pénzügyi közvetítőrendszer egyes szervezetei között a vitás kérdések bírósági úton kívüli rendezését.
- Számlavezetési tevékenységet végez.

Az MNB a felsoroltakon túl egyéb tevékenységet – jogszabályban meghatározott felhatalmazás alapján – csak elsődleges célja és alapvető feladatai teljesítésének veszélyeztetése nélkül folytathat.

4.1.1.5. Hitelintézetek, pénzügyi vállalkozások

A hitelintézetek és a pénzügyi vállalkozások pénzügyi szolgáltatásokat és kiegészítő pénzügyi szolgáltatásokat nyújtanak.

A **pénzügyi szolgáltatások** körébe az alábbi főbb tevékenységek tartoznak többek között:

- betétek gyűjtése és más visszafizetendő pénzeszköz nyilvánosságtól történő elfogadása;
- hitel és pénzkölcsön nyújtása;
- pénzforgalmi szolgáltatások nyújtása;
- kezesség és bankgarancia vállalása, egyéb bankári kötelezettség vállalása;
- valutával, devizával, váltóval, illetve csekkel saját számlára vagy bizományosként történő kereskedelmi tevékenység;
- pénzügyi szolgáltatás közvetítése.

Kiegészítő pénzügyi szolgáltatásnak minősülnek az alábbi tevékenységek:

- pénzváltási tevékenység;
- fizetési rendszer működtetése.

A felsorolt tevékenységek üzletszerűen csak **engedéllyel** végezhetők. Ha a törvény másképp nem rendelkezik, kizárólag a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró MNB (a továbbiakban: Felügyelet) engedélyével végezhető pénzügyi szolgáltatás, valamint kiegészítő pénzügyi szolgáltatás.

Hitelintézet az a pénzügyi intézmény, amely a pénzügyi szolgáltatások közül

- legalább betétet gyűjt, vagy más visszafizetendő pénzeszközt fogad el a nyilvánosságtól (ide nem értve a külön jogszabályban meghatározott nyilvános kötvénykibocsátást), valamint
- hitelt és pénzkölcsönt nyújt vagy elektronikus pénzt bocsát ki.

A hitelintézet bank, szakosított hitelintézet vagy szövetkezeti hitelintézet (takaré-, illetve hitelszövetkezet) lehet.

- 1) A **bank** az a hitelintézet, amely a betétgyűjtést, a hitel és pénzkölcsön nyújtását, valamint a pénzforgalmi szolgáltatásokat üzletszerűen végzi. Kizárólag bank kaphat engedélyt a pénzügyi szolgáltatások teljes körének végzésére.
- 2) A **szakosított hitelintézet** (például jelzálog-hitelintézetek, Magyar Fejlesztési Bank Zrt.) a rá vonatkozó külön törvényi szabályozásnak megfelelően jogosult tevékenységének végzésére azzal, hogy nem kaphat engedélyt valamennyi pénzügyi szolgáltatás végzésére.
- 3) A **szövetkezeti hitelintézet** (takaré- vagy hitelszövetkezetek) a hitelreferencia-szolgáltatás kivételével valamennyi pénzügyi szolgáltatást végezhet, emellett kiegészítő pénzügyi szolgáltatásként pénzváltási tevékenységet, valamint bankközi piacon pénzügyi ügynöki tevékenységet is folytathat. A szövetkezeti hitelintézet tevékenységeit csak saját tagjai (tulajdonosai) körében végezheti.

A **kereskedelmi bankoknak** tevékenységük során **sokféle kockázattal** kell számolniuk. A banki kockázatok körébe tartozik többek között a **hitelkockázat** (az adósoktól nem minden esetben sikerül a teljes kamatot és a tőkét megkapni), a **likviditási kockázat** (a betétek egy részét készpénzben kell tartani az előre be nem jelentett betétfelvételi igények teljesítése érdekében, de a készpénznek nincs hozama), a **működési kockázat** (előfordulhat, hogy a működési költségek meghaladják a működési bevételeket). Annak érdekében, hogy a bankok minden körülmény között képesek legyenek a betétfelvételi igények teljesítésére, számos **korlátozó előírásnak** kell megfelelniük. A korlátozó szabályok **célja**, hogy biztosítsák a bankok **prudens** (óvatos, körültekintő, megbízható) működését, elősegítsék a bankok **likviditásának**, vagyis rövid távú fizetőképességük, valamint **szolvenciájuk**, azaz hosszú távú fizetőképességük megőrzését.

Ilyen korlátozó előírások többek között a következők:

- Az alapításhoz szükséges tőke (jegyzett tőke) minimuma bank esetében 2 milliárd forint, szakosított hitelintézetnél a külön törvényi szabályozás szerint meghatározott jegyzett tőke, szövetkezeti hitelintézet esetében 300 millió forint. A hitelintézet saját tőkéje nem csökkenhet a jegyzett tőke alá (saját tőke védelme).
- Előírja a törvény, hogy a hitelintézeteknek a velük szemben fennálló követelések kielégítésének fedezeteként mekkora tőkét kell folyamatosan biztosítaniuk. Ezt a tőkét **szavatoló tőkének** nevezzük. A jogszabályi előírások a kockázatos kihelyezésekhez mérten tőkemegfelelési követelményeket is előírnak.
- A törvény korlátozza, hogy egy ügyfélnek vagy az egy érdekkörbe tartozó ügyfeleknek tőkéjük mekkora részét adhatják kölcsön a hitelintézetek (**kockázatvállalási korlát**).

A **pénzügyi vállalkozások** (például a lízingcégek) olyan pénzügyi intézmények, amelyek egy vagy több pénzügyi szolgáltatást végeznek, azonban nem folytathatnak betétgyűjtést, nem nyújthatnak pénzforgalmi szolgáltatásokat, és nem végezhetnek pénzváltási tevékenységet. A pénzügyi vállalkozások tevékenységi körébe tartoznak a lízing- és a faktoringügyletek, míg ügyfélkörükbe háztartások és vállalkozások is tartozhatnak. A lízing kifejezés az angol lease (bérlet) szóból származik. Szerződési formaként a bérlet és az adásvétel keveredéséből alakult ki, bár egyik sem található meg benne tiszta formában. Lízingtevékenységet folytatnak például az autófinanszírozásban részt vevő pénzügyi lízingcégek. A faktoring lényegében egy megállapodás a faktorház (faktoringgal

foglalkozó pénzügyi vállalkozás) és az árut, szolgáltatást nyújtó vállalat (eladó) között. Ennek keretében a faktorház megvásárolja az eladótól a vevővel szemben fennálló követelését. A követelés megvásárlását követően a faktorház lesz jogosult a követelés beszedésére a fizetés határidejének lejártakor. A tőzsdei kereskedés esetében (például részvények adásvétele), a befektetők nem vihetik megtakarított pénzüket közvetlenül a tőzsdére, hanem mindezt egy pénzügyi vállalkozás – bróker-cég – bevonásával érhetik el. Pénzügyi vállalkozás alapításához legalább 50 millió forint jegyzett tőke rendelkezésre bocsátása szükséges.

A 2007-ben kezdődött pénzügyi-gazdasági válság során számos országban súlyos összegeket fordítottak a közpénzekből pénzügyi intézmények támogatására, bankjaik megmentésére a pénzügyi stabilitás megőrzése céljából. Ez több esetben az államok túlzott eladósodásához is vezetett. A szanalás, a fizetéseképtelen pénzügyi intézmények kényszerrel megvalósuló szerkezetátalakítása, amelynek célja az alapvető pénzügyi intézményi funkciók folyamatosságának biztosítása, a pénzügyi stabilitás megőrzése. Más szóval, a szanalás a rendes fizetéseképtelenségi (felszámolási) eljárásnak egy olyan alternatívája, amely lehetővé teszi a fizetéseképtelenség határához érkezett intézmények reorganizációját vagy csak részleges felszámolását. A fő irányvonal, hogy az adófizetők terhelése helyett a tulajdonosi és hitelezői teherviselést erősíti egy nehéz helyzetbe kerülő pénzügyi intézmény helyzetének rendezése során. Szintén az adófizetők „védi” a Szanalási Alap létrehozása, amelynek jóvoltából a szanalás egyes költségei a teljes hitelintézeti és befektetési vállalkozási szektorra terhelődnek az adófizetők helyett.

A **Központi Hitelinformációs Rendszer (KHR)** (korábbi nevén a Bankközi Adós- és Hitelinformációs Rendszer – BAR) egy olyan központi adatbázis, ahova a hazai pénzügyi szolgáltatók (bankok, takarékszövetkezetek, pénzügyi vállalkozások) töltik fel a vállalati és lakossági hiteladatokat, mely információk ezután minden más, a rendszerhez csatlakozott pénzügyi intézmény és vállalkozás számára is elérhetővé válhatnak. A KHR ezáltal nemzeti szinten a biztonságosabb és kockázatmentesebb hitelnyújtást szolgálja, emellett segít kiszűrni azokat, akik visszaélést követtek el pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatban.

A betéteseket az ismertetett előírások mellett más intézmények is védik. Az **Országos Betétbiztosítási Alap (OBA)** egy hitelintézet fizetéseképtelensége miatt, betétesenként és egy hitelintézetre összevontan legfeljebb 100 ezer eurónak megfelelő forintösszegig kártalanítást fizet. Az OBA tagjai a kereskedelmi bankok, amelyek védett betétállományukhoz igazodóan díjat fizetnek az alapba. Ha az alap a károkra nem nyújtana teljes mértékben fedezetet, a tagokat az OBA pótbefizetésre is kötelezheti, illetőleg – kormánygaranciával – hitelt is fölvehet.

A **Befektetővédelmi Alap (BEVA)** a befektetési szolgáltatók esetleges fizetéseképtelensége miatt a befektetőket érő vagyoni károk részbeni kompenzálását hivatott biztosítani. A BEVA tagja minden olyan gazdálkodó szervezet, amely a Felügyelet engedélye alapján biztosított tevékenységet jogosult folytatni. A BEVA elsődlegesen a tagjai által végzett letétkezelési szolgáltatást biztosítja, tehát azt, hogy a megvásárolt értékpapír meglegyen a tag által vezetett értékpapírszámlán, ahhoz az ügyfél hozzájusson, arról bármikor rendelkezni tudjon. Amennyiben a BEVA tagja felszámolás alá kerül, és az értékpapírokban mutatkozó hiány miatt a befektető számára nem tudja kiadni az értékpapírjait vagy azok egy részét, akkor erre a káreseményre a törvényi keretek között kártalanítást fizet a BEVA. A kártalanítási feltételek fennállása esetén a BEVA – befektetőnként és összevontan – legfeljebb százezer euró összeghatárig fizet kártalanítást. A kártalanítás mértéke egymillió forint összeghatárig száz százalék, egymillió forint összeghatár felett egymillió forint és az egymillió forint felett rész kilencven százaléka.

4.1.2. NEMZETGAZDASÁG, GAZDASÁGI SZERKEZET, A GAZDASÁGI TELJESÍTMÉNY MÉRÉSE

A **nemzetgazdaság** egy adott ország gazdasága, amelynek része minden rendelkezésre álló anyagi és emberi erőforrás, valamint az ezeket mozgásba hozó tevékenységek és kölcsönhatásaik. A gazdaság számtalan szállal kapcsolódik a gazdaságon kívüli társadalmi, politikai, ideológiai stb. szférákhoz, emellett – napjainkban különösen – más országok, országcsoportok gazdaságaihoz fűződő viszonyából sem szakítható ki.

A **fiskális politika**, más néven költségvetési politika, a gazdaságpolitika eszköze. Ennek részét képezi az adóztatás, a közkiadások és az államadósság tervezése és kezelése. A költségvetési gazdaságpolitika alapvető célja a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés fenntartása, emellett az államadósság és az államháztartási hiány megfelelő mértékek között tartása. További céljai közé tartozik a munkanélküliség megfelelő szinten tartása, válság esetén pótlólagos kereslet generálása a kiesett kereslet helyére. Eszközei például: adók csökkentése, emelése, állami beruházások indítása, közkiadások csökkentése.

A költségvetés éves bevételei és kiadásai ritkán egyeznek meg pontosan. Elvileg előfordul, hogy a bevételek meghaladják a kiadásokat, de sokkal gyakrabban fordul elő, hogy a kiadások múlják felül az állami bevételeket. A bevételi többletet **szufficitnek**, a kiadási többletet **deficitnek** vagy hiánynak nevezzük. Az adott évben képződő hiányt nevezzük államháztartási hiánynak. A hiányt valahogy pótolni kell, ez történhet hitelfelvétellel (külföldről vagy belföldről), illetve kötvény (állampapír) kibocsátásával. A tartósan deficitese államháztartás a hiányt felvett hitelekkel, kötvénykibocsátásokkal pótolja, így egészíti ki bevételeit. Az állam egyes szereplői (központi alrendszer, önkormányzati alrendszer, a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek) által a hiány fedezetére felvett hitelek, kibocsátott kötvények adósságot képeznek a hitelezők, finanszírozók felé. Ez az adósság képezi az államadósságot. Az államadósság tehát az államháztartás központi alrendszerének, az államháztartás önkormányzati alrendszerének és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezeteknek az egymással szembeni kötelezettségek kiszűrésével számított adóssága.

A **gazdasági szereplők** önálló gazdasági, szervezeti és intézményi egységek. A közgazdasági modellekben a gazdaság szereplőit szektorokba sorolják: háztartások, vállalkozások, nonprofit szektor, kormányzati szektor (államháztartás), külföld. Az egyes gazdasági szektorokat és azok jellemzőit a következő táblázat foglalja össze.

A gazdasági tevékenységeket a statisztikai rendszer ágazatok szerint csoportosítja, közös tulajdonságaik alapján. A legáltalánosabb besorolásban a gazdasági tevékenységeket három ágazatba sorolhatjuk: **mezőgazdaság, ipar, szolgáltatások** (tercier szektor). Az ipari forradalmat megelőzően a mezőgazdasági szektor volt meghatározó, majd a XX. századig folyamatosan nőtt az ipar nemzetgazdasági súlya. **Napjainkban – hazánkban éppúgy, mint máshol – a terciér szektorként is emlegetett szolgáltatás foglalkoztatja a legtöbb embert.** Ebbe a körbe tartozik az oktatás, az egészségügy, a pénzügyek, az idegenforgalom és vendéglátás, a szállítás, a raktározás, de a közszolgáltatások széles köre is. A nemzetgazdasági teljesítmény mérésére számos **mutatószámot** alkalmaznak. Ezek közül csak a leglényegesebbeket emeljük ki. A **bruttó hazai termék (GDP – Gross Domestic Product)** reálkibocsátásként értelmezve, egy adott ország területén adott időszakban létrehozott, végső felhasználásra szánt termékek és szolgáltatások összessége.

| Gazdasági szektorok | Jellemzők |
|--------------------------------------|--|
| Háztartások | <ul style="list-style-type: none"> Együtt élő természetes személyek kisebb-nagyobb csoportja, akik közös jövedelemmel, vagyonnal, fogyasztással rendelkeznek. A munkaerőt szolgáltatják a többi gazdasági szereplő számára. Rendelkezésre álló jövedelmük részben az elsődleges jövedelemelosztás során (például munkabér), részben a másodlagos jövedelemelosztás révén (például segélyek, szociális juttatások, támogatások) keletkezik. Nettó megtakarítók: a fogyasztásra el nem költött jövedelmüket megtakarítják. |
| Vállalkozások | <ul style="list-style-type: none"> Profit szerzése és vagyonuk gyarapítása céljából termelő vagy szolgáltató tevékenységet végeznek. Termelő felhasználók: termelési tényezőket (erőforrásokat) használnak fel, amelyekből új érték hozzáadásával termékeket állítanak elő, szolgáltatásokat nyújtanak. Nettó hitelfelvevők: saját forrásaikat hitelekkel egészítik ki. |
| Nonprofit szektor | <ul style="list-style-type: none"> Létrehozásuk, működésük önkéntes. Tevékenységük jellemzően a háztartásokat szolgálja. Jövedelmük az államtól, a vállalkozásoktól és a háztartásoktól származhat, gyakran a másodlagos jövedelemelosztás során adomány, támogatás formájában. |
| Államháztartás (kormányzati szektor) | <ul style="list-style-type: none"> Társadalmi közös szükségletek kielégítését célzó közfeladatokat lát el, részben saját intézményrendszer fenntartásával, részben vásárolt szolgáltatásként. Jövedelmének döntő hányada a többi gazdasági szereplő által fizetett adókból és más közterhekből származik. Nemzetgazdasági súlyából adódóan és közhatalmi jogosítványai (például jogalkotás) gyakorlásával nagymértékben képes befolyásolni az egész nemzetgazdaság fejlődését. |
| Külföld | <ul style="list-style-type: none"> Hazai terméket, szolgáltatást vásárol, és saját terméket, szolgáltatást nyújt. A hazai beruházások, pénzügyi befektetések egy részét külföldi megtakarítások finanszírozzák. A külföld a munkaerőpiacon egyaránt megjelenhet a hazai munkaerő egy részének igénybe vevőjeként és a munkaerő egy részének szolgáltatójaként. |

8. táblázat: A gazdasági szektorok és azok jellemzői

A **bruttó nemzeti jövedelem (GNI – Gross National Income)** a GDP-ből származtatott mutató. Nem más, mint a külföldről beáramló elsődleges jövedelmek és a külföldre kiáramló elsődleges jövedelmek egyenlegével korrigált GDP. A **gazdasági növekedést** az adott évi GDP előző évi (vagy egy bázisévi) GDP-hez való viszonyításával lehet kifejezni. A GDP a gazdaság által egy év alatt előállított összes termék és szolgáltatás értékét, vagyis az ország jövedelmét számszerűsíti. A GDP-hez képest számíthatjuk egy ország államadosságának és államháztartási hiányának a mértékét. Az államadosság százalékos értéke az államadosság mértékét mutatja az ország jövedelméhez, a GDP-hez képest, azaz ez a szám jelzi, hogy mennyire van egy ország eladósodva. Stabil pénzügyi pozíciónak minősül, ha ez az érték 60% vagy ez alatti, vagy ha tartósan csökkenő tendenciát mutat. Magyarország államadossága jelenleg ezt az értéket meghaladja. A költségvetési hiány (vagy államháztartási hiány) egy ország bevételeinek és kiadásainak negatív összegű egyenlege. Az államháztartási hiány százalékos értéke az adott évi költségvetési hiány mértékét mutatja az ország jövedelméhez, GDP-jéhez képest. Stabil kormányzati pénzügyi pozíciónak minősül, ha ez az érték 3% vagy ez alatti. Magyarország Alaptörvénye meghatározza, hogy az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadosság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Addig, amíg az államadosság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadosság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.



A magyar Alaptörvény sajátossága, hogy a közpénzügyekre vonatkozó fiskális jellegű szabályozás az Alkotmányhoz képest szigorúbb és részletesebb lett.¹¹⁵ Az előző Alkotmánynak nem volt önálló gazdasági-pénzügyi fejezete, pénzügyi jogi vonatkozásban igen kevés közvetlen rendelkezést tartalmazott.³¹ Az Alaptörvényben új, „A közpénzek” elnevezésű részben immáron egységesen jelennek meg a közpénzügyekről szóló rendelkezések, ide értve – egyebek mellett – az államadósság-fékre vonatkozó rendelkezéseket is.

A gazdasági növekedést számos tényező befolyásolja, ezek közül a legfontosabbak:

- a) **munkatermelékenység:** (az egy foglalkoztatottra jutó GDP) javulása a hatékonyabb szervezés, jobb gépek, korszerűbb technológia stb. alkalmazásával;
- b) **gazdasági aktivitás:** a gazdasági teljesítmény szempontjából az is lényeges, hogy a munkaképes korúak mekkora hányada vesz részt aktívan a gazdasági életben. A munkaerőpiacon az számít aktívnak, aki dolgozik (vállalkozóként vagy alkalmazottként), vagy munkát keres (vagyis munkanélküli, de munkát keres, így majd munkába tud állni). A gazdasági aktivitás mértéke mellett a gazdaságilag inaktív személyek (nyugdíjasok, eltartottak) aránya ugyancsak fontos információ egy ország gazdasági helyzetéről.
- c) **beruházások:** termelőeszközök bővítése, korszerűsítése, technológiai fejlesztések;
- d) **emberi (humán) tőke:** a szakmai tudás, szakismeret átadása, az oktatási rendszer színvonaláé ugyancsak komoly tényező a gazdasági növekedésben;
- e) **innováció:** új termékek, eljárások, szervezeti megoldások bevezetése.

A gazdasági növekedés mellett szólnunk kell a **gazdasági visszaesésről** is. Ha két egymást követő félévben a gazdasági aktivitás a korábbi szint alatt marad, **recesszió** következik be. Ennél mélyebb és tartósabb visszaesés esetén **válságról** beszélhetünk.

A gazdasági növekedés időről időre visszaeshet, ez bekövetkezhet egy-egy ágazatban vagy az egész gazdaságban. A gazdasági aktivitás különösen a mezőgazdaságban mutat ingadozást (az időjárás kedvező vagy kedvezőtlen alakulása miatt), de szezonális változások tapasztalhatók az idegenforgalom területén is. A nemzetgazdaság egészének fejlődése is mutathat több évet (évtizedet) átfogó **ciklikusságot**.

A gazdasági aktivitás egy-egy ciklushoz kapcsolódó nagymértékű kilengése – túlságosan mély visszaesés vagy túlzott mértékű növekedés a fellendülő szakaszban – komoly károkat okozhat, ezért **az állami gazdaságpolitika kiemelt célja a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés, elsősorban a költségvetési és a monetáris politika eszközeivel.**

4.1.3. AZ ÁLLAM SZEREPE A NEMZETGAZDASÁGBAN

4.1.3.1. Az állam szerepe, funkciói a nemzetgazdaságban

Az állam klasszikusan **öt funkciót** tölt be a gazdaságban:



- **öfenntartás:** az állam gondoskodik saját működésének feltételeiről;
- **jogi keretek kialakítása:** a gazdasági élet rendjének, játékszabályainak meghatározása;
- **allokáció:** a piaci alapon nem biztosítható feladatokhoz (honvédelem, közbiztonság, közrend fenntartása, közigazgatás, igazságszolgáltatás, közoktatás, közegészségügy stb.) szükséges források előteremtése;

¹¹⁵ Trócsányi László: „Nem azonos startvonalról indulunk”. In: Molnár Benedek – Németh Márton – Tóth Péter: Mérlegen az Alaptörvény. Interjúkötet hazánk új Alkotmányáról. HVG-Orac, Budapest, 2013. 81. o. 31 Uo.

- **redisztribúció:** az elsődleges jövedelemelosztás igazságtalanságának mérséklése a jövedelmek újraelosztásával;
- **stabilizáció:** a gazdasági ingadozások, ciklusok, válságok hatásainak csillapítása (például a közmegrendelések vagy a munkanélküliek pénzbeli ellátása révén a piaci kereslet nem zuhan együtt a bérekkel, így a visszaesés mérsékeltebb lehet).

Az állam **alapvető célja** – más gazdasági szereplőktől eltérően – nem az, hogy saját jövedelmét maximalizálja, hanem az, hogy a **közfeladatokat minél színvonalasabban, de egyben hatékonyan és gazdaságosan lássa el.**

Az állam feladatainak többsége közvetlenül nem szolgál gazdasági célokat.

Ilyenek a hagyományos állami feladatok, mint például a jogalkotás, jogalkalmazás, honvédelem, illetve a „jóléti” feladatok, mint például az oktatás, egészségügy, szociális ellátás. **Az állami feladatok ellátásának is vannak gazdasági hatásai.** Közvetlenül hat a piaci viszonyok alakulására, amikor például egy államigazgatási szerv vagy egy közintézmény jelenik meg vevőként az áru-, illetve a szolgáltatás piacon. Közvetetten hat a gazdaságra az egészségügy vagy az oktatás, hiszen e szolgáltatások színvonala nagymértékben befolyásolja a humán tőkét, ezáltal a gazdaság teljesítőképességét.

Az állam a **közhatalom** gyakorlójaként törvényeket alkot, amelyekben kijelöli a piac működésének általános kereteit, speciális jogosítványai vannak – elsősorban a jegybankon keresztül – a pénzügyi szabályozására. Az állam a közhatalom birtokában azt is megteheti, hogy kötelezze a nemzetgazdaság többi szereplőjét, hogy jövedelmének egy részét befizesse az államkasszába.

Az állam **gazdasági súlya** a modern piacgazdaságban jelentős. Az európai országokban a megtermelt nemzeti jövedelem mintegy 35-55 százalékának felhasználásáról az államháztartási gazdálkodás keretében döntenek.

Az elvonások mértékének meghatározása és az elvont jövedelemtömeg felhasználása során gyakorlatilag megtörténik az adott évben előállított jövedelem állami újraelosztása.

Az állami újraelosztás szintje és mikéntje tehát jelentősen módosítja az egyes nemzetgazdasági szereplők jövedelmi helyzetét, ezáltal befolyásolja a termelés és/vagy a fogyasztás színvonalát, ezáltal jelentős hatással van a gazdasági folyamatokra. Azokat az eszközöket, amelyekkel az állam a gazdaság „öntörvényű” mozgását befolyásolni igyekszik, állami intervenciónak nevezzük. Az állami intervenciók egy része minden gazdasági szereplőre hatást gyakorol (például a jogszabályi keretek vagy a jegybanki alapkamat emelése), más része – gazdasági, társadalmi vagy éppen környezetvédelmi célok érdekében – megkülönböztetett előnyben részesít egyes szereplőket, vagy e szereplők bizonyos csoportjait (például egyes ágazatokat, mint az agrártámogatások; a vállalkozók egyes csoportjait, mint a kis- és középvállalkozások támogatása; vagy egyes térségeket, mint a regionális támogatások).

Az állam szuverenitása nem jelenti azt, hogy tetszőlegesen alakíthatná ki gazdaságpolitikáját, az állami gazdaságpolitikának vannak **korlátai**. Tekintettel kell lenni ugyanis az államközi egyezményekben vállalt kötelezettségekre vagy a nemzetközi szervezetek (például a magyar pénzügypolitika tekintetében a Nemzetközi Valutaalap – IMF) szabályaira. Hazánknak uniós tagságából adódóan számos korlátozást kell tekintetbe vennie gazdaságpolitikájában az áruk szabad mozgásához, az egyes adókhoz, a verseny szabályozásához kapcsolódóan vagy az állami támogatások (például az állami agrártámogatások) területén. Az említett és egyéb gazdasági területeket az uniós jogi normák részletesen szabályozzák.

4.2. ALMODUL: ÁLLAMHÁZTARTÁSI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁSI ALAPISMERETEK

4.2.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS FELÉPÍTÉSE, ALAPFOGALMAK

4.2.1.1. Az államháztartás fogalma

Az államháztartás az a tevékenység, amely során az állam beszedi a bevételeit, és összegyűjti az állami költségvetésbe, hogy azt felhasználja kiadásai teljesítésére, az állam gazdálkodási rendszerének egésze. Az államháztartás magában foglalja azokat a közfeladatokat, amelyeket az állam a közhatalom birtokosaként, helyzetéből, kötelezettségeiből adódóan, a köz érdekében, közfunkcióként lát el.

Közfeladat jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, haszonszerzési cél nélkül jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez.

Szükséges még a **közpénzügyek** fogalmának tisztázása is, amelyek alatt olyan pénzmozgást előidéző viszonyok értendők, melyeket közhatalmat gyakorló szervezetek irányítanak közfeladatok elvégzése érdekében. E pénzmozgások következtében az eljáró – közhatalmat gyakorló – szervezetek az ország GDP-jének egy jelentős részét központosítják, majd az államháztartás alrendszerain keresztül ismét elosztják, és a központosított pénzüsszeget közfeladatok közvetlen ellátására vagy a közfeladatok ellátásának finanszírozására fordítják.

Az államháztartás legtagabb megfogalmazásban az állam funkcióinak ellátását szolgáló gazdálkodási rendszert jelenti. Az államháztartás az állam és a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek ellátását szolgáló pénzeszközöket (közpénzek) és vagyontárgyakat (közvagyont), az ezekkel való gazdálkodást, továbbá mindezek jogi szabályozását foglalja magában.

Az állami feladatok az **államháztartás alrendszerei**, azaz

- a központi kormányzat és
- az önkormányzatok együttesében jelennek meg.

4.2.1.2. Az államháztartás alrendszerei

Az államháztartás két alrendszerből, vagyis a központi és a helyi önkormányzati alrendszerből áll.

Az államháztartás központi alrendszere

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozik:

- az állam;
- a központi költségvetési szerv;
- a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület, és
- a törvény által központi alrendszerbe sorolt köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv.

Az állam egyrészt közjogi kötelezettségek és jogosítványok alanya, másrészt mint jogi személy, magánjogi jogalany. Az **állam mint közjogi kötelezettségek és jogosítványok alanya** adókat, illetékeket, díjakat stb. állapít meg és szed be, tehát fizetési és egyéb kötelezettségeket állapít meg. Erre

a jogviszonyra a felek alá-fölérendeltsége jellemző. Az állam az adóhatóságon keresztül például kötelezettségeket állapít meg, amelyeknek az adózó köteles eleget tenni.

Más a helyzet abban az esetben, amikor az állam mint jogi személy jelenik meg. Elsősorban arra kell gondolni, amikor az állam más személyekkel, szervezetekkel szerződéses kapcsolatba kerül. Ebben az esetben az államot képviselő személy vagy szervezet nem állapíthat meg kötelezettséget a jogviszony másik szereplőjére nézve a felek mellérendeltsége miatt. Abban az esetben például, ha az állam tulajdont vásárol vagy idegenít el, a vele szerződő féllel mellérendeltségi viszonyba kerül, ugyanolyan típusú jogai és kötelezettségei lesznek.

Az elkülönített állami pénzalapok

Elkülönített állami pénzalapot **közfeladat részben államháztartáson kívüli forrásból történő ellátásának biztosítása céljából** törvény hozhat létre. Az elkülönített állami pénzalapok a közfeladat ellátása során az állam nevében beszedendő költségvetési bevételek és teljesítendő költségvetési kiadások alapszerű elszámolására szolgálnak. Elkülönített állami pénzalap **létrehozásának feltételei:**

- a) csak törvénnyel lehet létrehozni, amelyben meg kell jelölni:
 - az alap rendeltetését;
 - bevételi forrásait;
 - a teljesíthető kiadások körét, valamint
 - az alappal való rendelkezésre jogosult minisztert, testületet;
- b) a működéshez szükséges államháztartáson kívüli források megléte, tehát a szükséges adó-jel-legű befizetések, hozzájárulások, járulékok, bírságok alaphoz történő rendelése. Elkülönített állami pénzalapként működik például a Nemzeti Foglalkoztatási Alap, Nemzeti Kulturális Alap.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai

A társadalombiztosítás a társadalom közös – biztosítási és szolidaritási elvek alapján működő, kockázatvállaláson alapuló kötelező biztosítási rendszere. Az államháztartás társadalombiztosítási rendszerét a **Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap** költségvetései alkotják.

Az Egészségbiztosítási Alap kezelője 2016 decemberétől a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő. Ennek keretében finanszírozza a szerződött egészségügyi szolgáltatóknál elvégzett egészségügyi ellátásokat, működteti az egészségügyi szolgáltatások teljesítmény-elszámolásának információs rendszerét. A társadalombiztosítási jogviszony olyan járulékos jogviszony, amely az alapjogviszony (például munkaviszony, közalkalmazotti jogviszony) létrejöttével automatikusan, a törvény erejénél fogva jön létre. A jogviszony szereplői a biztosítottak és a foglalkoztatók, vagy ha úgy tetszik, a munkavállalók és a munkáltatók. A biztosított egyfelől köteles befizetéseivel hozzájárulni a társadalombiztosítás terhehez, másfelől jogosult igénybe venni a társadalombiztosítás szolgáltatásait (táppénz, nyugdíj). A foglalkoztató ebben a jogviszonyban jogosultsággal nem rendelkezik, a közteherviselés elve szerint terheli járulékos és hozzájárulás-fizetési kötelezettség.

Az államháztartás önkormányzati alrendszere

Az államháztartás önkormányzati alrendszere az alábbi jogi személyeket foglalja magában:

- a helyi önkormányzat;
- a helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat;
- a társulás;
- a térségi fejlesztési tanács, és
- a fentiek által irányított helyi önkormányzati, helyi nemzetiségi önkormányzati, országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv.

Az önkormányzati alrendszer törvényi meghatározása ugyanolyan széles körű, mint a központi alrendszeré.

4.2.2. BEVÉTELEK ÉS KIADÁSOK

4.2.2.1. Az államháztartás bevételei

Az államháztartás bevételeit származásukat tekintve – legyen szó bármelyik alrendszerről is – két nagy csoportra oszthatjuk. E két nagy csoport a magánjogi jogviszonyból és a közjogi jogviszonyból származó, más szóval közhatalmi jellegű bevételek köre.

A **magánjogi jogviszonyban** az állam – vagy a helyi önkormányzat – mint magánjogi jog alany jelenik meg. Ebben a jogviszonyban a felek egyenrangúak, a bevétel pedig többnyire az állami – vagy önkormányzati – tulajdon értékesítéséből, bérbe adásából, használatának átengedéséből keletkezik. A **közhatalmi jellegű** bevételek közjogi jogviszony alapján keletkeznek, ahol az állam – vagy az önkormányzat – mint a közhatalom letéteményese jelenik meg, és fizetési kötelezettséget ír elő. E fizetési kötelezettség alapja az **Alaptörvényben meghatározott közteherviselési kötelezettség**. A közteherviselési kötelezettség mértékét az állampolgárok teherbíró képességéhez igazítja, ezenkívül fontos újtásként előírja, hogy a fizetési kötelezettség megállapításához a gyermeknevelés költségeit figyelembe kell venni. Ezáltal az adórendszerben érvényesíthető, gyermekekhez kapcsolódó vagy családi kedvezmények alkotmányos védelemben részesülnek.



Az Alaptörvény XXX. cikke nem hivatkozik már a jövedelmi és vagyoni viszonyokra, mint az Alkotmány 70/I. §-a, ezeket a fogalmakat a teherbíró képesség, illetve a gazdaságban való részvétel kifejezései váltották fel. A közteherviselési szabálynak ezzel a változásával a korábbi Alkotmányhoz képest a jövedelmi, vagyoni viszonyoknak való megfeleléstől távolodás, de az arányosság követelményének fennmaradása látszik. A teherbíró képesség tekintetében az egyén teherbíró képessége és a gazdálkodó szervezeteké külön megítélés tárgyát kell, hogy képezze, utóbbiak esetében a teherviselő képesség szélesebb alapokon nyugszik, hiszen a gazdasági teherbírást egy minimumszintjének fennállása – az egyéni teherviselési képesség esetleges hiányával ellentétben –, a gazdálkodási tevékenység végzése folytán vélelmezhető, mértéke ugyanakkor esetenként változó lehet.¹¹⁶

A természetes személyek vonatkozásában a teherbíró képesség általános elvét részletezve az Alaptörvény kifejezetten előírja, hogy a közteherviselés körében az arányosság mellett is hangsúlyozottan tekintetbe kell venni a gyermekvállalással együtt járó terheket, és a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani. Ez egy új, de az Alkotmánybíróság gyakorlatában már megjelent szabály, hogy ti. az adóztatásnál kötelező figyelembe venni a gyermeket nevelők – a család – kisebb teherbíró képességét.¹¹⁷

¹¹⁶ 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [64].

¹¹⁷ A gyermeket nevelők teherviselő képességének figyelembevételét írta elő a családi pótlék adózásával összefüggésben a 127/2009. (XII. 17.) AB határozat is: „A teherviselő képességgel arányos közteherviselés az Alkotmánybíróság gyakorlatában a 70/I. §-ból levezetett, speciális jogegyenlőségi tétel.” Klicsu László: Közpénzügyek. In Trócsányi László – Schanda Balázs szerk.: Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, 2016. őszi kiadás, HVG Orac 466-467. o.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény szerint **fizetési kötelezettség csak törvényben**, illetve **törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben** írható elő. Fizetési kötelezettség alatt elsősorban az adókat, járulékokat, illetéket, hozzájárulást értjük.

Eltérő szabályok vonatkoznak a díjakra, bírságokra, pótlékokra:

- **igazgatási szolgáltatási díjat, pótdíjat** törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet felhatalmazása alapján – a miniszter az adópolitikáért felelős miniszter egyetértésével kiadott rendeletben állapíthat meg;
- törvény felhatalmazása alapján a Magyar Nemzeti Bank elnöke, és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke rendeletben **igazgatási szolgáltatási díjat, pótdíjat** állapíthat meg;
- a **bírságok, pótlékok** esetében pedig a bírságfizetési kötelezettséget, a fizetésre kötelezettek körét, valamint a mentességeket törvény, a bírság mértékét törvény vagy annak felhatalmazása alapján a Kormány rendeletben állapítja meg.

4.2.2.2. Az államháztartás kiadásai

Az állam – vagy az önkormányzat – kiadásait az alábbi **kiadáscsoportokkal és funkciókkal jellemezhetjük**:

- állami működési funkció – igazgatás, jogalkotás, igazságszolgáltatás, rendészet, honvédelem stb.;
- jóléti funkció – oktatás, szociális rendszer, egészségügyi rendszer, nyugdíjrendszer stb.;
- gazdasági funkció – beruházások, energiaellátás, településfejlesztés, autópálya-építés;
- államadósság kifizetései stb.

4.2.2.3. A központi alrendszer bevételei és kiadásai

A központi alrendszer bevételei

A központi költségvetés legjelentősebb bevételei a közhatalmi jellegű bevételekből, **adó jellegű** bevételekből, illetékekből, járulékokból stb. származnak. Ezek között az adó jellegű bevételek a legjelentősebbek, mint például:

- az általános forgalmi adóból és
- a jövedéki adóból származó bevételek aránya a legnagyobb,
- de igen jelentős összeg származik a személyi jövedelemadóból,
- a társasági adóból és
- az egyéb adókból is.

Komoly bevételi forrást jelentenek a **központi költségvetési szervek saját bevételei**, ezek döntően díj- és bírságjellegű bevételek.

Mindenképpen meg kell említeni az **európai uniós tagsággal kapcsolatos bevételeket**, amelyek valamely központi költségvetési szervhez érkeznek.

A magánjogi bevételek között jelennek meg az állami tulajdon hasznosításából, használatának átengedéséből származó bevételek, valamint a kapott kamatok.

A központi alrendszer kiadásai

A központi alrendszerben a legnagyobb kiadáscsoportok az alábbiak:

- költségvetési szervek kiadásai – működési kiadások, közigazgatási, közszolgáltatási kiadások;
- szakmai célú kiadások – fejezeti kezelésű előirányzatok (egy költségvetési fejezet saját kezelésű, központi költségvetési szervekhez nem rendelt előirányzatai);
- transzferek – az önkormányzati alrendszernek nyújtott támogatások;
- támogatások – akár államháztartáson belülrre, akár azon kívülrre;
- adósságszolgálat – államadóssághoz kapcsolódó kamatkiadások;
- az európai uniós tagságból és más nemzetközi kötelezettségekből származó fizetési kötelezettségek;
- egyéb kiadások.

4.2.3. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS ELKÉSZÍTÉSÉNEK, VÉGREHAJTÁSÁNAK SZABÁLYAI



A költségvetés a magyar állam bevételeit és kiadásait magában foglaló pénzügyi terv. Egy adott év költségvetése – amennyiben egy évre készül – legalább négy évet érint. A költségvetési törvénytervezet előkészítése és elfogadása a költségvetési évet megelőző évben történik, a törvény végrehajtása a költségvetési évben, a végrehajtás ellenőrzése pedig a költségvetési évet követő évben.

4.2.3.1. A költségvetési törvény elkészítésének menete

- 1) Az államháztartásért felelős miniszter javaslatára a Kormány meghatározza a gazdaság- és pénzügypolitika fő irányait, így különösen az adópolitika és a költségvetési politika céljait, rögzíti az államadósság csökkentésével összhangban álló költségvetési egyenleg célt.
- 2) Az államháztartásért felelős miniszter június 30-ig kidolgozza a tervezés részletes ütemtervét és tartalmi követelményeit.
- 3) A fejezetet irányító szervek (például a minisztériumok) az államháztartásért felelős miniszter által meghatározott részletességgel – a részükre megállapított tervezett kiadási főösszeg megtartásával – megtervezik a fejezet bevételeit és kiadásait. A tervezetet egyeztetik az államháztartásért felelős miniszterrel, egyidejűleg tájékoztatást adnak a költségvetési bevételeket és a költségvetési kiadásokat befolyásoló jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, szerződések vagy más kötelezettségek módosításának lehetőségéről, módjáról.
- 4) Az államháztartásért felelős miniszter elkészíti a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetét, amelyet a megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó önálló törvényjavaslattal együtt a Kormány elé terjeszt. A Kormány, döntését követően, október 15-ig az Országgyűlés elé terjeszti a következő év törvényjavaslatát. A Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot külön törvény (a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény) szerint egyezteteti a Költségvetési Tanáccsal.
- 5) Végezetül pedig az Országgyűlés – legkésőbb **december 31-éig** – elfogadja a következő költségvetési évre vonatkozó törvényt.

4.2.3.2. A költségvetési törvény végrehajtása

Az Országgyűlés a költségvetési törvényben **felhatalmazást ad a Kormánynak** arra, hogy a költségvetési törvényben foglaltakat **végrehajtsa**. A felhatalmazás eltérő tartalommal bír a kiadási és bevételi előirányzatokat illetően. A kiadási előirányzatokat a Kormány jogosult teljesíteni, míg a bevételi előirányzatok teljesítésére köteles. A fejezetet irányító szervek meghatározzák az irányításuk alá tartozó központi költségvetési szervek, alapok, fejezeti kezelésű előirányzatok előirányzatait, azaz elkészítik ezen szervek költségvetését.

4.2.3.3. A költségvetési törvény végrehajtásának ellenőrzése

A költségvetési törvény végrehajtásának ellenőrzése a költségvetési évet követő évben történik, mégpedig a **zárszámadási törvény** keretei között.

A zárszámadásról szóló törvényjavaslatot a Kormány a költségvetési évet követő év szeptember 30-ig köteles az Országgyűlés elé terjeszteni, mégpedig úgy, hogy az Országgyűlés elé terjesztés előtt legalább két hónappal meg kell küldenie az Állami Számvevőszéknek. A törvényjavaslathoz az Állami Számvevőszék véleményét mellékelni kell.

4.2.3.4. Az önkormányzati alrendszer bevételei és kiadásai

A helyi önkormányzati bevételek

Az önkormányzatokkal kapcsolatos szabályozás a helyi önkormányzatokat megillető bevételeket az alábbi csoportokba sorolja:

- saját bevételek;
- átengedett központi adók (gépjárműadó 40%-a, a gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságból, pótlékból és végrehajtási költségből származó bevétel 100%-a, valamint termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni szja 100%-a);
- más gazdálkodóktól átvett bevételek;
- központi költségvetési támogatás;
- támogatások.

A települési önkormányzat az illetékességi területén helyi adókat, valamint települési adókat vezethet be.

A helyi önkormányzatok saját bevételei közül a legjelentősebbek a **helyi adók**. Helyi adók bevezetésére rendeleti úton kizárólag a települési önkormányzatok jogosultak (megyei önkormányzatok nem).

A helyi adók között beszélhetünk:

- vagyoni típusú adókról (építményadó, telekadó);
- kommunális jellegű adókról (magánszemélyek kommunális adója, idegenforgalmi adó), valamint
- helyi iparüzési adóról.

Továbbá az önkormányzat az illetékességi területén rendelettel olyan települési adókat vezethet be, amelyeket más törvény nem tilt. Az önkormányzat települési adót bármely adótárgyra megállapíthat, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya.

A saját bevételek közé sorolhatók még:

- a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hozadékából származó nyereség, osztalékkamat és bérleti díj;
- illetékek;
- átvett pénzeszközök;
- törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj;
- az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei;

A központi költségvetési a kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – ellátását feladatalapú támogatással biztosítja (feladatfinanszírozási rendszer). A feladatalapú támogatás működési és közfeladat ellátásához kötött feladatalapú támogatás lehet. A feladatalapú támogatáson kívül a központi költségvetés kiegészítő támogatást is nyújt az önkormányzatoknak.

A helyi önkormányzatok kiadásai



A feladatalapú támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét a központi költségvetésbe visszafizetni. Az egyéb bevételeit fordítja az önként vállalt feladatainak az ellátására.

A helyi önkormányzati költségvetés elkészítésének, végrehajtásának szabályai

- 1) A jegyző a költségvetési rendelet-tervezetet a tervszámoknak megfelelően készíti elő. A tervszámoktól csak a külső gazdasági feltételeknek a tervszámok elfogadását követően bekövetkezett lényeges változása esetén térhet el.
- 2) A jegyző által előkészített költségvetési rendelet-tervezetet a polgármester a központi költségvetésről szóló törvény hatálybalépését követő negyvenötödik napig nyújtja be a képviselő-testületnek.
- 3) A költségvetés előterjesztésekor a képviselő-testület részére mérlegeket és kimutatásokat kell – szöveges indokolással együtt – bemutatni.
- 4) Ha a költségvetési rendeletet a képviselő-testület a költségvetési évben legkésőbb március 15-ig nem fogadta el, az átmeneti gazdálkodásról rendeletet alkot, amelyben felhatalmazást ad, hogy a helyi önkormányzat és költségvetési szervei a bevételeiket folytatólágosan beszédhessék, kiadásait teljesítsék.
- 5) A költségvetés elfogadásával a képviselő-testület rendeletet alkot.

4.2.4. NEMZETI VAGYON

Magyarország Alaptörvénye rögzíti, hogy az állam és a helyi önkormányzat tulajdona **nemzeti vagyon**. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény rögzíti az állam és a helyi önkormányzati vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit. Ezen túlmenően a törvény meghatározza az állam és a helyi önkormányzatok

kizárólagos tulajdonának körét, a nemzeti vagyon feletti rendelkezési jog alapvető korlátait és feltételeit, valamint az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeit (az úgynevezett állami, illetve önkormányzati monopóliumokat).

4.2.4.1. Nemzeti vagyon

A nemzeti vagyonról a 2011. évi CXCVI. törvény rendelkezik. A törvény szabályozza az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon (a továbbiakban: nemzeti vagyon) megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit. A nemzeti vagyon körébe tartoznak: • az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok;

- az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések, vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít;
- Magyarország határa által körbezárt terület feletti légtér;
- az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény szerinti kibocsátási egység és légi közlekedési kibocsátási egység, valamint az ENSZ Éghajlatváltozási Keret egyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény szerinti kiotói egység;
- állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény (muzeális intézmény, levéltár, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívum, valamint könyvtár) saját gyűjteményében nyilvántartott kulturális javak körébe tartozó dolog, valamint a régészeti lelet;
- a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyon.

Az **állam kizárólagos tulajdonába tartozik** például: a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények, az Országház, a föld méhének kincsei, barlangok, felszín alatti vizek, folyóvizek és természetes tavak, meder, sziget, csatorna, vízi közművek, az országos közutak.

4.2.4.2. Önkormányzati vagyon

A helyi önkormányzat vagyona **törzsvagyon vagy üzleti vagyon** lehet.

A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része a **törzsvagyon, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja**. A törzsvagyon egy része forgalomképtelen. **Forgalomképtelen** törzsvagyonnak minősül az a vagyon, amelyet

- a nemzeti vagyonról szóló törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít (ilyenek például a helyi közutak és műtárgyaik, a helyi önkormányzatok tulajdonában álló terek, parkok);
- vagy törvény, illetve a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít.

A törzsvagyon másik csoportját a helyi önkormányzat rendelete által **korlátozottan forgalomképes** önkormányzati vagyon képezi. Korlátozottan forgalomképes az olyan nemzeti vagyon, amelyről törvényben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott esetekben lehet rendelkezni,

például eladni; az ilyen vagyonelem egy idő után már nem szolgál közfeladatot, ezért lehetséges forgalomképesé tenni. Korlátozottan forgalomképes önkormányzati vagyon többek között:

- a helyi önkormányzat tulajdonában álló közmű;
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló, a helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei, továbbá a helyi önkormányzat által fenntartott, közfeladatot ellátó intézmény, költségvetési szerv elhelyezését, valamint azok feladatának ellátását szolgáló épület, épületrész;
- a helyi önkormányzat többségi tulajdonában álló, közszolgáltatási tevékenységet vagy parkolási szolgáltatást ellátó gazdasági társaságban fennálló, helyi önkormányzati tulajdonban lévő társasági részesedés.

4.2.4.3. Állami vagyonnal való gazdálkodás

Az állami vagyonról külön törvény (a 2007. évi CVI. törvény) rendelkezik, amely meghatározza az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályait.

A tulajdonosi joggyakorlás és a vagyongazdálkodás feladata: az állami vagyon rendeltetésének megfelelő – az állami feladatok ellátásához, a társadalmi szükségletek kielégítéséhez, valamint a Kormány gazdaságpolitikája megvalósításának elősegítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, önálló ágazatként megjelenő –, hatékony, költségtakarékos, értékmegőrző, értéknövelő felhasználásának biztosítása. A rábízott állami vagyon felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét tulajdonosi joggyakorlóként – ha törvény vagy miniszteri rendelet eltérően nem rendelkezik – az MNV Zrt. gyakorolja.

- A Magyar Fejlesztési Bank (MFB) Zártkörűen Működő Részvénytársaság, a Magyar Posta Zártkörűen Működő Részvénytársaság és az Első Nemzeti Közműszolgáltató (ENKSZ) Zártkörűen Működő Részvénytársaság felett – ha miniszteri rendelet eltérően nem rendelkezik – a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter,
- azon állami tulajdonban álló ingatlanok felett, amelyek egy része a Nemzeti Földalapba tartozik, az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) az agrárpolitikáért felelős miniszterrel közösen, a Nemzeti Földalapról szóló törvény, valamint annak végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározottak szerint,

A **Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.** (MNV Zrt.) a Magyar Állam által alapított egyszemélyes részvénytársaság, amelynek részvénye forgalomképtelen.

Az MNV Zrt. feladatkörében többek között előkészíti és végrehajtja az Országgyűlés, a Kormány, valamint a miniszter állami vagyonnal kapcsolatos döntéseit; nyilvántartást vezet az állami vagyonról, tájékoztatást nyújt; a joggyakorlása alá tartozó állami vagyont hasznosítja; rendszeresen ellenőrzi az állami vagyonnal történő gazdálkodást; valamint az állami vagyonnal kapcsolatos polgári jogviszonyokban képviseli az államot.

A **Magyar Fejlesztési Bank Zrt.** (MFB Zrt.) – a 2001. évi XX. törvény értelmében – egyszemélyes, zártkörűen működő szakosított hitelintézet.

A részvények száz százaléka a Magyar Állam tulajdonában van, a részvények elidegenítése, biztosítékul adása semmis. Az MFB Zrt. jegyzett tőkéje legalább százmilliárd forint. Az MFB Zrt. legfőbb feladata, hogy a Kormány közép- és hosszú távú gazdaságfejlesztési céljaihoz szükséges fejlesztési forrásokat biztosítsa.

A **Nemzeti Földalapot** a 2010. évi LXXXVII. törvény hozta létre, a Földalaphoz tartozik a kincstári vagyon részét képező, állam tulajdonában lévő termőföldek, mező-, erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi földek, valamint a mező-, erdőgazdasági tevékenységet szolgáló vagy ahhoz

szükséges művelés alól kivett földek összessége. A Nemzeti Földalap rendeltetése többek között a működőképes családi gazdaságok kialakításának elősegítése, a szakirányú végzettséggel rendelkező agrárvállalkozók földhöz jutásának támogatása, a földárak és haszonbérek alakulásának befolyásolása, a termőföld magánosítása során létrejött, a hatékony mezőgazdasági hasznosításra alkalmatlan birtokszerkezet vidékfejlesztési célokkal összehangolt javításának támogatása, a gazdálkodás jellegének megfelelő, versenyképes birtokméretek kialakításának elősegítése. A Nemzeti Földalap felett a Magyar Államot megillető tulajdonosi jogokat és kötelezettségeket az agrárpolitikáért felelős miniszter a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet útján gyakorolja.

4.2.5. KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK

A **költségvetési szerv** jogszabályban vagy az alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy. A költségvetési szerv tevékenysége lehet

- a) alaptevékenység, amely jogszabályban, vagy alapító okiratában a szakmai alapfeladataként meghatározott, nem haszonszerzés céljából végzett tevékenység,
- b) vagy vállalkozási tevékenység, amely haszonszerzés céljából, államháztartáson kívüli forrásból, nem kötelezően végzett termelő-, szolgáltató-, értékesítő tevékenység.

A költségvetési szervekkel kapcsolatos alapvető szabályokat jelenleg az államháztartásról szóló törvény mellett az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról alkotott 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet tartalmazza.

4.2.5.1. A költségvetési szervek létrehozása

Költségvetési szerv akkor alapítható, ha a közfeladat alaptevékenységként való ellátása ekként biztosítható, a működéséhez szükséges feltételek adottak, az ellátandó feladat hatékonyan teljesíthető, és a költségvetési szerv működtetéséhez szükséges pénzügyi fedezet rendelkezésre áll.

Költségvetési szervet **jogszabállyal vagy alapító okirattal** lehet létrehozni. Ha a költségvetési szervet jogszabály hozza létre, a jogszabályban megjelölt alapítási időpontot megelőzően ki kell adni az alapító okiratot. Az alapító okiratot az alapító személyétől és a szerv besorolásától függően az alapító szerv, az irányító szerv vagy a miniszterelnök adja ki. A költségvetési szerv a kincstár által vezetett **törzskönyvi nyilvántartásba történő bejegyzéssel jön létre**.

Az alapító okiratnak **tartalmaznia kell:**

- nevét, székhelyét, esetleges telephelyeit;
- az alapításáról rendelkező jogszabály teljes megjelölését, ha az alapításról jogszabály rendelkezett;
- közfeladatát és szakmai alaptevékenységét az államháztartási szakigazgatási besorolását;
- illetékességét, működési körét;
- irányító szervének nevét, székhelyét;
- vezetőjének megbízási rendjét, és
- a foglalkoztatottjaira vonatkozó foglalkoztatási jogviszonyok megjelölését.

A fentiekén túl **az alábbiak fennállása esetén tartalmazza** a költségvetési szerv

- jogelődjének megnevezését, székhelyét;
- vállalkozási tevékenysége arányának felső határát a módosított kiadási előirányzatok arányában;

- megszűnésének időpontját vagy pontos feltételét, ha határozott időre vagy bizonyos feltétel bekövetkeztéig hozzák létre.

4.2.5.2. A költségvetési szervtípusok, a költségvetési szervek irányítása, ellenőrzése

Költségvetési szervtípusok

A költségvetési szerveket többféle szempontból is meg tudjuk különböztetni.

Költségvetési szerv alapítására jogosult és ezáltal megkülönböztethetünk:

- a) központi költségvetési szerv esetén az Országgyűlés, a Kormány vagy a miniszter által,
- b) helyi önkormányzat, a helyi önkormányzatok társulása, a térségi fejlesztési tanács által,
- c) nemzetiségi önkormányzat, vagy a nemzetiségi önkormányzatok társulása által és
- d) köztisztület által alapított költségvetési szervet.

A Kormány rendeletében meghatározott költségvetési szerv gazdasági szervezettel rendelkezik, amely ellátja a gazdálkodással kapcsolatos alapvető feladatokat. A gazdasági szervezetet gazdasági vezető vezeti. A gazdasági vezetőnek megfelelő képesítési előírásoknak kell megfelelnie.

A gazdasági szervezet felel a költségvetési szerv – valamint a hozzárendelt költségvetési szervek – működéséért, a gazdálkodás megszervezéséért és irányításáért, a szervhez rendelt vagyonelemek megfelelő kezeléséért, valamint a pénzügyi, számviteli rend betartásáért.

A gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szervek részére az irányító szerv kijelöl egy gazdasági szervezettel rendelkező költségvetési szervet, amely „helyette” ellátja a költségvetési szerv működtetésével, üzemeltetésével, a költségvetési szerv vagyongazdálkodása körében a beruházással, a vagyon használatával, hasznosításával, védelmével kapcsolatos feladatokat.

A költségvetési szervek irányítása, ellenőrzése

A költségvetési szervek felett gyakorolható **irányítási jog** az irányító szerv számára igen széles körű jogosítványokat biztosít. Az **irányítási joga** magában foglalja a költségvetési szerv:

- alapításának;
- átalakításának;
- megszüntetésének jogát;
- a szerv vezetőjének kinevezését, felmentését, a munkáltatói jogok gyakorlását;
- a szerv gazdasági vezetőjének kinevezését, felmentését és díjazásának megállapítását;
- a költségvetési szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági ellenőrzését;
- a költségvetési szerv jelentés tételére vagy beszámolásra való kötelezését;
- jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyását; valamint
- feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására vonatkozó egyedi utasítás adását.

A költségvetési szerv ellenőrzését, felügyeletét ellátó szerv szintén gyakorolhatja az irányító szerveket megillető jogosítványokat, a költségvetési szerv döntéseit azonban nem hagyhatja jóvá, illetve egyedi utasítást nem adhat.

A költségvetési szervek működése

A költségvetési törvény elfogadását követően az irányító szerv **kincstári költségvetés** kiadásával megállapítja a központi költségvetési szervek kiemelt előirányzatait. Az önkormányzati költségvetési szervek költségvetését az önkormányzat költségvetése állapítja meg.

A költségvetési szervek az elfogadott költségvetés alapján kötelesek gazdálkodni. Az elfogadott költségvetést a költségvetés módosításával lehet csak változtatni. Amennyiben a bevételi-kiadási előirányzat nem teljesül vagy túlteljesül, módosítást kell végrehajtani. A költségvetési szervek a bevételeiket kötelesek, a kiadásaikat pedig jogosultak teljesíteni.

4.2.6. KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS, ELLENJEGYZÉS, ÉRVÉNYESÍTÉS, UTALVÁNYOZÁS



Egy költségvetési szervnél az előirányzatok teljesítése egymásra épülő, úgynevezett **vertikális munkaszakaszokon** keresztül valósul meg. Ezen munkaszakaszok a kötelezettségvállalás, a pénzügyi ellenjegyzés, az érvényesítés és az utalványozás.

Kötelezettségvállalás a kötelezettség vállalásáról szóló, szabályszerűen megtett jognyilatkozat. Ilyen kötelezettség lehet a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítése, szerződés megkötése, támogatás biztosítása, illetve más, pénzben kifejezhető értékű szolgáltatás teljesítésére irányuló jognyilatkozat. Kötelezettségvállalásra a költségvetési szerv vezetője vagy az általa erre írásban felhatalmazott alkalmazott jogosult. Önkormányzat nevében kötelezettségvállalásra a polgármester vagy az általa írásban felhatalmazott személy jogosult.

- 1) A kötelezettségvállalás kizárólag – a Kormány rendeletében foglalt kivételekkel – írásos formában, **pénzügyi ellenjegyzés** után történhet. Az ellenjegyzésre jogosult személye a költségvetési szerv besorolásától függ, főszabály szerint a gazdasági vezető végzi ezt a tevékenységet, a gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szervek esetében pedig az irányító szerv által kijelölt szerv gazdasági vezetője. Önkormányzat nevében történt kötelezettségvállalás esetében az önkormányzati hivatal gazdasági vezetője, ennek hiányában a jegyző által írásban kijelölt, az önkormányzati hivatal állományába tartozó köztisztviselő jogosult a pénzügyi ellenjegyzésre.
- 2) A **teljesítés igazolása** során ellenőrizhető okmányok alapján igazolni, ellenőrizni kell a kiadások teljesítésének jogosságát, összesszerűségét, és ha a kötelezettségvállaláshoz ellenszolgáltatás kapcsolódik, annak teljesítését. A jogszabály lehetővé teszi, hogy a költségvetési szerv belső szabályzata egyes kiadásoknál (például jogerős bírósági határozaton alapuló fizetési kötelezettségek) mellőzze a teljesítés igazolásának előírását. Bevételek esetében jogszabály nem teszi kötelezővé a teljesítés igazolását, de egyes bevételekre ezt a költségvetési szerv belső szabályzata előírhatja. A teljesítés igazolására jogosult személyeket a kötelezettségvállaló jelöli ki.
- 3) Kifizetések esetében az érvényesítő ellenőrzi az összesszerűséget, a fedezet meglétét és a teljes megelőző folyamatban a gazdálkodási szabályok (jogszabályi előírások, belső szabályzatok) betartását. Amennyiben az érvényesítő rendellenességet talál, köteles jelezni az utalványozónak. Az érvényesítésre jogosult személyekre, valamint azok kiválasztására a kötelezettségvállalás ellenjegyzésére jogosult személyekre vonatkozó szabályok irányadóak.
- 4) A folyamat utolsó eleme az **utalványozás**. Az utalványozás nem más, mint a kiadások teljesítésének, a bevételek beszedésének elrendelése. Utalványozni csak érvényesített okmány alapján és csak írásban szabad. Az utalványozásra a költségvetési szerv vezetője, önkor-

mányzatok esetében a polgármester vagy az általa megbízott személy jogosult. Az utalványozásra jogosult személyekre, illetve ezek kijelölésére a kötelezettségvállalóra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

4.2.7. ELLENŐRZÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS TERÜLETÉN



Az államháztartás területén végzett ellenőrzés **célja** annak megvizsgálása, hogy az államháztartáshoz tartozó pénzeszközökkel, vagyonelemekkel a kezelésre jogosult szervek, szervezetek a jogszabályoknak **megfelelően, hatékonyan, eredményesen gazdálkodnak-e**. Az ellenőrzés kiterjed mind a központi, mind az önkormányzati alrendszerre.

Az ellenőrzés kiterjed továbbá minden területre, ahol közpénz felhasználása történik. Ellenőrzés történhet a gazdálkodó szervezetnél, nonprofit szervezetnél, de magánszemélyeknél is, ahol a közpénz felhasználását az Állami Számvevőszék vagy kormányzati ellenőrző szerv ellenőrizheti.

Az államháztartás területén végzett ellenőrzés (államháztartási kontrollok) rendszere három pillérré épül:

- Az államháztartás **külső (törvényhozói) ellenőrzésével** kapcsolatos feladatokat az Állami Számvevőszék látja el.
- Az államháztartás **kormányzati szintű ellenőrzése** a kormányzati ellenőrzési szerv, az európai támogatásokat ellenőrző szerv és a kincstár által valósul meg.
- Az államháztartás **belső kontrollrendszere** a költségvetési szervek belső kontrollrendszere – beleértve a belső ellenőrzést – keretében valósul meg.

Az államháztartásért felelős miniszter ellátja – az Állami Számvevőszék véleményének kikérésével – az államháztartás belső kontrollrendszerének a nemzetközi standardokkal összhangban lévő

- fejlesztésével;
- szabályozásával;
- koordinációjával és
- harmonizációjával kapcsolatos feladatokat.

Az államháztartásért felelős miniszter megalkotja az ezekhez kapcsolódó jogszabályokat, módszertani útmutatókat, valamint ellátja a szakmai egyeztető fórumok működtetésével és kötelező továbbképzések szervezésével kapcsolatos feladatokat.

4.2.7.1. Kormányzati szintű ellenőrzés

A kormányzati szintű ellenőrzés a kormányzati ellenőrzési szerv, az európai támogatásokat ellenőrző szerv ellenőrzését, valamint a kincstári ellenőrzési tevékenységet foglalja magában.

A **kormányzati ellenőrzési szerv** (jelenleg a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal) ellenőrzési jogköre kiterjed:

- a kormánydöntések végrehajtásának ellenőrzésére;
- központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalapok, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai és a központi költségvetési szervek kormányzati ellenőrzésére;
- a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, a köztisztviselőknek, az alapítványoknak, és az egyesületeknek nyújtott költségvetési támogatások, illetve az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott más támogatások és az említett szervezetek részére meghatá-

- rozott célra ingyenesen juttatott állami vagyon felhasználásának ellenőrzésére;
- egyéb, az államháztartásról szóló törvényben meghatározott szervezetek és gazdálkodási folyamatok ellenőrzésére.

Az **európai támogatásokat ellenőrző szerv** ellenőrzési jogköre kiterjed a kormányrendeletben meghatározott forrásokból nyújtott költségvetési támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzésekre

- a lebonyolításban érintett szervezeteknél;
- a kedvezményezetteknel, és
- a költségvetési támogatásokkal összefüggésben megvalósított beszerzésekre, az ezekre kötött szerződések teljesítésének vizsgálatára, ebben a vonatkozásban azon szerződő felekre is, amelyek a szerződés teljesítéséért felelősek vagy abban közreműködnek.

A **Magyar Államkincstár** a nemzetgazdasági miniszter irányítása alatt álló, országos hatáskörű, központi költségvetési intézmény. Feladata a közpénzek útjának nyomon követése, hogy jogosulatlan kifizetések ne történjenek. A Kincstár felelős az állami költségvetés végrehajtása során a pénzforgalom lebonyolításáért és az elszámolásokért. Folyósítja és ellenőrzi az EU-s és hazai támogatásokat, a jogosulatlanul kiutalt támogatásokat visszaköveteli.

A kincstár ellenőrzési jogköre a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács és az általuk irányított költségvetési szerv

- a) számviteli szabályok szerinti könyvvizelési kötelezettségének,
- b) adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének,
- c) az éves költségvetési beszámoló megbízható, valós összképének vizsgálatára terjed ki.

A kincstári ellenőrzés szakmai szabályait, módszereit a kincstár az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével alakítja ki.

4.2.7.2. *Belső kontrollrendszer*

A belső kontrollrendszer **célja** a kockázatok kezelése, valamint az, hogy a költségvetési szerv működése és gazdálkodása során tevékenységét szabályszerűen végezze, teljesítse az elszámolási kötelezettségeket, és megvédje a szervezet erőforrásait az esetleges veszteségektől.

A költségvetési szerv belső kontrollrendszeréért a költségvetési szerv vezetője felelős, aki köteles kialakítani és működtetni a megfelelő (világos szervezeti struktúra, egyértelmű felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok, átlátható, megfelelően szabályozott működés):

- **kockázatkezelési rendszert** (kockázatok felmérése, megállapítása), **kontrollkörnyezetet** 1. költségvetési szerv vezetője köteles olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását;
- **kontrolltevékenységeket** (folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzések a pénzügyi, gazdálkodási folyamatokhoz kapcsolódóan, például engedélyezési, jóváhagyási eljárások);
- **információs és kommunikációs rendszert** (hatékony, pontos és megbízható beszámolási rendszer annak érdekében, hogy a szükséges információk a megfelelő helyen, időben és részletezettséggel rendelkezésre álljanak) és
- **nyomon követési (monitoring) rendszert** (a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának folyamatos, illetve eseti nyomon követése).

A belső kontrollrendszer részét képező belső ellenőrzés független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek **célja**, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje. A belső ellenőrzés az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezetirányítási, belső kontroll és ellenőrzési eljárásainak hatékonyságát. A belső ellenőrzés kialakításáról, megfelelő működtetéséről és függetlenségének biztosításáról a költségvetési szerv vezetője köteles gondoskodni, emellett köteles a belső ellenőrzés működéséhez szükséges forrásokat biztosítani.

Az irányító szerv belső ellenőrzést végezhet:

- az irányítása alá tartozó bármely költségvetési szervnél;
- a saját vagy az irányítása, felügyelete alá tartozó költségvetési szerv használatába, vagyonekezelésébe adott nemzeti vagyonnal való gazdálkodás tekintetében;
- az általa nyújtott költségvetési támogatások felhasználásával kapcsolatosan a kedvezményezettteknél és a lebonyolító szerveknél, és
- az irányítása alá tartozó bármely – külön törvényben meghatározott – köztulajdonban álló gazdasági társaságnál.

4.2.7.3. Az államháztartás külső ellenőrzése

Az államháztartás külső ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat az Állami Számvevőszék látja el, amely az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés pénzügyi–gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége kiterjed az államháztartás mindkét alrendszerére, ennek keretein belül vizsgálja az államháztartás forrásainak rendeltetésszerű felhasználását, ellenőrzi az állami vagyonnal történő gazdálkodást. Feladatkörében ellenőrzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodást, valamint a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását, és a nemzeti vagyonekezelését. Az Állami Számvevőszék általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését. Megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait és az ellenőrzött szervezetek munkáját.

5. MODUL: INFORMÁCIÓBIZTONSÁGI ÉS ADATVÉDELMI ALAPISMERETEK

Magyarország valamennyi állami és önkormányzati szerve adatok, dokumentumok sokaságát kezeli. Ezek egy része a nyilvánosság elől törvény által védett adat, más része bárki által megismerhető. Van köztük olyan, amely természetes személyre vonatkozik, van, amely az adott szervezet működésére és olyan is, amelyet a közszféra szervei a feladatuk ellátása során más szervezetekről tartanak nyilván. **Az adatok kezelését, gyűjtését, továbbítását jogi normák szabályozzák.**

Az alábbiakban a személyes és a közérdekű adatok kezelésével kapcsolatos legfontosabb fogalmak és szabályok ismertetését végezzük el.

5.1. ALMODUL: ADATVÉDELEM

5.1.1. A SZEMÉLYES ADATOK VÉDELMÉHEZ VALÓ JOG SZÜLETÉSE



Az emberek magánszférájának védelmét a demokratikus alkotmányok régóta garantálják. Ennek lényege, hogy mindenkit megillet a jog, hogy másoktól, az állam intézményeitől, a piac szereplőitől háborítatlan magán- és családi élete legyen, megőrizhesse személyes identitását, ne érje sérelem a becsületét.

A XX. század második fele óta tapasztaljuk, hogy az állam irányító, szabályozó, ellenőrző szerepének megnövekedése mind kiterjedtebb adatgyűjtéssel, adatbázisok létrejöttével jár. Az informatikai fejlődés hatására megsokszorozódott a kezelhető adatok mennyisége, és egyben jelentősen könnyebbé vált a külön nyilvántartásokban kezelt adatok összekapcsolása. Ennek velejárójaként megnőtt a polgárok kiszolgáltatottsága és annak a lehetősége, hogy az állam szervei az életük szinte minden területéről adatokat gyűjtsenek, valamint adatállományokat tartalmazó nyilvántartásokat kezeljenek. E veszélyek hívták életre az adatvédelmet mint a magánszféra védelmének önálló jogterületét.

Az információgyűjtés, az adatbázisok kiépítése ma már nem csak a hivatalok részéről jelenthet fenyegetést, a személyes adatok védelmét ezért nem csak az állam felől érik kihívások. A vásárlókról, ügyfelekről gyűjtött adatoknak komoly piaci értékük van, ezért a jogi szabályozásnak és a jogvédő intézményeknek egyre inkább számolniuk kell a piaci szereplők üzleti célú adatgyűjtéséből származó veszélyekkel.

5.1.2. A HAZAI ADATVÉDELEM JOGI KERETEI

Az adatvédelem általános szabályait a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendelet (általános adatvédelmi rendelet, a továbbiakban: GDPR), valamint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) határozza meg. A GDPR és az Infotv. célja annak biztosítása, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartsák.

Az említett jogszabályok kapcsolata több kettős természetű. Egyrészt az Infotv. a személyes adatok kezelése vonatkozásában elsősorban a GDPR bizonyos rendelkezéseit kiegészítő előírásokat határoz meg. A GDPR rendeleti minőségéből fakadóan ugyanis Magyarországon közvetlenül alkalmazandó normákat tartalmaz. Másrészt az Infotv. ülteti át a magyar jogba a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/680 európai parlamenti és tanácsi irányelvet. Ebből következően a bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi célú adatkezelésekre – az ágazati szabályok mellett – kizárólag az Infotv. azon előírásait kell alkalmazni, amelyek e jogharmonizációs kötelezettség teljesítését jelentik.

Az alkotmányos reformfolyamat során Magyarország Alaptörvénye a személyes adatok védelméhez fűződő jogot és a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot is alapjogként őrizte meg, és a két jog érvényesülésének ellenőrzésére egy új, sarkalatos törvénnyel létrehozott független hatóságot jelölt ki. A két alapjog érvényesüléséről a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) gondoskodik.



Az Alkotmány alapján létrejött korábbi törvényi keretek között a jogalkotó egy országgyűlési biztosi (ombudsmani) típusú intézményi védelmet biztosított az információs alapjogok számára, amelynek alapvető eszközei a visszasságok feltárása, a nyilvánosság tájékoztatása volt, és hatósági eszközökkel csak korlátozottan rendelkezett. Az elmúlt évtizedek információs forradalma hatalmas kihívást jelent a jogvédelem számára is. E változások tapasztalataira alapozva az Alaptörvény – szoros összefüggésük miatt – együtt kezeli az információs alapjogokat, és maga rendelkezik a független, hatósági típusú jogvédelmi intézmény létrehozásáról. Az így létrejött Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság egy autonóm államigazgatási szerv, amelynek elnökét a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választják, akárcsak korábban az adatvédelmi biztost. Ezek alapján tehát továbbra is egy független intézmény foglalkozik az adatvédelemmel és az információs szabadsággal, ugyanakkor széleskörű hatósági jogosítványokkal rendelkeznek, amelyek révén hatékonyabban képesek ellátni jogvédelmi feladatát.

Személyes adatnak minősül az azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkozó bármely információ. E körbe tartozik az érintettel kapcsolatos bárminemű információ, függetlenül attól, hogy arra az érintett mennyire érzékeny, mennyire szeretné titokban tartani, hiszen ez kizárólag tőle, egyéniségétől, körülményeitől, társadalmi helyzetétől függ. A jogalkalmazói gyakorlat ugyancsak személyes adatnak minősíti érintettre vonatkozó véleményt, minősítést, továbbá az adatokból levonható következtetést is, mivel számos adatkezelésnek éppen az a célja, hogy a felvett adatokból az érintettre vonatkozó következtetéseket vonjon le, amelyek az érintettel kapcsolatos döntések alapját képezik (hitelképesség, szolgáltatásokra, támogatásokra és kedvezményekre való jogosultság vagy adott munkakör betöltésére való alkalmasság stb.).

Az adatvédelmi szabályozás szerint ugyanakkor **nem tekinthetők személyes adatnak** a holtakra vonatkozó adatok, és nincsenek személyes adataik a jogi személyeknek sem. Ez utóbbiak jogi védelmét a jogrendszer más eszközökkel biztosítja, például a jó hírnév vagy az üzleti titok védelme révén.

A személyes adatoknak az a szűkebb köre, amely az ember személyiségének belsőbb, érzékenyebb területeit érinti, és nyilvánosságra kerülése a magánszféra komoly sérelmét okozhatja, **különleges adatnak** minősül, és szigorúbb védelem alatt áll. Ilyen különleges adat: a faji vagy etnikai származásra, politikai véleményre, vallási vagy világnézeti meggyőződésre vagy szakszervezeti tagságra utaló személyes adat, a természetes személyek egyedi azonosítását célzó genetikai és biometrikus adat, az egészségügyi adat és a természetes személyek szexuális életére vagy szexuális

irányultságára vonatkozó személyes adat. Az Infotv. alapján a bűnügyi személyes adatok vonatkozásában is a különleges adatok kezelésének feltételeire vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A jog igen szigorú szabályokat ír elő a személyes adatok kezeléséhez. Sőt, magát az **adatkezelés** fogalmát is kiterjesztően határozza meg. E szerint adatkezelésnek tekintendő a személyes adatokon vagy adatállományokon automatizált vagy nem automatizált módon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége, így a gyűjtés, rögzítés, rendszerezés, tagolás, tárolás, átalakítás vagy megváltoztatás, lekérdezés, betekintés, felhasználás, közlés továbbítás, terjesztés vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tétel útján, összehangolás vagy összekapcsolás, korlátozás, törlés, illetve megsemmisítés.

Adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (például ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is. **Adatvédelmi incidensnek** nevezzük az adatbiztonság olyan sérülését, amely a kezelt személyes adatok véletlen vagy jogellenes megsemmisítését, elvesztését, megváltoztatását, jogosulatlan közlését vagy az azokhoz való jogosulatlan hozzáférést eredményezi.

Adatkezelőnek minősül az a természetes vagy jogi személy, közhatalmi szerv, ügynökség vagy bármely egyéb szerv, amely a személyes adatok kezelésének céljait és eszközeit önállóan vagy másokkal együtt meghatározza.

5.1.3. A JOGSZERŰ ADATKEZELÉS KÖVETELMÉNYEI

Az adatkezelés jogszerűségéhez számos feltételnek kell teljesülnie. Egyrészt az adatkezelő csak megfelelő joggal kezelhet személyes adatot, másrészt érvényesülnie kell a GDPR-ban meghatározott alapelveknek is.

Személyes adatok kezelése akkor lehetséges, amennyiben:

- ahhoz az érintett hozzájárulását adja (önkéntes adatkezelés);
- az egy szerződés teljesítéséhez vagy a szerződésnek az érintett kérésére történő előkészítéséhez szükséges;
- az jogi kötelezettség teljesítéséhez szükséges (a kötelező adatkezelés egyik alosete);
- az az érintett vagy más személy létfontosságú érdekeinek védelme miatt szükséges;
- az közérdekű vagy közhatalmi jogosítvány gyakorlásának keretében végzett feladat végrehajtásához szükséges (a kötelező adatkezelés másik alosete);
- az az adatkezelő vagy egy harmadik fél jogos érdekeinek érvényesítéséhez szükséges.

Előzetes tájékoztatás. Ha a személyes adatokat az érintett hozzájárulása alapján gyűjtik, akkor az érintett dönti el, hogy a kért adatokat megadja-e vagy sem. E döntés meghozásához szükséges információkról, így különösen az adatkezelő személyéről, a kért adatok köréről, azok felhasználási céljáról és időtartamáról az adatkezelő köteles előzetesen tájékoztatni az érintettet. A hozzájárulásnak önkéntesnek, azaz külső befolyástól mentesnek kell lennie. Kiemelendő továbbá, hogy az egyén előzetes tájékoztatása nem csak hozzájárulás esetén alapkövetelmény, hanem minden más jogszerű jogalapot tekintetében is.

A különleges adatokat az érintett **kifejezett hozzájárulásával** lehet kezelni. Bizonyos esetekben a társadalom érdeke szükségessé teheti a különleges adatok kötelező kezelését (bűnüldözés, bűnmegelőzés, közegészségügy, menekültügy). Az ilyen adatkezeléseket csak törvény vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusa rendelheti el vagy teheti lehetővé a megfelelő garanciák biztosításával.

Az alapvető adatvédelmi követelmények egy része az Alkotmánybíróságtól származik, mert az alkotmánybírósági határozatokban lefektetett tételek iránymutatásul szolgáltak a későbbi törvényalkotás számára. **Az osztott információs rendszerekkel szembeni elvárás** szerint csak az érintett felhatalmazása vagy törvényi előírás alapján szabad egymással összekapcsolni a személyes adatokat kezelő információs rendszereket. Ha a különféle adatbázisokból származó, az állampolgárok jövedelmi és vagyoni helyzetére, egészségi állapotára, vásárlási szokásaira stb. vonatkozó adatok egy kézbe kerülhetnének, akkor ez sértené az érintettek magánszféráját, és kiszolgáltatott helyzetbe hozná őket. **Az egységes személyazonosító jel alkalmazásának tilalma** az osztott információs rendszerek követelményéből következik. Az általános és egységes személyazonosító jel segítségével az információs rendszerek könnyen összekapcsolhatók lennének. Ezért a személyi szám helyett három, korlátozottan használható azonosító kódot vezettek be: a személyi azonosítót, a TAJ számot és az adóazonosító jelet.

Ezt az elvárást, tilalmat áttörte, hogy 2016 januárjától ügyfélbarát módon a személyazonosító igazolvány tároló eleme tartalmazza többek között a polgár társadalombiztosítási azonosító jelét, valamint adóazonosító jelét.

Az adatkezelés során érvényesítendő alapvető elvek a következők:

A célhoz kötöttség elvéből következik az adattakarékosság elve, amelynek értelmében mennyiségileg, időben és adatfajta tekintetében is a cél elérésének függvényében kell redukálni a kezelt személyes adatok körét.

A célhoz kötöttség elvéből következik az **adatminimalizálás elve**, amelynek értelmében mennyiségileg, időben és adatfajta tekintetében is a cél elérésének függvényében kell redukálni a kezelt személyes adatok körét.

Meghatározó kritérium az **pontoság elve**, amely szerint a kezelt adatoknak pontosnak, teljesnek és naprakésznek kell lenniük.

Az adatkezelőnek, illetőleg az adatfeldolgozónak továbbá megfelelő szervezési és technikai intézkedésekkel gondoskodnia kell az **adatok biztonságáról** is, megakadályozva az adatvesztést és az adatokhoz való jogosulatlan hozzáférést.

5.1.4. AZ ÉRINTETT JOGAI

Az információs önrendelkezési jog lényegi tartalma, hogy az érintett nyomon követheti személyes adatai kezelését, önkéntes adatkezeléseknél pedig érdemi döntéseket hozhat. Az érintettnek az alábbi jogai vannak a személyével kapcsolatos adatkezelést illetően:

- **Tájékoztatáshoz való jog.** Az érintett főszabály szerint az adatkezelést megelőzően tájékoztatást kap az adatkezelőtől a személyes adatai kezeléséről.
- **Hozzáféréshez való jog.** Az érintett nemcsak az adatkezelést megelőzően, de később is tájékoztatást kérhet az adatkezelőtől a személyes adatai kezeléséről, illetőleg hozzáférhet az adatkezelő által kezelt személyes adataihoz. Az érintett kérésére az adatkezelőnek – legfeljebb 30 napon belül – tájékoztatást kell adnia az általa vagy megbízásából kezelt személyes adatokról. Az adatalany arról is érdemi tájékoztatást kaphat, hogy személyes adatait ki, milyen jogalapon és mikor igényelte a nyilvántartásokból.
- **Helyesbítéshez való jog,** amennyiben az érintett személyes adatai elírását, hibás szerepeltetését észleli, annak korrekcióját kérheti az adatkezelőtől.
- **A törléshez való jog** értelmében az érintett kérheti adatai megsemmisítését, illetve felismerhetlenné tételét, oly módon, hogy azok helyreállítása már ne legyen lehetséges. E rendelkezési jog azonban csak önkéntes adatkezeléseknél érvényesülhet maradéktalanul.

- Az érintett továbbá élhet az **adatkezelés korlátozásához való jogával**, amennyiben vitatott az adatkezelés jogszerűsége vagy az adatok helyessége.
- Az érintett – amennyiben adatai kezelését jogellenesnek véli, mert az nem a saját, hanem az adatkezelő kizárólagos érdekeit szolgálja – **tiltakozhat** személyes adatai kezelése ellen. Tipikusan a direkt marketing célú adatkezeléseknél fordul elő az a fajta jogérvényesítés.
- **A jogorvoslathoz való jog**, melyet két intézmény is biztosít:
 - A NAIH-nál bárki vizsgálatot kezdeményezhet, ha a személyes adatok kezelésével kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll. Az adatvédelmi hatóság lefolytathat – annak feltételei teljesülése esetén az érintett kérelmére vagy hivatalból – hatósági eljárást is. Emellett büntető-, szabálysértési és fegyelmi eljárást is kezdeményezhet.
 - Az érintett a jogainak megsértése esetén a bírósághoz fordulhat. Ha a bíróság a jogorvoslati kérelemnek helyt ad az adatkezelőt a jogellenes adatkezelési művelet megszüntetésére, az adatkezelés jogszerűségének helyreállítására, illetve az érintett jogai érvényesülésének biztosítására pontosan meghatározott magatartás tanúsítására (például a tájékoztatás megadására, az adat helyesbítésére, zárolására, törlésére) kötelezi, és szükség esetén egyúttal határoz a kártérítés, sérelemdíj iránti igényről is.

5.2. ALMODUL: INFORMÁCIÓSZABADSÁG

5.2.1. AZ ÁLLAM ÁTLÁTHATÓSÁGA

Az adatvédelem mellett az Infotv. az információszabadság, vagyis a közérdekű adatok megismeréséhez való jog garanciális szabályait is tartalmazza. A közérdekű adatok megismerésének joga nem egyszerűen valamiféle általános tájékozódási jog, hanem a polgárnak az akár bírósági úton is kikényszeríthető joga, hogy információkat kapjon a közpénzekből működő, illetve közfeladatot ellátó szervek működéséről. A polgárokat megilleti a jog a közérdekű adatok terjesztésére is. Információszabadság alatt a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot értjük. Egy demokratikus jogállamban az információszabadság érvényesülése szükséges ahhoz, hogy a választópolgárok valóságos képzetet alkothassanak az állami szervek működéséről. Az információszabadság segíti a korrupció és az állami visszaélések elleni fellépést is.

A közérdekű adatok megismerhetővé tételére a közfeladatot ellátó szervek kötelesek. E körbe az állami vagy helyi önkormányzati feladatokat, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatokat ellátó szervek tartoznak. A közfeladatot ellátó szervek jelentős csoportját alkotják az állami, önkormányzati vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező egyéb szervezetek – például az állami, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok.

Az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesítők is kötelesek arra, hogy kérés esetén e kapcsolatra vonatkozó adatokat bárki számára hozzáférhetővé tegyenek. Esetükben kivételesen nem közfeladatot ellátó szervekről van szó, azonban a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatósága megköveteli, hogy e szervezetek is nyilvánossá tegyék az államháztartással való kapcsolatuk részleteit.

5.2.2. A KÖZÉRDEKŰ ADATOK

Közérdekű adatnak nevezzük a közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, **a személyes adat fogalma alá nem eső**, bármilyen módon vagy formában rögzített információt vagy ismeretet, függetlenül kezelésének módjától. A közérdekű adatok köre igen tág, hiszen a személyes adatokat leszámítva ide tartozik gyakorlatilag minden, a közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő adat. Például egy közérdekű adatokat tartalmazó nyilvántartást vezető állami szervnél nemcsak e nyilvántartás adatai közérdekű adatok, hanem az adott szerv belső szabályzatai, a szerv létszámadatai, ügyfélfogadási rendje és költségvetésének, gazdálkodásának adatai is.

5.2.3. A KÖZÉRDEKBŐL NYILVÁNOS ADATOK

Amint az előző pontban írtak alapján kitetszik, a közérdekű adatok nyilvánossága a közfeladatot ellátó szervek birtokában lévő adatok nagy részéhez hozzáférést biztosít, azonban e körből kizárja a személyes adatokat. Am személyes adatok – például egy állami vezető juttatásai – megismeréséhez is fűződhet közérdek. Ezeket az adatokat nem közérdekű adatnak, hanem közérdekből nyilvános adatnak nevezzük. A törvény szerint közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. Közérdekből nyilvános adat például a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve és közfeladat ellátásával összefüggő személyes adatai.

5.2.4. AZ ADATOK MEGISMERÉSE

A közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerésére azonos szabályok vonatkoznak. Eszerint az adatok megismerése alanyi jog. Az ilyen adatokat bárki megismerheti állampolgárságtól, életkortól, lakhelytől stb. függetlenül. A legfontosabb, illetve leggyakrabban keresett adatokat a közfeladatot ellátó szervek kötelesek elektronikus úton közzétenni. A többi közérdekű adat egyedi adatigénnyel vagy közadat újrahasznosítási megállapodás keretében ismerhető meg.

5.2.4.1. Elektronikus közzététel

A közfeladatot ellátó szervek a szervezeti és személyzeti, tevékenységükre, működésükre vonatkozó és gazdálkodási adataikat az interneten, honlapon közzéteszik. A hozzáférés nem köthető regisztrációhoz és díjfizetéshez. Az általános közzétételi kötelezettség két fórumon valósul meg: a szerv saját honlapján és az egységes közadatkereső oldalon történő közzététel útján. Az adatokat úgy kell közzétenni, hogy azok kinyomtathatók és részletekben is kimásolhatók legyenek.

5.2.4.2. Adatigénylés

A közérdekű adatok megismerése alapvető jog, ezért a törvény a jogérvényesítést elősegítő, az adatigénylőnek kedvező eljárási szabályokat határoz meg. Az adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be. Az adatok megismerése nincs személyes érdekelttséghez kötve, ezért adatigény indokáról és az adatok felhasználásának céljáról nem kell nyilatkozni.

Az adatigénynek közérthetően és lehetőleg az igénylő által kívánt módon kell eleget tenni. Az adatokat tartalmazó dokumentumról az igénylő másolatot kaphat. Ha a dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot, például védett személyes adatot, üzleti titkot is tartalmaz, az igénylőnek szánt másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.

Az adatigénylés teljesítéséért az adatkezelő sem illetéket, sem igazgatási szolgáltatási díjat nem állapíthat meg, kizárólag költségei megtérítését igényelheti.

Az Infotv. 2015. évi módosítása előtt a közérdekű adatigénylés alapvetően ingyenes volt. Jelenleg meghatározott esetekben az adatigénylés teljesítéséért ellenértéket állapíthatnak meg a szervek. A költségtérítés konkrét szabályait a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) tartalmazza. Az adatigénylések teljesítéséért felszámítható költségtérítés kapcsán fontos megjegyezni, hogy annak megállapítása csak lehetőség és nem kötelező, az adott közfeladatot ellátó szerv dönti el, hogy él-e e jogával vagy sem. Kizárólag a teljesítéssel összefüggésben, azzal tényleges kapcsolatban lévő költséget lehet felszámítani. Ennek jegyében a felhasznált adathordozó (például 10 oldal fölötti fénymásolt papír, cd, dvd, pendrive), a kézbesítés, valamint a munkaerőforrás ráfordítás költségeit lehet jogszerűen igényelni. Ezen túlmenően más költségelem nem vehető figyelembe.

A munkaerő-ráfordítás költségének megállapítását három együttes feltétel teljesüléséhez köti a jogalkotó: az adatigénylés teljesítése az alaptevékenység ellátásához szükséges munkaerőforrást feltételez, a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételel jár, és a szükséges munkaerő-ráfordítás meghaladja a 4 munkaórát. A munkaerő-ráfordításért az adott személyt megillető rendszeres személyi juttatások összegét, de – a Rendelet értelmében – legfeljebb 4400 Ft-ot számolhat fel a közfeladatot ellátó szerv óránként.

Az adatigénylő adatai csak annyiban kezelhetők, amennyiben az a kérelem teljesítése és a költségtérítés miatt szükséges, az adatkezelő azonban nem köteles az adatigénylő közérdekű adat megismerése iránti igényét teljesíteni, amennyiben az nem adja meg nevét – nem természetes személy esetén megnevezését –, valamint azon elérhetőségét, amelyre a tájékoztatás, értesítés megadható (például e-mail címét).

A közfeladatot ellátó szerv főszabály szerint 15 napon belül tesz eleget az adatigénynek. Amennyiben költségtérítést állapít meg, az adatigénylőnek 30 napja van, hogy nyilatkozzon, fenntartja-e az adatigénylését, és 15 napja, hogy megfizesse azt. Az adatigény teljesítésének elutasítását 15 napon belül kell közölni. A jelentős terjedelmű adatra vonatkozó, illetve jelentős munkaerő-ráfordítást igénylő adatigénylés-teljesítésekre speciális határidők vonatkoznak.

5.2.4.3. Közadat újrahasonosítása

Némely közérdekű adatokat tartalmazó adatbázis nagy mennyiségű, gyorsan változó, nehezen értelmezhető adatokat tartalmaz. Gondoljunk csak az időjárásról vagy a városi utak forgalmi helyzetéről folyamatosan gyűjtött adatokra. Ilyen esetekben nehezen alkalmazhatók az adatigénylés általános szabályai, például azért, mert a kért adatokra azonnal szükség van, így nem lehet megvárni a 15 napos válaszadási határidőt, vagy azért, mert az adatok felhasználhatóvá tétele sok munkát kíván a közfeladatot ellátó szervtől. Ugyanakkor ezen adatok hasznosítása nemzetgazdasági érdek. Ezért a törvény lehetővé teszi, hogy a közfeladatot ellátó szerv és az igénylő megállapodjék az adatok újrahasonosításáról. Ebben az igénylő a közérdekű adatigényen túlmutató feltételeket is támaszthat. Például kikötheti, hogy folyamatosan, online az általa megadott formátumra átalakítva, illetve az általa kért nyelven kapja meg az adatokat. Viszont a közfeladatot ellátó szerv az adatok rendelkezésre bocsátásáért díjat állapíthat meg, amelyben az adatok gyűjtésével, előállításával, feldolgozásával

kapcsolatos költségeit érvényesítheti, és korlátozott nyereséghányadot is felszámíthat. Ez eltér a közérdekű adatigény teljesítésétől, amellyel kapcsolatban csak a másolási költség megfizetéséről lehet szó.

A közadat újrahasznosítás szabályai csak akkor alkalmazandók, ha ezt az igénylő kifejezetten kéri, és az újrahasznosításról megállapodást kötnek, egyébként a közérdekű adatigénylés szabályait kell alkalmazni.

5.2.5. AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG JOGI KORLÁTAI

- 1) A közérdekű adatokhoz való hozzáférést törvény állami érdekből korlátozhatja. Ez azt jelenti, hogy a korlátozás alá eső közérdekű adat bizonyos ideig nem ismerhető meg. A korlátozást előíró törvények csak kivételesen, szigorú eljárási szabályok betartása mellett teszik lehetővé ezt. Eszerint nem ismerhető meg a közérdekű adat, ha azt a minősített adat védelméről szóló törvény szerint minősítették. Más törvények is korlátozzák az adatok nyilvánosságát például honvédelmi, nemzetbiztonsági érdekből.
- 2) A közfeladatok illetéktelen befolyástól mentes ellátását szolgálja az, hogy a döntés megalkotását szolgáló belső iratok, fogalmazványok, tervezetek legfeljebb tíz évig elzárhatók a nyilvánosság elől, de csak akkor, ha a nyilvánosság kizárásához erősebb közérdek fűződik, mint az adat nyilvánosságra hozatalához.
- 3) A közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésekre külön törvények rendelkezései irányadók. A közfeladatot ellátó szervek átfogó ellenőrzésére ugyanis külön állami szervek – például az Állami Számvevőszék, Kormányzati Ellenőrzési Hivatal – hivatottak. Ilyen esetekben is köteles azonban az adatkezelő tájékoztatást nyújtani a jogviszonyt érintő legfontosabb adatokról: a jogviszony alanyairól, a jogviszony típusáról, a jogviszony tárgyáról, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértékéről és teljesítése időpontjáról.
- 4) Végül megemlítendő, hogy a törvény magánérdekből is lehetővé teszi a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását az üzleti titok és a szellemi tulajdon védelme érdekében.

5.2.6. NYILVÁNTARTÁSOK

5.2.6.1. A nyilvántartások jogi jelentősége

A modern állam, ezen belül különösen a közigazgatás széles körű feladatainak ellátása érdekében személyes és közérdekű adatok sokaságát tartalmazó nyilvántartásokat, adatbázisokat kezel. Ilyen – ma már egyre inkább elektronikus formában meglévő – nyilvántartások nélkül a közfeladatok ellátása: a statisztikai adatgyűjtés, az adóigazgatás, a társadalombiztosítás, a bűnüldözés, az önkormányzati feladatok hatékony ellátása elképzelhetetlen lenne.

- 1) A közszféra különböző intézményei által fenntartott nyilvántartásokban szereplő adatok:
 - felvételére;
 - feldolgozására;
 - védelmére;
 - nyilvánosságára vonatkozó alapvető szabályokat fogalmazza meg a GDPR és – részben – az Infotv.
- 2) Az egyes nyilvántartásokra vonatkozó részletes szabályokat pedig külön törvények határozzák meg. Az állami szervek által vezetett, személyes adatokat is tartalmazó nyilvántartások

felállítását csak törvényben lehet elrendelni, és ezek adattartalmát is csak törvényben meghatározott személyek és szervezetek ismerhetik meg. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény különösen az eljárásban érintett ügyfél jogait illetően speciális szabályokat is tartalmaz.

5.2.6.2. Fontosabb nyilvántartások

A természetes személyekről a legátfogóbb, országos nyilvántartásokat a Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkársága vezeti. Ezek közül meghatározó nyilvántartások:

- 1) A személyi adat- és lakcímnnyilvántartás egyebek mellett tartalmazza a polgár nevét, állampolgárságát, nemét, születési helyét és idejét, anyja nevét, személyi azonosítóját, lakcímét, családi állapotát, házasságkötése helyét, arcképmását, aláírását, személyazonosító igazolványának okmányazonosítóját, továbbá személyi azonosítójáról és lakcíméről kiadott hatósági igazolványának okmányazonosítóját. Az okmánytár többek között tartalmazza az állandó személyazonosító igazolvány adatlapokat és fényképeket, a lakcímjelentő lapokat, valamint az ezen iratokban szereplő adatok változását igazoló okmányokat.
- 2) Az egyéni vállalkozók nyilvántartása (például egyéni vállalkozó főtevékenysége és tevékenységi körei, egyéni vállalkozó adószáma).
- 3) A közúti közlekedéssel kapcsolatos nyilvántartás (például a jármű hatósági jelzése, rendszáma).
- 4) A bünygyi nyilvántartás, ezen belül az ujjlenyomat, a fénykép és a DNS-minták nyilvántartása.

A nyilvántartások sokaságában való könnyebb tájékozódást is segíti, hogy a közfeladatot ellátó szervek kötelesek a honlapjukon közzétenni az általuk kezelt adatbázisok, nyilvántartások jegyzékét.

5.3. ALMODUL: INFORMÁCIÓBIZTONSÁG

5.3.1. A MINŐSÍTETT ADATOK VÉDELME NEK JOGI ALAPJAI

Az Alaptörvény alapvető jogként fogalmazza meg a **közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez** való jogot.

A közérdekű adatok megismerése azonban nem feltételek nélküli, hanem **törvény által korlátozott ható** alapvető jog. A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerésével szemben támasztott egyik legerősebb korlátozás a **minősítés** intézménye, melyet széles körben, ámde jogilag pontatlanul „titkosításnak” is szoktak nevezni.

A nemzeti szuverenitás, Magyarország biztonsága és az állami szervek zavartalan működésének biztosítása az adatok egy jól meghatározott, szűk köre esetében a nyilvánosság kizárását kívánhatja meg. A minősítés akkor indokolt, ha az adat nyilvánosságra vagy illetéktelen kézbe kerülése nagyobb kárt okozna, mint az egyébként közérdekű adat megismerésének korlátozása. Az adatok ezen körének védelme csak szigorú törvényi előírások mellett valósulhat meg, ennek részleteit a **minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény** (a továbbiakban: Mavtv.) és a végrehajtására kiadott három kormányrendelet (90/2010.; 92/2010.; és 161/2010. Korm. rendelet.) határozza meg.

5.3.2. A MINŐSÍTÉSI SZINT ÉS AZ ÉRVÉNYESSÉGI IDŐ



A Mavtv. a korábbiakhoz képest új alapokra helyezte a minősített adatok védelmét. A törvény, amelynek 2010. április 1-jei hatályba lépésével **megszűnt az államtitok és a szolgálati titok**, egységes keretek között szabályozza a négy szintű, de kétfajta minősített adat, a **nemzeti minősített adat** és a **külföldi minősített adat** kezelését és védelmét.

A Mavtv. felsorolja a minősítéssel védhető közérdekeket, és részletesen szabályozza a minősített adat létrejöttéhez nélkülözhetetlen **minősítés** törvényi feltételeit. A minősítés az az egyedi aktus, amelylyel a **minősítő** a minősítési eljárás során, **minősítési javaslat alapján dönt** az adat nyilvánosságának korlátozásáról. A Mavtv. taxatív felsorolja a minősítőket, eszerint törvény alapján kizárólag közhatalmi jogosítványokkal rendelkező személyek rendelkeznek minősítői jogkörrel.

Ezzel összefüggésben a Mavtv. az EU-ban, a NATO-ban és az egyes tagállamokban alkalmazott **négy szintű, kármérték alapú minősítési rendszert határoz meg**, ily módon

- „Szigorúan titkos!”,
- „Titkos!”,
- „Bizalmas!”, valamint
- „Korlátozott terjesztésű!”

minősítési szinteket különböztetünk meg.

A kármérték alapú minősítési rendszer azt jelenti, hogy az adat minősítési szintjének meghatározásakor nem az adat vélelmezett fontosságát, hanem az illetéktelen hozzáférés által okozható kár mértékét kell figyelembe venni. Minél nagyobb kárt okozna Magyarországnak az adott minősített adathoz történő illetéktelen hozzáférés, annál magasabb szintű **személyi, fizikai, adminisztratív és elektronikus biztonsági feltételeket** kell teljesíteni a védelem során.

A törvény egyik legfontosabb deklarált célja a magasan minősített adatok számának radikális csökkentése és ezzel hosszabb távon a magas költségvetési ráfordítások mérséklése.

A Mavtv. hatályba lépése óta „Szigorúan titkos!” és „Titkos!” minősítési szintű adatot legfeljebb **harminc évre**, „Bizalmas!” minősítési szintű adatot legfeljebb **húsz évre**, míg „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szintű adatot legfeljebb **tíz évre** lehet minősíteni. Az érvényességi idő meghosszabbítására új minősítési eljárás lefolytatásával kizárólag **rendkívül indokolt esetben** vagy **magánszemély jogos érdekével (például védett tanú) összefüggésben** van lehetőség.

5.3.3. A FELÜLVIZSGÁLAT

A szükségesség és arányosság alapelvét figyelembe véve – törvényben vagy törvény alapján átruházással kapott minősítői jogkörben eljáró – valamennyi minősítő köteles a Mavtv. alapján legkésőbb **5 évenként felülvizsgálni** az általa, a jogelődje vagy más minősítő által készített és a felülvizsgálat időpontjában a feladat- és hatáskörébe tartozó **nemzeti minősített adatot**.

A minősített adat felülvizsgálata során az adat felülvizsgálatára jogosult minősítő azt vizsgálja, hogy a minősített adat minősítésének az adat keletkezésekor meglévő feltételei továbbra is fennállnak-e, hogy az idő múlása következtében a minősítés feltételei megváltoztak vagy teljesen elenyésztek-e. A rendszeres felülvizsgálat azért is indokolt, mivel a minősítést követő években **bekövetkezhetnek olyan tények, körülmények, amelyek okafogyottá tehetik az eredeti minősítést**.

A felülvizsgálat eredményeként a minősítő a minősített adat

- a) minősítését fenntartja, ha annak minősítési feltételei továbbra is fennállnak;

- b) minősítési szintjét csökkenti, illetve a minősítés érvényességi idejét módosítja, ha a minősítés feltételeiben változás történt;
- c) minősítését megszünteti, ha minősítésének feltételei a továbbiakban nem állnak fenn.

Fő szabályként egy konkrét minősített adat felülvizsgálata az adat keletkezésének időpontjában a minősítésről döntő minősítő kötelessége, amennyiben az adat továbbra is a feladat- és hatáskörébe tartozik. Amennyiben azonban a nemzeti minősített adat felülvizsgálatára jogosult **minősítő személye valamilyen okból nem állapítható meg**, akkor ilyen esetben a **Nemzeti Biztonsági Felügyelet** gondoskodik a felülvizsgálatról.

5.3.4. A FELÜLBÍRÁLAT



A Mavtv. hangsúlyosan megkülönbözteti a felülvizsgálattól a **felülbírálat** szabályait. A gyakorlat azt mutatja, hogy nemcsak a felhasználók, de a minősítők többsége is rendszerint összekeveri a két fogalmat. A felülbírálat során ugyanis a minősítő nem saját minősített adatáról dönt, hanem a törvény alapján minősítési jogosultsággal rendelkező **minősítő az általa minősítői jogkörrel felruházott személyek minősítését** a felülvizsgálat szabályai szerint felülbíráhatja.

5.3.5. A SZEMÉLYI BIZTONSÁGI FELTÉTELEK

Általánosságban és röviden azt mondhatjuk, hogy a személyi biztonság rendszerét úgy kell működtetni, hogy a minősített adathoz – a Mavtv.-ben meghatározott kivételekkel – kizárólag

- a) **személyi biztonsági tanúsítvánnyal** (és a kiadásához szükséges nemzetbiztonsági ellenőrzéssel);
- b) **felhasználói engedéllyel és**
- c) **titoktartási nyilatkozattal**

rendelkező jogosult **felhasználó és** a felhasználói engedélyében meghatározott rendelkezési jogosultságokkal férhessen hozzá. *A minősített adatok felhasználása*



A Mavtv. rögzíti, hogy csak az lehet **felhasználó**, vagyis minősített adatot csak az a személy használhat fel, akinek ez állami vagy közfeladata ellátása érdekében indokolt.

A törvényben meghatározott kevés számú kivételtől eltekintve a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény alapján a felhasználók esetében „**Bizalmas!**” vagy annál magasabb minősítési szintű adat felhasználásához biztonsági kérdőívhez kötődő nemzetbiztonsági ellenőrzést kell lefolytatni. „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szintű adatok felhasználásához nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatására – a nemzetközi gyakorlathoz hasonlóan – nincs szükség. A nemzetbiztonsági ellenőrzés eredményének figyelembevételével kiállított **személyi biztonsági tanúsítvány** azt igazolja, hogy az elvégzett nemzetbiztonsági ellenőrzés alapján a minősített adatot felhasználó meddig és milyen minősítési szintű adatokhoz férhet hozzá.

Ezenkívül a minősített adat felhasználója részére **felhasználói engedélyt kell kiadni**, melyben meg kell határozni azt, hogy a Mavtv.-ben felsorolt **rendelkezési jogosultságok** közül melyek illetik meg. A minősített adattal való rendelkezés jogosultsága lehet bővebb vagy szűkebb, attól függően, hogy a felhasználói engedély kiadására jogosult vezető mely jogosítványokkal kívánja felruházni a felhasználót. Mindezekon kívül a felhasználóknak **titoktartási nyilatkozatot** is alá kell írniük.

5.3.6. A FIZIKAI BIZTONSÁGI FELTÉTELEK

Minden olyan **helyiséget, épületet, építményt**, ahol minősített adatot kezelnek, **fizikai biztonsági intézkedésekkel** kell védeni az arra nem jogosult személyeknek a minősített adathoz történő hozzáférése ellen.



A minősített adat felhasználására és tárolására szolgáló helyszín fizikai biztonsági rendszerének több egymásra épülő elemből kell állnia. Ez az úgynevezett **körkörös védelem elve**, mely szerint a minősített adatok fizikai védelmét külső, közbenső és belső fizikai biztonsági elemeknek együttesen kell biztosítaniuk.

A fizikai biztonság

- külső elemei** a védendő terület határait biztosítják;
- közbenső elemei** észlelik az illetéktelen behatolást, és riasztják a reagáló erőt;
- belső elemei** a reagáló erő megérkezéséig késleltetik az illetéktelen behatolót a minősített adatokhoz történő hozzáférésben.

További fontos szempont a **„Bizalmas!” és az annál magasabb** minősítési szintű adatok kezelésének **zónaszerű, centralizált – biztonsági területen – történő kiépítése**, mely a minősített adatok és a védelem koncentrációja miatt nemcsak a minősített adathordozók biztonságát növeli, hanem a költségeket is csökkenti.

„Bizalmas!” és az annál magasabb minősítési szintű adatok feldolgozása és tárolása esetén szükség van mind a **mechanikai, mind az elektronikai védelem** eszközeinek egyidejű kiépítésére és működtetésére, mivel ezek az eszközök **nem helyettesítik, hanem kiegészítik egymást**:

- a **mechanikai védelem eszközei** (például biztonsági ajtó, biztonsági zár, biztonsági üvegszerkezet, falazat, vasrács, páncélszekrény stb.) fizikai gátat képezve akadályozzák, illetve késleltetik a védett helyiségbe, területre történő illetéktelen behatolást, valamint a minősített adatokhoz történő illetéktelen hozzáférést;
- az **elektronikai védelem eszközei** (például behatolásjelző rendszer, mozgás-, nyitás- és üvegtörés-érzékelő, infrarorompó stb.) észlelik az illetéktelen behatolást, és riasztják a reagáló erőket.

5.3.7. AZ ADMINISZTRATÍV BIZTONSÁGI FELTÉTELEK

Az **adminisztratív biztonsági intézkedések** a minősített adat nyomon követhetőségének, bizalmosságának, sérthetetlenségének és rendelkezésre állásának biztosítására szolgálnak.

A minősített adatok nyilvántartási rendszerét úgy kell kialakítani és a felelősség megállapítására alkalmas módon működtetni, hogy a minősített adatot kezelő szervnél a **minősített adatok mozgása** nyomon követhető, ellenőrizhető és visszakereshető legyen.

5.3.8. AZ ELEKTRONIKUS BIZTONSÁGI FELTÉTELEK

Az elektronikus biztonság részletes végrehajtási szabályait a Mavtv. felhatalmazása alapján kiadott, a minősített adat elektronikus biztonságának, valamint a rejtjeltevékenység engedélyezésének és hatósági felügyeletének részletes szabályairól szóló 161/2010. (V. 6.) Korm. rendelet (Elektronikus kormányrendelet) állapítja meg.

Az **Elektronikus kormányrendelet** a NATO és az EU biztonsági szabályzatainak előírásait szem előtt tartva **a minimális követelményeket állapítja meg**, kellő rugalmasságot biztosítva ahhoz, hogy a minősített adat, valamint a minősített adatot kezelő rendszer védelme **a konkrét veszélyeztetettséghez igazodva, a költséghatékonyság figyelembevételével** biztosítsa a szükséges és elégséges védelem szintjét. Az elektronikus biztonság integrált részeként szabályozza a rejtjeltevékenységet, de a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően megőrizve e szakterület viszonylagos önállóságát. Az Elektronikus kormányrendelet meghatározza a **rendszerbiztonság, a kommunikációbiztonság és a kompromittáló elektromágneses kisugárzás elleni védelem követelményrendszerét**.

A **rendszerbiztonság** keretében szabályozza a *hardverbiztonság, a szoftverbiztonság* követelményeit, a hozzáférési jogosultságokat, a *biztonsági mentés és helyreállítás, a vírusvédelem rendjét*, valamint meghatározza a rendszeren alkalmazható *biztonsági üzemmódokat* és a *hálózat biztonságára* vonatkozó intézkedéseket.

A **kommunikációbiztonság** tárgykörében alapvetően a rejtjelbiztonság korábbi szabályait vette át, és ezen belül **egységes keretbe foglalta a nemzeti, a NATO és az EU rejtjeltevékenységre** vonatkozó követelményeket és eljárási rendet. Meghatározza azokat a kivételes körülményeket, amikor a minősített adat rejtjelzés nélkül is továbbítható.

A **kompromittáló elektromágneses kisugárzás elleni védelem** biztonsági követelményrendszere tekintetében a NATO és EU irányelveket érvényesíti a nemzeti minősített adat védelmére is. Minden elektronikus eszköz bocsát ki magából elektromágneses jeleket. A technika fejlődése lehetővé tette, hogy az elektronikus eszközök által **kibocsátott** elektromágneses **jelekből visszaállítható** legyen az adott eszközön kezelt **minősített adat**. Az ezzel szembeni védekezés egyik alapvető eszköze az ilyen kompromittáló elektromágneses kisugárzás minimális szintre csökkentése, megakadályozva ezzel a minősített információk illetéktelen kezekbe jutását. E módszer szabályait a NATO-ban és az EU-ban egyaránt az úgynevezett **TEMPEST** összefoglaló név alatt tárgyalják.

5.3.9. A MINŐSÍTETT ADATOK BÜNTETŐ- ÉS SZABÁLYSÉRTÉSI JOGI VÉDELME

A Büntető törvénykönyv (Btk.) kiemelt büntetőjogi védelemben részesíti a minősített adatokat. A **minősített adattal visszaélés** bűncselekményéhez tartozó **büntetőjogi szankciórendszer minősítési szintenként differenciált**: egyrészt minősítési szintenként **eltérő** büntetési tételek szerepelnek, másrészt a Btk. lényegesen **szigorúbb büntetési tételekkel** fenyegeti a **hivatalból titoktartásra kötelezett** felhasználókat, mint a „civil” személyeket. Ennél a bűncselekménynél a Btk. mind a szándékos, mind a gondatlan elkövetést csak a hivatalból titoktartásra kötelezett felhasználók esetében rendeli büntetni, míg a „civil” személyek esetében **kizárólag a szándékos elkövetést** szankcionálja.

A minősített adattal visszaélés bűncselekményének **négy elkövetési magatartása** van, nevezetesen a minősített adat:

- a) jogosulatlan megszerzése,
- b) jogosulatlan felhasználása,
- c) jogosulatlan személy részére hozzáférhetővé tétele,
- d) jogosult személy részére hozzáférhetetlenné tétele (például a kizárólag egy példányban készült minősített adat elvesztése).

A szabálysértési kódex „**Minősített adat biztonsága megsértése**” néven foglalja össze azokat az elkövetési magatartásokat, amelyek **a bűncselekményhez képest enyhébb mértékben sértik vagy veszélyeztetik a minősített adatok kezelésének rendjét**. A 17 elkövetési magatartás közül leginkább a legszélesebb felhasználói kört érintő elkövetési magatartásokat érdemes megemlíteni: a törvény szankcionálja a minősített adatnak a feladatellátás során **jogszabályellenesen történő készítését, sokszorosítását, minősítését, nyilvántartását, kezelését vagy őrzését**. A minősített adat biztonsága megsértése szabálysértés elkövetése esetén az eljárás lefolytatása a **rendőrség** hatáskörébe tartozik.

| | „civil” maximum | „hivatalos” maximum |
|--|-----------------|---------------------|
| Visszaélés korlátozott terjesztésű minősítésű adattal: | elzárás | 1 év |
| Visszaélés bizalmas minősítésű adattal: | 1 év | 2 év |
| Visszaélés titkos minősítésű adattal: | 3 év | 1–5 év |
| Visszaélés szigorúan titkos minősítésű adattal: | 1–5 év | 2–8 év |

9. ábra: A Btk.-ban meghatározott büntetési tételek maximuma minősítési szintenként

5.3.10. AZ ADATKEZELÉSI ÉS A RENDSZERENGEDÉLY



A minősített adatot kezelő állami vagy gazdálkodó szervek csak a **Nemzeti Biztonsági Felügyelet** által kiadott **adatkezelési**, illetve **rendszerengedély** birtokában kezelhetnek minősített adatot papíralapú, illetve elektronikus adathordozón. Az adatkezelési engedély kiadásához a személyi, a fizikai és az adminisztratív biztonsági feltételeket kell teljesíteni, a rendszerengedélyhez azonban az adatkezelési engedély és az elektronikus biztonsági feltételek megléte is szükséges.

A Mavtv. hosszú átmeneti időt biztosít a hatályba lépése napján nemzeti minősített adatot felhasználó szervezeteknek az engedélyek megszerzésére: ezeket az engedélyeket 2019. december 31-ig kell beszerezniük. Fontos hangsúlyozni, hogy ez az átmeneti határidő a NATO és az EU minősített adatokra nem vonatkozik, ezeknek a külföldi minősített adatoknak a kezelése a korábbi külön szabályozás szerint is csak megfelelő szintű és érvényes adatkezelési, illetve rendszerengedély birtokában történhetett.

5.3.11. A TELEPHELY BIZTONSÁGI TANÚSÍTVÁNY ÉS AZ EGYSZERŰSÍTETT TELEPHELY BIZTONSÁGI TANÚSÍTVÁNY KIADÁSÁRA IRÁNYULÓ ELJÁRÁS

Gazdálkodó szervezet csak akkor vehet részt „**Bizalmas!**” vagy **annál magasabb minősítési szintű** minősített adat felhasználásával járó szerződés végrehajtásában, ha az iparbiztonsági ellenőrzését végrehajtották és részére a Nemzeti Biztonsági Felügyelet a megfelelő szintű **telephely biztonsági tanúsítványt** vagy **egyszerűsített telephely biztonsági tanúsítványt** kiállította.

Telephely biztonsági tanúsítványt **csak az a gazdálkodó szervezet kaphat, mely rendelkezik a Nemzeti Biztonsági Felügyelet által kiadott legalább „Bizalmas!” szintű adatkezelési engedéllyel, és legalább „Korlátozott terjesztésű!” szintű rendszerengedéllyel**. Ez minimálisan egy „Bizalmas!” szintű Nyilvántartót (biztonsági területet) és egy, a Nyilvántartóban elhelyezett, a Nemzeti Biztonsági Felügyelet által akkreditált, legalább „Korlátozott terjesztésű!” szintű minősített adatok kezelésére alkalmas számítógépet jelent.

A telephely biztonsági tanúsítvány kiadására irányuló eljárás két alapvető pillérre épül, az egyik az iparbiztonsági ellenőrzés, amely az illetékes **nemzetbiztonsági szolgálat** által folytatott **cégl ellenőrzést** és az érintett **felhasználók nemzetbiztonsági ellenőrzését foglalja magába**, a másik a **Nemzeti Biztonsági Felügyelet** által végzett **fizikai, adminisztratív és elektronikus biztonsági ellenőrzés**.

Ha az **iparbiztonsági ellenőrzés nem állapított meg kockázati tényezőt**, a Nemzeti Biztonsági

Felügyelet a gazdálkodó szervezet részére **kiadja**

- a) az **egyszerűsített telephely biztonsági tanúsítványt**,
- b) amennyiben a minősített adat védelmének **fizikai, adminisztratív és elektronikus biztonsági feltételei** is kialakításra kerültek, a **telephely biztonsági tanúsítványt.**

Az **egyszerűsített telephely biztonsági tanúsítvány** kiadásának nem feltétele a fizikai, az adminisztratív és az elektronikus biztonsági feltételek megteremtése, tehát **a gazdálkodó szervezetnek** nem kell adatkezelési és rendszerengedélyt szereznie, ezért az egyszerűsített telephely biztonsági tanúsítvánnyal rendelkező gazdálkodó szervezet **saját székhelyén, telephelyén** és fióktelepén **„Bizalmas!”** vagy annál magasabb minősítési szintű minősített adatot **nem kezelhet**.

5.3.12. A MINŐSÍTETT ADATOK VÉDELME NEK HATÓSÁGI FELÜGYELETE

Az 1999 januárjában létrejött **Nemzeti Biztonsági Felügyelet** a minősített adatok védelmének szakmai felügyeletéért felelős miniszter (belügyminiszter) irányítása alatt álló, a Belügyminisztérium szervezeti keretében önálló feladattal és hatósági jogkörrel rendelkező szervezet.

A Nemzeti Biztonsági Felügyelet **nemzeti és külföldi (NATO/EU/más országoktól átvett)** minősített adatokkal kapcsolatos **alapvető feladatai:**

- a minősített adatok védelmének hatósági felügyelete,
- a minősített adatok kezelésének hatósági engedélyezése és felügyelete, valamint– a telephelyi iparbiztonsági hatósági feladatok ellátása.

A Nemzeti Biztonsági Felügyelet közigazgatási hatósági eljárásban hozott döntése ellen a döntés közlését követő 15 napon belül lehet közigazgatási pert kezdeményezni. A belügyminiszter mint a minősített adat védelmének szakmai felügyeletéért felelős miniszter az ezzel kapcsolatos tevékenységéről szükség szerint, de legalább évente egyszer tájékoztatja az **Országgyűlés nemzetbiztonsági, valamint honvédelmi és rendészeti** ügyekkel foglalkozó bizottságát.

6. MODUL: A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK MŰKÖDÉSE

E modul célja, hogy betekintést nyújtsunk a közigazgatási szervezetek működésének belső világába, tisztázzuk, hogy mit is takar a „szervezet” fogalma, milyen tényezők és trendek befolyásolják leginkább a közigazgatás szervezeteinek felépítését, működésének módját. Célunk továbbá megismertetni az Olvasót a vezetés alapfogalmaival és legfontosabb feladataival, valamint rendszerezni és megérteni a szervezeteken belüli és a szervezeti határokon átívelő főbb működési folyamatokat és összefüggéseiket. A fejezet végén röviden ismertetjük a folyamatok informatikai támogatásának lehetőségeit, és bemutatjuk az e-közigazgatás legfontosabb jellemzőit.

6.1. ALMODUL; KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉS

A közigazgatás intézményrendszere nagyon sokféle szervezetről áll, amelyeket a 2. modul részletesen tárgyal. Többek között ezen közigazgatási intézményrendszer része egy ágazat komplex irányításáért felelős, országos hatáskörrel működő minisztérium, egy speciális feladatokkal foglalkozó központi hivatal (például Magyar Államkincstár, Országos Meteorológiai Szolgálat), ide tartoznak a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint egy kistéleplés viszonylag kisméretű, a helyi ügyekért felelős polgármesteri hivatala is. A nyilvánvaló különbségek mellett számos hasonló vonása is van a közigazgatási szervezeteknek, amelyeket az alábbiakban részletesebben is bemutatunk. Mindezek előtt azonban mindenképp érdemes tisztázni magát a szervezet fogalmát, hiszen ebben a fejezetben a szervezetek irányításával, működésével kapcsolatos kérdéseket tárgyaljuk.

A **szervezet** olyan rendszer, amely

- elemei emberek (például vezetők, alkalmazottak), tárgyak (például munkavégzéshez szükséges gépek, berendezések) és a közöttük levő kapcsolatok;
- tartós célt követ;
- formális struktúrával rendelkezik;
- a struktúra segítségével a tagokat a célok elérésére ösztönzi.¹¹⁸

E meghatározás szerint nem tekinthető szervezetnek egy informális keretek között működő csoport (például baráti társaság), továbbá fontos eleme a definíciónak a célhoz kötöttség, a célorientáltság. Azaz a szervezetek valamilyen cél elérése érdekében jönnek létre, és több ember együttműködése szükséges ezen cél eléréséhez.

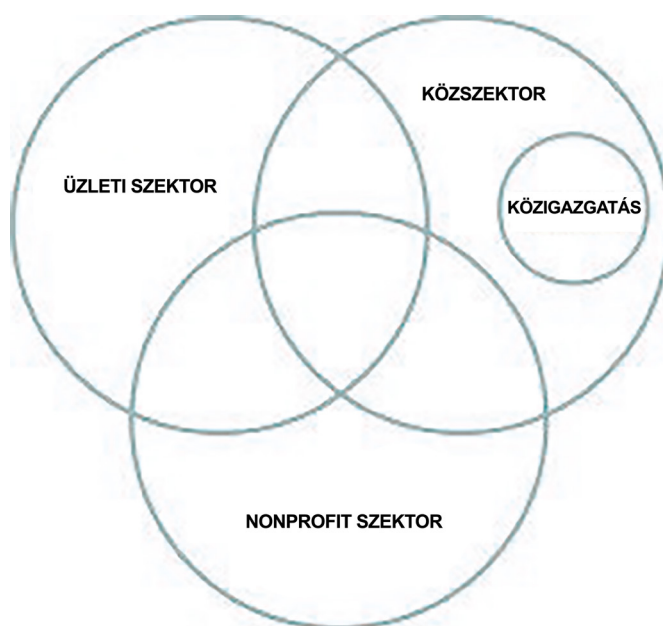
Életünket alapvetően meghatározzák a különböző szervezetek, mindennapjaink fontos részét jelentik. A közigazgatás és tágabban a közszféra szervezetei mellett a társadalmi és gazdasági élet további fontos szereplői az üzleti és a nonprofit szervezetek. Röviden érdemes róluk is szólni, hiszen a modern vezetési és szervezési eszközöket jellemzően az üzleti szervezetek alkalmazzák működésük javítása érdekében, azonban ma már más szektorokba tartozó szervezetek is használják őket. A nem üzleti szervezetek azonban eltérő célközönséggel, más prioritásokkal és működési

¹¹⁸ Antal Zsuzsanna (2011): Közszolgálati szervezetek struktúrája. In: Antal Zsuzsanna – Drótos György – Kiss Norbert Tamás – Kovács Gergely – Révész Éva – Varga-Polyák Csilla (2011): Közszolgálati szervezetek vezetése. Aula Kiadó, Budapest.

logikával rendelkeznek, ezért kellő körültekintést és adaptációt kíván a különböző menedzsment-technikák, módszerek alkalmazása például egy közigazgatási szervezetben. A következőkben tehát röviden ismertetjük a gazdasági–társadalmi tevékenység szervezeti kereteként szolgáló három fő szektor főbb jellegzetességeit.¹¹⁹

Az üzleti szektor szervezetei a profitorientált vállalkozások és vállalatok, ők a gazdaság „főszereplői”. Ezek a szervezetek hosszú távú nyereség elérésére törekszenek, ennek érdekében magánjavakat (termékeket és szolgáltatásokat) állítanak elő egyéni fogyasztói igények (vagy más szervezetek szükségleteinek, például alkatrészszükségletének, gyártósor beszerzési vagy éppen karbantartási szükségletének) kielégítése érdekében. Jellemzően magántulajdonban vannak, és a befektetőktulajdonosok tőkejuttatását követően a vevők finanszírozzák a működésüket.

A **közszektor szervezeteinek** elsődleges célja kollektív igények kielégítése. Ebbe a szférába tartoznak a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltatási intézmények, amelyek megszabják a társadalmi– gazdasági működés kereteit, és ellenőrzik azok betartását. Továbbá ide tartoznak azok a szervezetek, amelyek piaci keretek között egyáltalán nem vagy csak rossz hatékonysággal, eredményességgel megvalósítható közcélokért, közszolgáltatásokért felelősek. Ezek a szervezetek többek között a honvédelmi szervek, a közoktatás és egészségügy intézményei, valamint a kommunális szolgáltatók. A **közigazgatás** a közszektor része, ezen belül a végrehajtó hatalomhoz tartozó intézményrendszer, amely közhatalom birtokában végez komplex igazgatási tevékenységet.



10. ábra: A társadalmi–gazdasági aktivitás formális keretei

A közszektor finanszírozása túlnyomórészt közösségi forrásokból történik, de bizonyos esetekben a fogyasztók részben vagy egészben (például felsőoktatás vagy kommunális szolgáltatások) közvetlenül is fizetnek az adott közszolgáltatás igénybevételéért. Teljes körű állami finanszírozás esetén is a társadalom tagjai fizetik a közszolgáltatás árát – főként adók és járulékok formájában, de ilyenkor nem a közvetlen igénybevételük alapján járulnak hozzá a költségekhez.

119 Drótos György – Révész Éva (2011): Bevezetés. In: Antal Zsuzsanna – Drótos György – Kiss Norbert Tamás – Kovács Gergely – Révész Éva – Varga-Polyák Csilla (2011): Közszolgálati szervezetek vezetése. Aula Kiadó, Budapest.

A **nonprofit (vagy civil) szektorhoz** azon szervezetek tartoznak, amelyek nem profitorientáltan működnek, azaz az esetleg képződő nyereséget nem osztják szét a tagok, alapítók között. Továbbá a magánszférához tartoznak, tehát nem függenek közvetlenül az állami szektortól, és önkéntes alapon szerveződnek. A nonprofit szektor felvállalt feladatai sok esetben hasonlóak a közszolgálati szervezetek által végzett tevékenységekhez, a közhasznúság mindkét szektor fontos jellemzője. Finanszírozásuk jellemzően adományokból, tagdíjakból, valamint a szolgáltatás igénybevevőinek közvetlen hozzájárulásából tevődik össze.

Bizonyos szervezetek nem rendelhetők hozzá egyértelműen egy szektorhoz, mivel magukon viselik több szektor jellemzőit is. Az üzleti és a közszektor határán található például a közművek egy része (áramszolgáltatók, vízművek), amelyekre jellemző, hogy tulajdonosaik között megtalálható magánbefektető is az állam/önkormányzat mellett, valamint a finanszírozási struktúrájukban jelentős részt képvisel a fogyasztók által közvetlenül fizetett szolgáltatási díj. Fontos céljuk a közfeladatok ellátásán túl a nyereséges működés. Számos szervezeti példát láthatunk az üzleti-nonprofit, valamint közszféra-nonprofit szektorok metszetében is. Előbbire többek között a labdarúgóklubok szolgálhatnak példaként, utóbbira a közalapítványok.

A szektorhatárokon elhelyezkedő szervezetek témánk szempontjából azért is fontosak, mert „közvetítőként” szolgálnak a három szektor között. Az elmúlt évtizedekben megfigyelhető ugyanis az egyes szférák közeledése, konvergenciája. Többek között az alábbi tényezők mutatják a szektorok egymáshoz való közeledését:

- központi és helyi közigazgatási szervezetek egyre aktívabb gazdaságfejlesztő tevékenysége (például ipari parkok és inkubátorházak létesítése, infrastruktúrafejlesztés, adókedvezmények, átképzések);
- a gazdasági társaságok számára elérhető állami és európai uniós pályázati források;
- a közszektorhoz tartozó szervezetek növekvő gazdasági aktivitása (például hitelügyletek, tulajdonosi jogok gyakorlása);
- a hagyományosan közfeladatnak számító tevékenységek üzleti szervezetek bevonásával történő ellátása (például kiszervezés, koncesszióba adás, PPP megoldások¹²⁰);
- egyre több olyan helyzet van, ahol a különböző szektorokba tartozó szervezetek versenyeznek egymással (például szociális ellátás, egészségügy);
- szektorhatárokat keresztező egyéni karrierutak gyakorivá válása.

A szektorok közeledése egymástól tanulást is jelent, és a sikeresnek ítélt szervezeti és vezetési megoldások terjedését is. A továbbiakban részletesebben áttekintjük a közigazgatási szervezetek főbb jellemzőit, környezetük meghatározó elemeit, valamint azt a mozgalmat (Új Közszolgálati Menedzsment), amely az elmúlt évtizedekben számos országban meghatározta a közigazgatási szervezetek modernizálásának, fejlesztésének irányát.

120 Koncesszióba adás: az állam vagy önkormányzat bizonyos tevékenységek (például szerencsejáték szervezése, autópályák működtetése, vasúti személyszállítás stb.) gyakorlásának jogát szerződéses keretek között, meghatározott díjfizetés fejében ideiglenesen átengedi egy gazdasági társaságnak úgy, hogy azzal a jogosult számára részleges vagy teljes piaci monopóliumot biztosít.

Public-private partnership (PPP): az állam és a magánszféra olyan együttműködési formája, amelyben a felek a közszolgáltatás nyújtásának felelősségét és kockázatát közösen viselik. A magánszféra felelőssége az adott közszolgáltatás hosszú távú biztosítása a tervezéstől a kivitelezésen át a működtetésig, majd az állami használatba adásig minden fázisban. Az állam a PPP szerződés keretében egy közszolgáltatást vásárol meg, szolgáltatási díjat fizet érte. A szerződés lejártával az eszköz állami tulajdonba kerül.

6.1.1. BÜROKRÁCIAELMÉLETEK

A közigazgatási szervezetek hagyományosan bürokratikus intézmények. A bürokratikus jelzőt sokan negatív értelemben használják, és a túlzottan merev működést, lassú döntéshozatalt értik alatta. A bürokratikus működés azonban nem szükségszerűen jelenti a lassúságot és a rugalmatlanságot, ezek sokkal inkább a rosszul, diszfunkcionálisan működő bürokráciák jellemvonásai. De akkor mit jelent a bürokrácia?

A mai értelemben vett közigazgatási apparátus a 19. században terjedt el széles körben. Max Weber (1864–1920) szociológusként többek között azt vizsgálta, hogy a közigazgatás hogyan és miért alakult ki, és milyen jellemzőkkel bír a közigazgatás modern formája, vagyis a bürokrácia. Véleménye szerint a modern közigazgatás a racionalizálódás eredménye. A racionalizálódás folyamatában az emberek a világ jelenségeit egyre jobban megértik, ezáltal képesek azokat uralni, befolyásolni. A szervezetek körében ez azt jelenti, hogy a racionálisan működő intézmények segítségével csökkenthető a bizonytalanság és a kiszolgáltatottság. A racionalizálódás során a közigazgatás törvényes, intézményesített keretei alakultak ki.¹²¹

Weber számára a bürokratikus igazgatás egyet jelent a szakképzett, személyében szabad, racionális és elfogulatlan döntéseket hozó, írásban pontosan lefektetett szabályok mentén cselekvő, hierarchikus struktúrába szerveződő, ezáltal kiszámíthatóan, stabilan és hatékonyan működő hivatalnokok csoportjával. A hivatalnokok pénzben kapott fizetésért, főállásban látják el feladataikat, szigorú hivatali fegyelem és ellenőrzés mellett.¹²²

Az eddigiek alapján a **bürokráciák főbb jellemzői**:

- személytelen, azaz személyre való tekintet nélkül egyenlő bánásmódban részesül mindenki;
- szakképzett hivatalnokok alkalmazása;
- elmélyült munkamegosztás, specializáció, azaz a feladatok megfelelő ellátásához rendelt és kellő hatáskörrel felruházott hivatalnokok;
- jellemző az írásbeliség, az ügyiratokon alapuló igazgatás (aktaszerűség);
- kiszámítható működés, köszönhetően az előírásoknak, technikai szabályoknak, normáknak.

A bürokrácia Weber szerint a racionális-legális uralom egyik legtisztább formája, ezért tekinti hatékonynak. A bürokrácia nem önmagában rossz tehát, azonban működhethet rosszul. A nem megfelelő szabályozás (például elavult, hiányos, esetleg túlzó szabályok) vagy a túlságosan mély hierarchia valóban nem hatékony (merev, lassú) működést eredményezhet, azonban ezek a diszfunkciók nem a bürokrácia szükségszerű velejárói. A szervezet szabályozottsága akkor megfelelő, ha a szervezeti tagok számára kellően pontos iránymutatást adnak a szabályok a munkavégzéshez, biztosítják a stabilitást, védelmet nyújtanak. Ugyanakkor a nem megfelelő szabályok hátráltatnak, feleslegesen korlátoznak.

A szervezeti szabályok tehát egyszerre támogathatják és hátráltathatják is a hatékony működést, nem önmagukban rosszak tehát. Lényeges vezetői feladat, hogy olyan szabályozást alakítsanak ki a szervezetekben, amelyek minimalizálják a hátrányokat és maximalizálják az előnyöket.

A bürokráciák egy másik fontos jellemzője a **hierarchia**, amelyet szintén gyakran említenek a bürokratikus szervezetek hátrányai között. Azonban a hierarchia (azaz az alá-fölé rendeltségi

121 Dobák Miklós – Antal Zsuzsanna (2010): *Vezetés és szervezés*. Aula Kiadó, Budapest.

122 Rosta Miklós (2012): *Innováció, adaptáció és imitáció – Az új közszolgálati menedzsment*. Aula Kiadó, Budapest. 39. Antal, 2011, i. m.

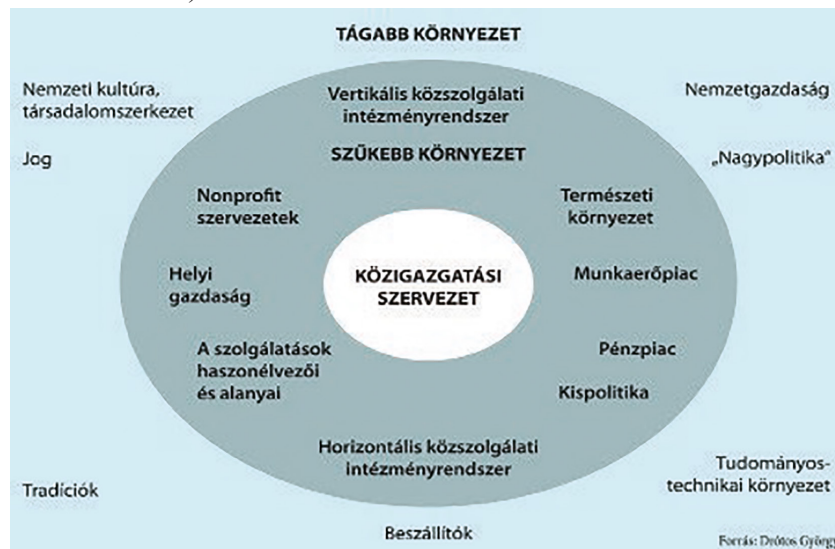
kapcsolatok rendszere) a szabályozottsághoz hasonlóan nem önmagában negatív jelenség, hiszen ezáltal tisztázhatók az irányítási jogkörök, hatáskörök. Ugyanakkor a nagyon centralizált, formalizált utasítási-jelentési kapcsolatokra építő, túlságosan mély (sokszintű) hierarchiájú szervezetek esetén az alsóbb vezetési szinteken korlátozott lehet az autonómia, ebből fakadóan gyenge a kezdeményezőképeség, jellemző a halasztgatás, és mindez nem támogatja a kreativitást. A jól kialakított hierarchikus kapcsolatok viszont képesek diszfunkciók nélkül támogatni a hatékony működést.

A 20. század elején a közigazgatási szervezetek, bürokráciák elterjedésével merült fel először a politika és az adminisztráció (igazgatás) egyértelműbb szétválasztásának, elkülönítésének igénye. Az igazgatást technikai–módszertani kérdésnek kezdték tekinteni, melynek feladata a politikusok által meghatározott célok (közpolitikák) politikailag semleges és hatékony végrehajtása.

6.1.2. A KÖZIGAZGATÁS FŐBB KÖRNYEZETI JELLEMZŐI

Ezen alfejezetben áttekintjük a közigazgatás azon főbb környezeti jellemzőit, szegmenseit, amelyek nagy hatást gyakorolnak a belső működésre. A közigazgatás környezetének alapos elemzése azért fontos, hogy megértsük, milyen érdekeknek és elvárásoknak kell megfelelnie ennek a szervezeti körnek, milyen célokat követ működése során.¹²³

A közigazgatás esetében nem beszélhetünk klasszikus értelemben értékesítési piacról és vevőkről, ez a kategória az alábbi ábrán **a szolgáltatások hasznélvezőiként és alanyaiként** jelenik meg. A közigazgatás által nyújtott szolgáltatások vagy előállított termékek (például egy útlevél kiállítása) közgazdasági értelemben valamilyen közösségi szükségletet elégítenek ki, ezért részben vagy teljesen közjóságnak tekintendők. Üzleti szervezetek esetében a vevő a megrendelője, finanszírozója, alanya és hasznélvezője az adott terméknek. Ha besétálunk egy cipőboltba cipővásárlási szándékkal, akkor mi választjuk ki a nekünk tetsző cipőt (megrendelőként), mi fizetjük ki (finanszírozóként), mi viseljük (azaz mi vagyunk a szolgáltatás alanyai), és mi járunk jól egyénileg a cipő viselésével (hasznélvezőként).



11. ábra: A közigazgatási szervezetek fontosabb környezeti tényezői

123 Drótos György (2011): Közzszolgálati szervezetek környezete és stratégiai vezetése. In: Antal Zsuzsanna – Drótos György – Kiss Norbert Tamás – Kováts Gergely – Révész Éva – Varga-Polyák Csilla (2011): Közzszolgálati szervezetek vezetése. Aula Kiadó, Budapest.

A közigazgatás és tágabban a közszeaktor szervezetei esetében ezek a vevői szerepek elkülönülnek egymástól. A büntetés-végrehajtásban például a börtönbüntetést, mint szolgáltatást értelmezve a következő vevői szerepeket találjuk: a megrendelő az ítéletet hozó bíróság, a finanszírozó az állam (áttételesen az adófizetők), a szolgáltatás alanya az elítélt, ugyanakkor a szolgáltatás hasznélvezője a társadalom egésze. Mindezek miatt a közigazgatás esetében ritkán beszélünk „vevőkről” vagy „vásárlókról”, helyette az ügyfelek, kedvezményezettek, fogyasztók, esetleg hasznélvezők kifejezések terjedtek el.

A **verseny** is másként jelenik meg a közszeaktorban, mint az üzleti szervezetek esetében. A vevőkért (ügyfelekért, fogyasztókért) jellemzően nem versenyeznek egymással a közigazgatás szervezetei, mivel a legtöbb esetben monopolhelyzetben vannak, azaz az ügyfeleknek a legtöbb esetben nincs lehetőségük választani a szervezetek között (például egy adóhatóság van). A versenyt emellett visszafogja a szolgáltatásoknak a hasznélvező számára (kvázi) ingyenes jellege, illetve a földrajzi korlátok (közigazgatási határok).

A **munkaerőpiac** a közigazgatás esetében számos speciális jellemzővel bír. Egyrészt a közszolgálati jogviszonyból eredő szabályok teszik az üzleti és nonprofit szektortól különbözővé a munkaerő alkalmazását (például a fizetéseket meghatározó normatív bértáblák), másrészt bizonyos mobilitási akadályok is jellemzők (például nehezen konvertálható szakképesítések miatt).

Az elmúlt években a **pénzpiac** is egyre nagyobb jelentőségre tett szert a közigazgatás tekintetében a betétkezelésen és a rövid távú hitelezésen túlmenően. Az állami és az európai uniós támogatási források mellett a kereskedelmi bankok is jelentős szerepet játszanak a közigazgatás fejlesztésében például pályázati önrészt és előfinanszírozást biztosító konstrukciókkal, hosszú távú fejlesztési hitelekkel. A gazdasági válság és az önkormányzatok nagymértékű eladósodása visszavetette az elmúlt néhány évben a pénzpiac közigazgatásbeli aktivitását, de ezzel együtt e szegmens szerepe jelentős maradt.

Kiemelt fontosságú környezeti tényezőként érdemes kezelni azt az **intézményi hálózatot**, amelynek az adott közigazgatási szervezet szerves része. Ez **alá- és fölérendeltségi** (például felettes szerv, irányított szervek), valamint **mellérendelt** (például megyei kormányhivatalok összessége) **kapcsolatokat** is tartalmaz. Ezek a kapcsolatok jellemzően hosszú távon adottak. A közigazgatás ezen jellemzője, az a tény tehát, hogy egy nagy intézményrendszer szerves részeként működnek az egyes szervezetek, különös jelentőséget ad a megfelelően kialakított koordinációs mechanizmusoknak, amelyek a minél eredményesebb szervezetenközi együttműködéshez szükségesek.

A tágabb környezet tekintetében a **tudományos–technikai környezet**en belül az **információtechnológia** fejlődése játszik kiemelt szerepet a közigazgatási szervezetek működésében, hiszen ezen szervezetek jelentős mértékű információfeldolgozást végeznek, gondoljunk például az adóhatóság, a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő vagy akár a KSH feladataira. Ugyanakkor finanszírozási, kulturális és folyamatszervezési nehézségek miatt az információtechnológia bővülő lehetőségei nincsenek megfelelően kihasználva a közigazgatás szervezeteiben.

A **jogi környezet** a többi szektorral összehasonlítva a közigazgatás esetében speciális jellemzőkkel bír. Míg az üzleti vagy a nonprofit szervezetek számára a jog egyáltalán nem, vagy csak nagyon nehezen befolyásolható külső feltételrendszert képez, addig a közigazgatási intézmények aktív befolyásolói, sőt sokszor megtestesítői e szegmensnek.

A **politikai környezet** szintén jelentős befolyást gyakorol a közigazgatásra, a többi szektorhoz tartozó szervezettel összehasonlítva sokkal nagyobb a politika befolyása ezen intézményrendszerre, hiszen a közigazgatási szervezetek többségének élén a hatalmon levő kormányzat által kinevezett politikai vezetők (is) állnak. A politikai és adminisztratív–szakmai irányítás kellő szétválasztása és működőképes formáinak kialakítása a 19. század végétől folyamatos dilemmája a modern

közigazgatási rendszereknek. Országonként eltérő gyakorlata alakult ki annak, hogy milyen politikai és adminisztratív–szakértői irányítási státuszok léteznek a közigazgatásban, és milyen csatornái vannak a politikai irányítás mellett a közigazgatásban a szakértői kontrollnak. A politikai környezet nemcsak a közvetlen politikai felettes vezetőt jelenti, hanem az országos pártpolitikát („nagypolitikát”), illetve a települési önkormányzatok számára releváns helyi politikai erőteret („kispolitika”). A gazdasági környezet mind makro-, mind mikroszinten fontos szegmens a közigazgatás számára. A **nemzetgazdaság** állapota nagy lehetőségeket és korlátokat is jelent a közigazgatás mozgástere szempontjából, ugyanakkor jelentős a visszahatás lehetősége is, hiszen a közigazgatás intézményrendszerének számos eszköze van a gazdaság befolyásolására. Mindez helyi szinten is igaz, egy települési önkormányzat számára a területén működő adófizető gazdasági társaságok és beszállítók jelentik a **vállalkozói környezetet**. És az önkormányzatoknak is vannak eszközeik a helyi gazdaság alakítására.

A **nonprofit szervezetek** jelentősége abban rejlik, hogy egyre több olyan feladatot vállal fel és át a civil szektor, amely hagyományosan a közszféra hatókörébe tartozott. A nonprofit szervezetekkel való együttműködés megfelelő formáinak kialakítása további lehetőségeket rejt magában.

Összességében megállapítható, hogy a **közigazgatási szervezetek környezete rendkívül komplex**, nagyszámú környezeti szegmens erőterében kell ezen szervezeteknek működniük, és nehezen jelölhető ki egyetlen domináns környezeti tényező. Ráadásul az egyes környezeti szegmensek eltérő értékek és magatartásminták közvetítői, gondoljunk csak például a politikai, jogi és gazdasági racionalitás jelentős különbségeire. A komplexitást fokozza, hogy az egyes környezeti szegmensek önmagukban is sokszínűek, a különböző érdekek és elvárások ritkán rendezhetők össze.

6.1.3. A KÖZIGAZGATÁSI REFORMOKKAL KAPCSOLATOS ELMÉLETEK

Egyetlen állam közigazgatása sem „engedheti meg magának”, hogy ne keressen az állampolgárai igényeit mind jobban kielégítő, működési folyamatait pedig hatékonyabbá, olcsóbbá tevő megoldásokat. Az elmúlt két évtizedben a közigazgatást megújító törekvések közül a következőket érdemes megemlíteni.

6.1.3.1. A közösségi döntések elmélete (*public choice theory*)

A klasszikus – Max Weber által leírt – hierarchián, jogon és utasításon alapuló közigazgatással szemben fogalmazta meg állításait és javaslatait az úgynevezett „közösségi döntések elmélet” (*public choice theory*) iskolája az 1960-as évek végén. Állításuk szerint a közigazgatás lassú, korlátozott, gazdaságtalan, és csak a saját érdekeivel van elfoglalva a köz érdeke helyett. Ezért a közigazgatási szervezeteket kisebb, egymással versengő, viszonylagos függetlenséggel bíró ügynökségekre (*agency*) kell bontani. A közigazgatás által szervezett közszolgáltatásokat úgy kell felépíteni, hogy az arra alkalmassá tett állami (önkormányzati) szervezetek képesek legyenek a piaci versenyhez közelítő feltételek mellett versengeni egymással a közérdek (közszolgáltatások) megvalósításában. A versengés feltételei mellett tehát végső soron az ügyfelek választása dönt arról, hogy melyik közszolgáltatást nyújtó állami vagy önkormányzati szervezet végzi jobban a feladatát.

6.1.3.2. Új közigazgatás (New Public Administration)

Hazánkban kevésbé ismert, de mégis jelentős irányzat az „új közigazgatás” (New Public Administration) irányzat. Álláspontja szerint a közigazgatás fő funkciója, hogy érvényre juttassa az egyének, csoportok, társadalmi osztályok és egész társadalmak értékeit, preferenciáit, hogy fokozottabban érvényre juthasson az elv, miszerint az állam a társadalom kontrollja alatt áll. Az új közigazgatás (New Public Administration) szerint a közigazgatásnak továbbra is a hatékonyság, eredményesség, gazdaságosság követelményei szerint kell működnie a társadalom érdekében. Nem az az igazi kérdés, hogy a közigazgatásnak e tradicionális követelményeket követnie kell-e (hiszen ez reálisan nem is kérdőjelezhető meg), hanem az, hogy kik, milyen csoportok számára lesznek a közigazgatás beavatkozásai eredményesek, és milyen – a társadalomban elfogadott – értékeket fognak támogatni. Így az új közigazgatásnak nevezett felfogás szerint a társadalommal szervesen egybeépült, a társadalmi méltányosságot előmozdító közigazgatást kell kiépíteni.¹²⁴

Az Új Közigazgatás a közigazgatási rendszer rugalmasságának fokozására javasolja a hierarchikus közigazgatási intézményrendszeren belül demokratikus működési elvű munkacsoportok kialakítását. E csoportokban nem kellene mindenáron konszenzusra törekedni, a véleményeltéréseket ki kell használni a tervezés és megvalósítás során adódó különféle változások hatékonyabb leképezésére. A csoportoknak kimondottan élénkíteniük kell a belső véleményképzést, jutalmazniuk kell a jó javaslatokat.

A közigazgatási képzést sem politikatudományi, sem jogtudományi irányba nem kell elvinni, hanem valós problémák megoldására kell összpontosítani olyan módon, hogy a közigazgatási oktatási programokat össze kell kapcsolni egyéb közszolgáltatásra irányuló képzésekkel, mint például az egészségügy, az oktatás vagy a szociálpolitika.

Az új közigazgatás a valódi hatékonysági tartalékot nem az egyes közigazgatási technikák javításában látja, például a humánigazgatás, a pénzügyi igazgatás, a tervezés, az elektronikus technológiák alkalmazása vagy a beszerzések egyes elemeinek a tökéletesítésében – hiszen ezt mint törekvést vitathatatlan evidenciának tartja –, hanem abban, hogy a közigazgatás tevékenysége a társadalom igényeit minél tökéletesebben szolgálja a közigazgatás szakmai tartalmának jobb meghatározása útján. Mindezt a klasszikus, weberi bürokráciák keretei között tartja megvalósíthatónak, a hierarchikus szerkezetben felépített állami autoritás ugyanis megakadályozza azt, hogy a közigazgatás elemeit a külső változásokhoz való alkalmazkodás túlságosan elsodorja a kiszámíthatóság, a jogállamiság és a stabilitás értékeitől.

6.1.3.3. Új közmenedzsment (New Public Management)

Az **új közmenedzsment** irányzat (angolul New Public Management, gyakori rövidítése az angol és a magyar szakirodalomban is NPM) az 1980-as évek elejétől kezdődően befolyásolta az angolszász, majd az 1990-es évek elejétől a nyugat- és észak-európai országok közigazgatási reformjait. Az irányzat legfontosabb javaslata az volt, hogy a public choice által bevezetett versengést már nem kell az állami szereplők egymás közötti versenyére korlátozni, hanem lehetővé kell tenni a piaci szereplők részvételét is a közszolgáltatások megvalósításában. Ilyen módon a még élénkebb verseny még nagyobb hatékonyságot kényszerít ki a közszolgáltatások területén. A nagyobb hatékonyságot az állami szereplők úgy tudják elérni, ha átveszik a piaci körülmények között már bevált menedzsment technikákat.

124 Frederickson, George H.: New Public Administration. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1980. 31–111. 42 Uo.gm

Az NPM célja az eredményvezérelt és hatékony kormányzás – az állam felelősségének és határainak újrafogalmazása révén.¹²⁵ Az eredeti elképzelés szerint az NPM a korszerű, haladó, modern közigazgatás felé vezető út szükségszerű lépéseit jelenti. Gyakorlati tézisek gyűjteménye arra a problémára, hogy mit tegyen egy ország a közigazgatásával és közszolgáltatásaival, ha jól működő és könnyen finanszírozható közszférát szeretne.

Az NPM-nek önmagában nincs különösebb értéktartalma, egyszerűen a jó menedzsmentről, nagy szervezetek vezetéséről kialakult, kikristályosodott nagy mennyiségű és a világ szinte minden pontján oktatott megoldások átültetése a közszféra területére. Ezt a célt a piaci koordináció alkalmazásával, az állam szerepének visszaszorításával, a közszektor szervezeteinek strukturális átalakításával (főképp decentralizációval), menedzsment innovációk bevezetésével (például a teljesítménymérés biztosításával) kívánta megvalósítani. Mindezek mellett az irányzat hangsúlyozza a lakosság igényeinek jobb megismerését és az állampolgárok bevonását a közösségi döntésekbe, azaz az ügyfél-orientációt és az aktív állampolgárság támogatását.¹²⁶

A New Public Management reformok által alkalmazott tipikus eszközök:

- versenyhelyzet megteremtése a közszolgáltatások körében is;
- a piaci szektor szabályozási megoldásainak „bevitele” a közigazgatásba;
- a piaci szereplők bevonása a közfeladatok ellátásába (kiszervezés);
- teljesítménymérés és hatékonyságelvű működés bevezetése.

6.1.3.4. Új weberizmus

A 2000-es évek elejétől empirikus vizsgálatok alapján, majd a 2007–2008-ban kezdődött gazdasági válság hatására egyre többen a piaci koordinációt és a verseny szerepét előtérbe helyező NPM irányzat helyességét többen is alapjaiban kérdőjelezték meg. A kormányzatok hagyományos eszközökkel nem tudták csillapítani a válság hatásait, ezért számos országban erőteljesebb állami beavatkozás történt a stabilizáció érdekében, megerősödött a bürokratikus koordináció szerepe a piaci koordinációval szemben.

A 2000-es évek elején felmerült, hogy indokolt lenne egyes, a New Public Management (és a Public Choice) által javasolt, már bizonyítottan működőképes technikákat a hagyományos közigazgatási rendszerekbe beépíteni anélkül, hogy a jogállami, hierarchikus rendszer alapvető szervezési elve megváltozna. A hagyományos közigazgatási értékekre alapozott, de annak hatékonyságát menedzsment technikákkal növelő irányzatot nevezzük újweberianus iskolának.

Az újweberianus iskola javaslatait az új és a régi házasításának is tekinthetjük a következők szerint:¹²⁷

Weberi elemek:

- Az állam megerősítése, hiszen az állam a globalizáció által támasztott kihívások megoldásának egyetlen közösségi eszköze.
- A képviseleti demokrácia megerősítése mind központi, mind regionális, mind helyi szinten.
- A közigazgatási jog szerepének megerősítése.
- Szakmai szempontok alapján szervezett közigazgatási kar, sajátos ethosszal és alkalmazási feltételekkel.

125 Stumpf István – G. Fodor Gábor: Neoweberi állam és jó kormányzás. Nemzeti Érdek, 2. évf. (2008. ősz) 7. sz. 36–38.

126 Rosta Miklós (2012): Innováció, adaptáció és imitáció – Az új közszolgálati menedzsment. Aula Kiadó, Budapest.

127 Bouckaert, Geert – Pollitt, Christopher: Public management reform. A comparative analysis. Oxford University Press, Oxford 2001, 2004, 2011. 75–125.

„Új” elemek:

- A közigazgatásnak ki kell szolgálnia az állampolgárok szükségleteit, igényeit, akaratát. Ezt a sajátos szakmai kultúra teszi lehetővé.
- A képviseleti demokrácia kiegészítése többlet konzultációs lehetőségekkel és az állampolgárok állami döntésekbe való bevonásával.
- A közpénzek felhasználása során a tényleges eredmények elérésére kell törekedni, nem pedig csupán a szabályok betartására.
- A közszolgálatot olyan módon kell továbbfejlesztani, hogy az egyén képes legyen a saját szűk szakterületénél tágabb összefüggésben döntéseket hozni, javasolni a köz érdekében.

6.1.3.5. Jó kormányzás (Good Governance)

Mai közigazgatásra gyakorolt hatása és elterjedtsége miatt szükséges megemlíteni még a jó kormányzás (Good Governance) irányzatot is, mely a társadalmi szereplők, civil szervezetek, közösségek közfeladatok megoldásába való bevonását tartja a közigazgatás fő fejlesztési irányának.

A társadalmi szereplők közszervezésbe való széles körű bevonására azért van lehetőség, mert megváltozott a társadalmi szereplők karaktere. A közfeladatokban való szerepvállaláshoz szükséges tudás, informatikai támogatás könnyen hozzáférhető, és a civil szereplők maguk is igényt tartanak arra, hogy őket a szélesebb értelemben vett közösség életébe állami oldalról is bevonják. Ha a társadalmi szereplők közfeladatok ellátásába való bevonása nő, akkor az ugyanezen közfeladatok ellátását korábban végző, feladatok híján kiüresedett¹²⁸ közigazgatás leépíthető, sőt esetleges további munkája csak zavarná a társadalmi szereplők hatékony munkáját.¹²⁹ A governance típusú szerveződésnek nincs szüksége formalizált eljárásokra, belső folyamatokra, működési módjában a tárgyalások rendszere érvényesül.¹³⁰

A governance irányzat képviselői szerint a kormányzat akkor jár el helyesen, ha a társadalmi partnerek rendelkezésre álló kapcsolati hálózatait közfeladatok ellátására használja.¹³¹ A tárgyalásokra és a szereplők mellérendelti viszonyára alapuló döntéshozatali rendszerben a kormányzatot kvázi független ügynökségek (agency-k) képviselik, amelyek lényegében csak annyiban kontrollálják a döntéshozatali rendszert, amennyiben maguk is szereplői annak, kizárólagos vagy döntő kontrollszerepük azonban nincs. Az egyeztetések rendszerében a kormányzati ügynökség forrásai is függnék a társadalmi szereplőktől, hiszen sikeres programok megvalósulása nélkül az ügynökség forrásai is elapadnak.¹³² Ezt a működési szerkezetet eredetileg az önkormányzatokkal kapcsolatos együttműködésre dolgozták ki, de később kiterjesztették a társadalmi szereplőkkel való általános kooperációra is.¹³³

A Good Governance egyik hatékonysági forrása abban rejlik, hogy a döntéshozatal során a konszenzusteremtést előbbre hozza, a konfliktusok megoldása is előbbre kerül, a konfliktusok nem tudnak kiéleződni. Az irányzat hívei szerint a Good Governance demokratikus többlettel rendelkezik a

128 Peters, B. Guy.: *Managing the Hollow State*. In: K. Eliassen – J. Kooiman (eds.): *Managing Public Organizations*. Sage, London, 1993. 46–57.

129 Rhodes, R.A.W.: *The Hollowing Out of the State*. *Political Quarterly*, vol. 65. (1994) 138–151.

130 Peters, B. Guy.: *Governing without Government? Rethinking public administration*. *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol. 8. (Apr 1998) Issue 2. 223–243.

131 Sørensen, Eva – Torfing, Jacob (editors): *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave, Basingstoke, 2007.

132 Rhodes, R. A. W.: *Beyond Westminster and White-hall*. Unwin Hyman, London, 1988.

133 Peters, B. Guy.: *Governing without Government? Rethinking public administration*. *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol. 8. (Apr 1998) Issue 2. 223–243.

közigazgatási hierarchián és politikai felhatalmazáson alapuló rendszerrel szemben, mivel a javasolt modellben az önmagát megszervezni képes civil társadalom folyamatosan befolyással tud lenni az őt érintő közpolitikai kérdések alakulására.

A közfeladatok civil szereplőkön keresztül történő ellátása Magyarországon sem ismeretlen, hiszen a szakmai kamarák vagy köztisztviselők tipikusan ilyen szervezetek.

A governance szemlélet ellenzői kezdetű felvetették azt, hogy a közérdek érvényesítése az informális egyeztetések során kikerül az átlátható, egyenlő állampolgári hozzáférést biztosító képviselési demokrácia és a jogállam kontrollja alól, továbbá technikailag is igen nehézkes az egymással is vitában álló, gyakran összeegyeztethetetlen motivációkkal bíró szereplők koordinációja.¹³⁴ Különösen nehézkes demokratikus többletet kimutatni governance reformok esetében olyan társadalmakban, ahol fejletlen, hiányos a civil szervezetek rendszere és kultúrája.

6.2. ALMODUL: VEZETŐI FELADATOK A KÖZIGAZGATÁSBAN

A szervezetekben elsősorban a vezetők határozzák meg a működés mikéntjét, nagyrészt ők alakítják az elérendő célokat, irányítják a munkatársakat, és ellenőrzik a feladatok végrehajtását. Mióta vezetők léteznek, vezetési problémák is adódnak. A menedzsmenttudományban a kezdetektől az egyik központi kérdés éppen ezért az, hogy milyen is a jó vezető, milyen tulajdonságokkal kell rendelkeznie, és mely feladatokat kell ellátnia ahhoz, hogy az általa irányított szervezet jól teljesítsen.

A vezetők szerepének kiemelésével és külön fejezetben való tárgyalásával nem szeretnénk azt sugallni, hogy minden csak tőlük függ. A szervezetek környezetében számos olyan tényező van (lásd az előző fejezetpontonban tárgyalt környezeti szegmenseket), amit egy vezető önmagában nem tud befolyásolni, ám ezek jelentős mértékben meghatározzák a szervezet működését. A vezetők egyik fontos feladata felmérni, elemezni, értelmezni az adott szervezet szempontjából fontos környezeti tényezőket. Másrészt a legtehetségesebb vezető is csupán félkarú óriás jó képességű és elkötelezett munkatársak nélkül. Persze a megfelelő kollégák kiválasztása és elkötelezettségük megteremtése éppen az egyik legfontosabb vezetői feladat, ezzel pedig visszakanyarodunk a vezető szerepének fontosságához.

A vezetők feladatának és szerepének mélyebb tárgyalása előtt érdemes meghatározni a **vezetés** fogalmát. A vezetést a továbbiakban egy olyan átfogó tevékenységként értelmezzük, **amelynek során a vezető eredményesen megvalósít dolgokat a többi ember által, illetve velük együtt.**¹³⁵

A vezetés egy igen komplex tevékenység, amely többféle szempontból is elemezhető, és az ezzel foglalkozó szakirodalomban számos megközelítést és elméletet találunk. Jó (vagy épp rossz) vezetővel már mindannyian találkoztunk életünk során, ám ha megkérdeznék tőlünk, hogy milyen is a jó vezető, akkor vélhetően nagyon különböző és akár egymásnak ellentmondó dolgokat emelnénk ki. Az emberek véleménye megoszlik például a tekintetben, hogy az autokratikus vagy inkább a demokratikus vezetői stílust tartják sikeresebbnek, hogy mi tekinthető vezetői feladatnak és mi nem, illetve vezetőnek születni kell, vagy netán ez egy tanulható mesterség. Ezek egyúttal a vezetéskutatás fő kérdései is. Sok szerző foglalkozik a főnök és a beosztott kapcsolatát jellemző vezetési stílus hatásaival, a vezető személyiségének kérdéskörével, a vezetői szerepek feltárásával és a vezetők feladatainak rendszerezésével. Mi ez utóbbira koncentrálnunk ebben a fejezetben, azaz azt

¹³⁴ Peters, B. Guy: Governing without Government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol. 8. (Apr 1998) Issue 2. 223–243.

¹³⁵ Dobák–Antal, 2010, i. m., 75. oldal.

a kérdést igyekszünk megválaszolni, hogy mit is csinál a vezető a munkája során, melyek a főbb vezetési feladatok, funkciók, amelyeket el kell látnia.

A szervezetekben többféle vezetési szint létezik. Ezek megkülönböztetése azért lényeges, mert a hierarchia különböző szintjein levő vezetők eltérő feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek, különböző koordinációs feladataik vannak, és a koordináció tárgya is más. A szervezeti hierarchia csúcsán található a **felsővezetők**, ide tartoznak a szervezet első számú vezetője és helyettesei, például egy minisztérium esetében a miniszter és az államtitkárok tekinthetők felsővezetőnek. A **középvezetők** a következő vezetési szintet jelenítik meg, a minisztériumi példánál maradva a főosztályvezetők és helyetteseik sorolhatóak ide. A **közvetlen irányítók** jelentik a legalsó vezetési szintet, egy minisztériumban ők lehetnek például az osztályvezetők. A koncepcióalkotási ismeretek leginkább a felső szintű vezetők munkája során fontos, míg részletesebb technikai, szakmai ismeretekkel az alsóbb szintű vezetőknek kell rendelkezniük. Az emberek irányításával kapcsolatos ismeretek minden vezetési szint esetében hasonlóan fontos súlyt képviselnek.¹³⁶

A következőkben a vezetési funkciók alapján tárgyaljuk a vezetési munka tartalmát. Megkülönböztethetők a vezető tervezési (célkijelölés, stratégiaalkotás), szervezési, személyes vezetési (leadership) és kontroll feladatai, ezek jelölik ki a következő alfejezetek logikáját.

6.2.1. CÉLKIJELÖLÉS, STRATÉGIAALKOTÁS

Minden szervezetet konkrét célok elérésére hoznak létre. Alapításkor sok minden eldől a szervezeti célok tekintetében, például milyen feladatokat, milyen formában, hol kell elvégeznie adott szervezetnek – ezek a működést meghatározó hosszú távú adottságot jelentenek a szervezet és a vezetés számára. Egy közigazgatási intézmény esetében az **alapító okirat** tartalmazza – az azonosító adatokon túl – a szervezet fő feladatait, alaptevékenységét, jogi formáját. Azonban nem csupán az alapításkor, hanem azt követően is számos fontos kérdést kell megfontolni. **A vezetők tervezési funkciója a jövőre vonatkozó tevékenységek átgondolását, a szervezeti célok meghatározását és a célok megvalósításához vezető út kijelölését jelenti.**

A vezetők tervezési feladatai több időtávon is értelmezhetők. A 2012-ben elfogadott Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszer megkülönböztet hosszú távú (több mint 10 év), középtávú (4–10 év) és rövid távú (1–4 év) tervezést. A fentiekén túl létezik a gyakorlatban az úgynevezett operatív tervezés, ami maximum 1 évre tekint előre. A közigazgatásban jellemzően ez a költségvetés összeállítását, az éves munkaterv elkészítését jelenti.

A hosszabb időtávra (több évre) előretekintő tervezést nevezzük célkitűzési és stratégiaalkotási funkciónak. A vezetéselméletben **a stratégia a szervezet hosszú távú céljainak elérését segítő út leírására szolgál.** A stratégiaalkotás szerepe kettős:

- A kialakított célok és stratégiák iránytűként szolgálnak a szervezet számára.
- A vezető ezen funkciója gyakorlása során felméri és mozgósítja azokat az erőforrásokat, amelyek szükségesek a stratégia megvalósításához.

136 Dobák–Antal, 2010.

Közigazgatási szervezeteket meghatározott társadalmi igények kielégítésére, jogszabályban rögzített feladatok elvégzésére hoznak létre, ezért felmerülhet a kérdés, hogy miért is van szükség esetükben célkijelölésre és stratégiaalkotásra. Fő érveink az alábbiakban összegezhetők¹³⁷:

- A jogi szabályozás (például alapító okirat) általában csak a célokat rögzíti, elérésük módját viszont már nem.
- Ezek a dokumentumok ráadásul ritkábban frissülnek, mint amilyen gyakorisággal a társadalom új elvárásokat támaszt a közcélú szervezetekkel szemben.
- Miközben rögzítik egy közigazgatási szerv alaptevékenységét, nem adnak konkrét, utólag is visszamérhető elvárásokat az egyes részterületekre.
- Nyelvezetük gyakran nem felel meg annak az elvárásnak, hogy a stratégia legyen közérthető és inspiráló.
- Egyes közösségi célok csak több közigazgatási szervezet összefogásával érhetők el. A szükséges kooperációs kapcsolatokat a jogi szabályozás általában nem tartalmazza, ehhez szakpolitikákra, szakági stratégiákra van szükség.

A **stratégiaalkotás** többnyire alapos környezetelemzéssel kezdődik, illetve az adott szervezet adottságainak szisztematikus áttekintésével. Ezek figyelembevételével kerül megfogalmazásra a szervezet küldetése és jövőképe, amelyben meghatározásra kerülnek a követni kívánt főbb értékek és normák, valamint az elérendő jövőbeni állapot. A stratégiai célok megfogalmazása, a főbb prioritások kijelölése a folyamat következő lépése. Ahhoz, hogy a stratégia valóban a mindennapi működés vezérfonalaként szolgáljon, szükséges konkrét intézkedéseket, akciókat megfogalmazni. A stratégia lebontására szolgáló középtávú, jellemzően 2–4 évre előtekintő tervben összegzik ezeket az akciókat és programokat. Ezen a szinten már erőforrásokat és felelősöket is rendelnek az intézkedésekhez.

A folyamat természetesen a gyakorlatban ennél jóval komplexebb, többnyire többféle stratégiát is kialakítanak, és több forgatókönyvet is végiggondolnak a vezetők. Ráadásul a folyamat sokszor nem is lineáris, hanem számos visszacsatolást is tartalmazhat.

12. ábra: A stratégiaalkotás folyamatának alaplogikája

A 2012-ben elfogadott **Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszer** egységes keretbe foglalja és összehangolja a **stratégiaalkotás országos, ágazati és intézményi szintjét** (lásd: 2.5. almodul):

- **Országos szinten** komplex környezetelemzésre épülő, hosszú távú (10 éven túli) jövőkép, előrejelzés készül el (ország-előrejelzés), amely fontos inputként szolgál a nemzeti középtávú stratégia megalkotásához. Ez utóbbi 4–10 évre előtekintő tervezés eredménye.
- **Ágazati/szakpolitikai szinten** – többek között – szakpolitikai stratégiák és miniszteri programok készülnek.
- **Intézményi szinten** intézményi stratégiák és intézményi programok készülnek a felettes szintek céljainak és programjainak figyelembevételével.

Az utóbbi évtizedekben a hosszú távú tervezéssel, stratégiaalkotással foglalkozó szakterület, a **stratégiai menedzsment** jelentős fejlődésen ment keresztül, és ennek eredményeképp számos olyan elemzési eszköz és koncepció született, amely a gyakorlati vezetők tervezési munkáját segíti. Ezek részletes bemutatása messze túlmutat e fejezet fókuszán. Ezek az elemzési módszerek többnyire az üzleti szektorból kerültek át a közszektorba, de megfelelő adaptációval jól alkalmazhatók a közigazgatásban is.

¹³⁷ Drótos, 2011, i. m.

6.2.2. SZERVEZÉS

A szervezetekben különböző (emberi és anyagi) erőforrások egyesítése történik, az erőforrások pusztán egymás mellé rendelése azonban még nem eredményez összehangolt működést. A **szervezés** olyan **vezetői tevékenységet jelent, amely a szervezet különböző erőforrásainak összehangolása, optimális kombinációja által törekszik a kijelölt célok megvalósítására.**

A szervezés főbb területei:¹³⁸

- szervezeti struktúrák kialakítása, megváltoztatása (szervezettervezés);
- szervezeti folyamatok összehangolása (folyamatszervezés);
- a munkavégzés rendjének megtervezése, munkakörök létrehozása (munkaszervezés).

Ezen alfejezet célja a szervezettervezéssel kapcsolatos fogalmak tisztázása. A folyamatszervezéssel – közigazgatásbeli jelentőségénél fogva – külön fejezetben (6.3.) foglalkozunk. A szervezettervezés elsősorban felsővezetői feladat, mivel a szervezet működési kereteinek meghatározása stratégiai jelentőségű, koncepcionális kérdés. E vezetői tevékenység célja, hogy a szervezet környezetéhez és belső adottságaihoz illeszkedő, hatékony szervezeti struktúrát (felépítést) alkossanak, amely stabil, ugyanakkor kellően rugalmas, tehát képes az állandó megújulásra.

A **szervezeti struktúra** segít tisztázni a szervezet tagjainak szerepét és feladatait (munkamegosztás), az egyes feladatokhoz kapcsolódó felelősségeket és ezek kapcsolatait (hatáskörök megosztása), lehetővé teszi az erőforrások célszerű felhasználást és az információáramlást (koordináció). Ezek alapján a szervezet strukturális jellemzői az alábbiak:

- **munkamegosztás** vagy specializáció, azaz a szervezet komplex feladatainak részfeladatokra bontása és szervezeti egységekhez rendelése;
- **hatáskörmegosztás**, ami alapvetően a döntési és az utasítási jogkörök szétosztását jelenti a szervezet különböző hierarchikus szintjei között;
- **koordináció**, azaz a különböző szervezeti egységek munkájának összehangolását szolgáló eszközök.

Ezeket túl a szakirodalom másodlagos strukturális jellemzőként kezeli az úgynevezett **konfigurációt**, amely tulajdonképpen a fenti három tényező által meghatározott **szervezeti ábrát** jelenti. Megmutatja a szervezet mélységi tagoltságát (az alá-fölé rendelt szervezeti egységek hierarchiáját), valamint szélességi tagoltságát (azaz az egy vezető alá tartozó szervezeti egységeket).

Attól függően, hogy a vezetők milyen logika alapján osztják fel a feladatokat és alakítanak ki szervezeti egységeket, továbbá, hogy különböző döntési jogköröket milyen elvek mentén rendelnek hozzá az egyes vezetői szintekhez, végül hogy milyen típusú koordinációs eszközöket alkalmaznak, nagyon sokféle szervezeti forma alakul ki a gyakorlatban.

A munkamegosztás kialakításának több lehetséges szempontja is van:¹³⁹

- **A funkcionális elv szerinti munkamegosztás** során homogén szakmai tevékenységeket különítenek el egymástól. Egy megyei kormányhivatalban ilyen funkcionális területek lehetnek például a humánpolitikai főosztály, az ügyfélszolgálati iroda, a pénzügyi főosztály és az informatikai főosztály.
- **A tárgyi elvű munkamegosztás** során jellemzően **termékek, szolgáltatások**, valamint ügyfelek (vevők), azaz homogén input- és outputsoportok szerint rendeljük a feladato-

¹³⁸ Dobák–Antal, 2010. 111. i. m.

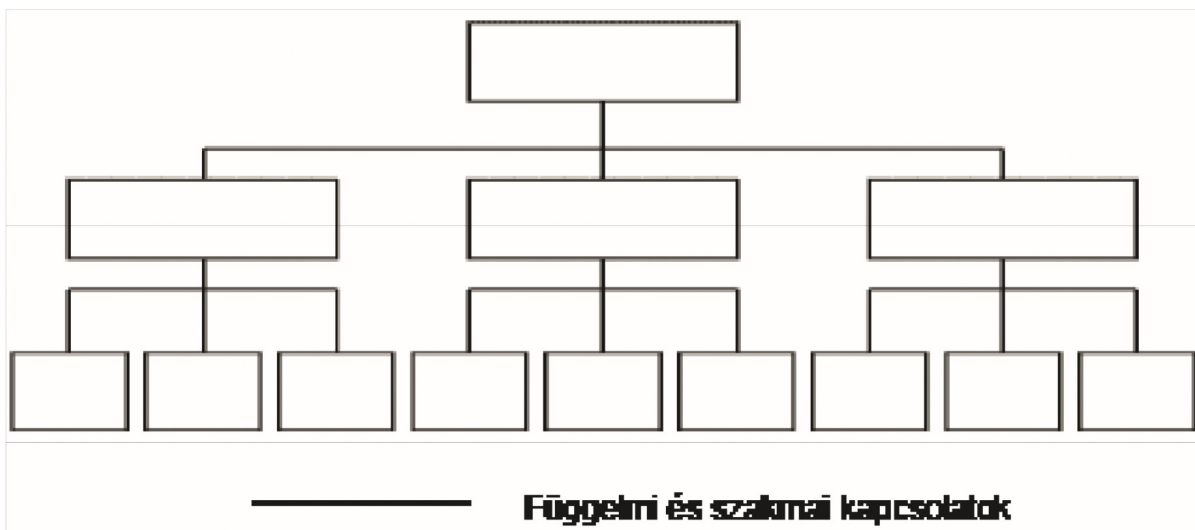
¹³⁹ Dobák–Antal, 2010. i. m. 140. alapján.

kat egyes szervezeti egységekhez. Az adóhatóság munkamegosztási rendjén belül a kiemelt ügyek adóigazgatósága, illetve a kiemelt ügyfelek adóigazgatósága jó példa a tárgyi elvű specializációra.

- **A területi elvű munkamegosztás** esetében a feladatok homogén földrajzi területek szerinti elkülönítésével találkozunk. Egy országos hatáskörű szerv dekoncentrált szervei lehetnek példák regionális munkamegosztásra, hiszen ezen szervezetek jellemzően régiók vagy megyék szerint kerültek kialakításra.

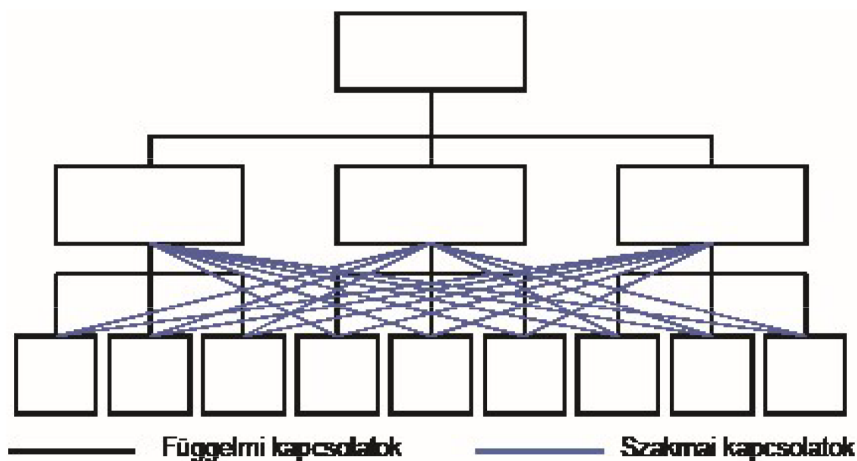
A közigazgatási szervezetekben is nagy jelentősége van a **hatáskörök megosztásának**, amely a szervezeti egységek vezetői által ellátandó feladatokhoz rendelt döntési, döntés-előkészítési, véleményezési stb. hatáskörök kiosztását, elhatárolását jelenti. A szervezet hatásköri rendszerének fontos jellemzője, hogy egy- vagy többvonalas módon történik-e az utasítások kiadása, a döntések kommunikációja.

Egyvonalas szervezetről beszélünk akkor, ha az alárendelt egységek (és személyek) csak egyetlen felsőbb szervezeti egységtől (személytől) kaphatnak utasítást. Ez esetben a függelmi és szakmai irányítás nem különül el. Vagyis a munkáltatói, függelmi jogok gyakorlása, valamint a feladatok elvégzésével kapcsolatos konkrét szakmai iránymutatás egyazon felettes szervezeti egységtől (személytől) várható. **A lefelé történő feladatkijelölés és utasítás és a felfelé való jelentés ugyanazon a vonalon, szolgálati úton történik.** Az egyvonalas hatáskörmegosztás például a rendvédelmi szerveknél jellemző. Az egyvonalas szervezetek előnye, hogy könnyen áttekinthető, egyértelmű alá- és fölérendeltségi viszonyokat eredményez, viszont a kommunikáció csak a szolgálati utakon keresztül történhet, ezért a horizontális koordináció nehézkes.



13. ábra: Egyvonalas szervezet

Többvonalas a szervezet akkor, ha egy szervezeti egység vezetője vagy munkatársa több felettes vezetőtől kaphat utasítást. A gyakorlatban ez a függelmi és a szakmai kapcsolatok részleges vagy teljes elkülönítését jelenti, vagyis a munkáltatói, függelmi kapcsolat elválik a szakmai irányítástól. A többvonalas szervezet fontos előnye az utasítási és információs utak közvetlensége, ugyanakkor a kompetenciák és a felelősségek elhatárolása problematikus lehet.¹⁴⁰



14. ábra: Többvonalas szervezet

Koordinációs eszközökre azért van szükség, mert a feladatok szétszétásával nagyon különböző, erősen differenciált tevékenységű szervezeti egységek alakulnak ki a szervezetekben. A gyakorlatban számos koordinációs eszköz létezik a szervezeti egységek feladatainak összehangolására. Egy lehetséges osztályozás szerint ezek az eszközök lehetnek úgynevezett **technokratikus, strukturális és személyorientált koordinációs megoldások**. A következő táblázat összefoglalja az egyes koordinációs eszközök főbb jellemzőit.

| Koordinációs eszközök típusa | Értelmezése | Példák |
|-------------------------------------|---|--|
| Technokratikus koordináció | A szervezet írásbeli szabályai, formalizált útmutatói | Szervezeti és működési szabályzat (SzMSz), munkaköri leírások, pénzügyi tervek |
| Strukturális koordináció | Pótlólagos szervezeti megoldások, amelyek a szervezeti struktúrát, működést egészítik ki abból a célból, hogy a szervezeti egységek által ellátott feladatok, döntések összehangolását biztosítsák. | Projektek, bizottságok, teamek, vezetői értekezletek |
| Személyorientált koordináció | Azon eszközök, amelyek a szervezet tagjainak szervezeti célokkal való azonosulását kívánják segíteni. | Vezető-kiválasztás, belső képzések, szervezeti kultúra tudatos építése |

9. táblázat: A koordinációs eszközök főbb jellemzői¹⁴¹

140 Dobák–Antal, 2010. i. m.

141 Antal, 2011. i. m.

6.2.3. SZEMÉLYES VEZETÉS (LEADERSHIP)

A **személyes vezetés** (az angol és magyar szakirodalomban is gyakran leadershipként szerepel) **a szervezeti célok elérése érdekében a beosztottakra gyakorolt befolyást jelenti, mindenekelőtt a vezető–beosztott kapcsolat személyes, összefogó-mozgósító tevékenységére fókuszál.**¹⁴²

Az emberi erőforrás felértékelődése jelentős változásokat hozott, és mind személelmódjában, mind eszközrendszerében kiteljesedett ez a vezetési funkció. Amennyiben egy vezető szeretné jól ellátni vezetői feladatait,

- a szükséges képességekkel és ismeretekkel rendelkező alkalmazottak számára biztosítania kell a megfelelő munkafeladatokat,
- tisztában kell lennie az alkalmazható motivációs eszközökkel,
- irányítania kell a beosztottjait,
- megfelelő kommunikációval közvetítenie kell az elérendő célokat és elvárásokat, érzékelni a felmerülő problémákat,
- valamint a célok elérésére képesnek kell lennie munkacsoportokat létrehozni és azokat vezetni.

A személyes vezetés tehát számos készséget, képességet kíván a vezetőktől, ezek részletes tárgyalása egy egész könyvet kitenne. Ebben az alfejezetben ezért csak két fontosabb koncepciót mutatunk be a személyes vezetés témaköréből, a motiváció témakörét és a szervezeti kommunikációval kapcsolatos ismereteket.

6.2.3.1. Motiváció

A vezetői munka sikere tekintetében kiemelkedő fontosságú kérdés, hogy sikerül-e a vezetőnek rávennie a beosztottait, hogy a kijelölt szervezeti célok elérése érdekében tevékenykedjenek. A **motiváció** témaköre nagyon népszerű a menedzsment szakirodalomban, számos szerző foglalkozik vele. De mi is az a motiváció? Akkor beszélünk **motiváltságról, ha a szervezeti célok elérése érdekében hajlandó valaki erőfeszítéseket tenni, és ezáltal saját egyéni céljaihoz is közelebb jut.** Ezen meghatározás értelmében a vezető feladata az, hogy valamiképp összehangolja a munkatársak egyéni céljait a szervezeti célokkal. Ez nem egyszerű feladat és érdemes ismerni hozzá azokat a tényezőket, amelyek motiválni képesek az embereket.

A motivációnak számos elmélete, megközelítése létezik. Fontos tudni, hogy mi motiválja az embereket, ezzel a kérdéskörrel az úgynevezett tartalomelméletek foglalkoznak. Ezek az elméletek azokat az egyént jellemző motívumokat (egyéni célokat, szükségleteket) foglalják össze, amelyek cselekvésre serkentenek bennünket. A motiváció **folymatelméletei** pedig azzal foglalkoznak, hogy az egyéni célok és szükségletek ismeretében milyen módon befolyásolható az emberek viselkedése, azaz milyen viselkedésformákat érdemes vezetőként erősíteni és fenntartani ahhoz, hogy a motivációs tényezők működni tudjanak.

Az egyik legismertebb tartalomelméleti megközelítés Abraham **Maslow szükségletekre alapozott motivációelmélete**. Ennek értelmében a következő ábrán látható ötféle szükséglet képes motiválni az embereket, és ezek a szükségletek hierarchikusan egymásra épülnek, ami azt jelenti, hogy a magasabb rendű szükségletek egészen addig nem fontosak az emberek számára, amíg az alacsonyabb szintű szükségleteiket legalább részben ki nem elégítették.

¹⁴² Dobák–Antal, 2010. i. m. 339.

A szükségletpiramis alján a fiziológiai szükségletek szerepelnek, például az éhségérzet, a szomjúság, álmoság stb. Ezek kielégítése alapfeltétele életben maradásunknak. A biztonsági szükségletek közé a megfelelő életszínvonal (lakás, ruházat) vagy a munka kiszámíthatósága, rendezettsége tartozik. A másokhoz tartozás (vagy szeretet) szüksége a társas kapcsolatok iránti igényt fogalmazza meg. Az elismertség iránti vágy valamely közösségi vagy társadalmi státusz elérésének fontosságát jelenti, és ennek révén a pozitív önkép kialakításának igényét. Végezetül a hierarchia csúcsán helyezkedik el az önmegvalósítás iránti vágy, amely arra irányul, hogy azzá váljunk, amire képesnek érezzük magunkat, és ezáltal kiteljesedjünk.



15. ábra: Maslow szükségletpiramisa¹⁴³

A vezetők számára Maslow modelljének az a legfontosabb üzenete, hogy **fel kell mérni azt, mely szükségletek motiválják az egyes beosztottakat, és ennek megfelelően kell megválasztani az ösztönzés eszközeit.** A nagyobb fizetés vagy a munkahelyi feltételek javítása hozzájárul a fiziológiai szükségletek kielégítéséhez, a munkacsoportok kialakítása a közösséghez tartozás szükségletét segít kielégíteni, míg az önmegvalósításra törekvőket inkább kihívó, kreativitást igénylő feladatokkal lehet motiválni. Maslow elméletét számos kritika érte, sokan kétségbe vonják például a szükségletek hierarchiába rendezhetőségét, de az kétségtelen tény, hogy ez a koncepció óriási hatást gyakorolt mind elméleti, mind gyakorlati szempontból.

143 Bakacsi Gyula (2004): Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó, Budapest.

6.2.3.2. Kommunikáció

A kommunikáció alapvető része a vezetői munkának. **Kommunikáció alatt azt a folyamatot értjük, amelynek során két vagy több ember információt cserél és értelmez valamilyen szándékkal.**

A szervezetekben megkülönböztetünk formális és informális információáramlást. A formális kommunikációnak több iránya is lehetséges: fentről lefelé, letről felfelé vagy horizontálisan. A különböző irányú információáramlásnak eltérő tulajdonságai vannak, de minden esetben igaz, hogy ezen csatornák kialakításáért és fenntartásáért a vezetők a felelősek.

A lefelé irányuló kommunikációt jellemzően az alábbiakra használják:

- célok közvetítése (például stratégia vagy elvárt magatartásminták kommunikálása);
- munkavégzési utasítások (konkrét feladatok szétosztása, elvégzés módjának közlése);
- eljárások, szabályzatok közlése (szervezeti működést meghatározó keretek tisztázása);
- visszajelzés a teljesítményről (értékelés);
- nevelő szándékú üzenetek (elköteleződés teremtése, alkalmazottak támogatásának megnyerése céljából).

A szervezetekben több okból is törekednek arra, hogy alsóbb hierarchiaszintekről információk jussanak a felsőkre:

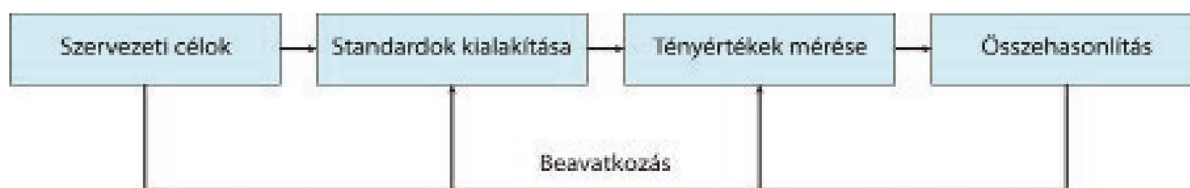
- problémák közlése (visszajelzés a vezetőknek, ha valami miatt nem lehetséges adott feladat teljesítése);
- fejlesztési javaslatok (újítások, racionalizálási célú észrevételek);
- beszámolók készítése (tervek teljesüléséről, elért eredményekről);
- sérelmek és viták közlése (konfliktusok eredményes kezelése érdekében).

Az azonos hierarchiaszinten állóknak is szükségük van kommunikációs kapcsolatra. A horizontális információáramlás főbb okai:

- problémamegoldás (olyan problémák felmerülésekor, amelyek megoldásához az azonos hierarchiaszinten, de más szakmai területeken dolgozó munkatársak ismereteire, képességeire is szükség van);
- koordináció (a folyamatszemplélet érvényesítése miatt lásd majd a 6.3. fejezetet);
- tanácsadás (a szervezeti egységek munkájának szakmai támogatása).

6.2.4. KONTROLL

Az utolsóként tárgyalt vezetői funkció a kontroll, amely jóval többet jelent az ellenőrzésnél. A **kontroll a szervezeti célok elérését segítő, visszacsatoláson alapuló folyamat, amely során a vezetők a kontrollált egység jellemzőire előzetesen standardokat állapítanak meg, amelynek aktuális értékeit mérik és összehasonlítják a standardokkal, eltérés esetén pedig beavatkoznak.**



16. ábra: A kontrollfolyamat¹⁴⁴

A szervezeti célok a tervezés során, a célkitűzés, stratégiaalkotás folyamatában alakulnak ki jellemzően. A standardok az általános szervezeti céloknak a kontrollált egység szintjére lebontott, mérhető és értékelhető jellemzőire vonatkoznak. „Kontrollált egység” több minden is lehet, egész szervezet, egy szervezeti egység (például egy főosztály), de akár egyetlen egyén is. A standardok sokféleképpen kialakíthatók: léteznek számszerű, illetve nem számszerűsíthető standardok. Számszerű standardok például különböző mutatószámok. Nem számszerűsíthető standard például különböző eljárások leírása vagy akár magatartási normák.

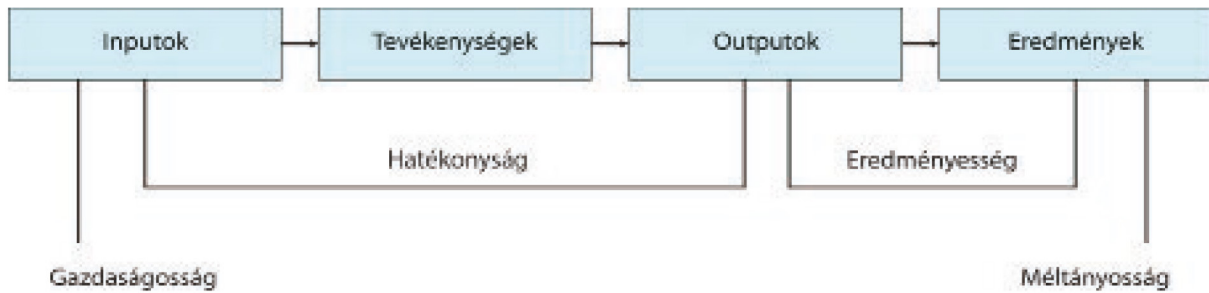
Mérésre a standardoknak való megfelelés vizsgálata miatt van szükség. Az összehasonlítás a tényértékek és a standardok összevetését és az esetleges eltérések okainak elemzését jelenti. Vezetői beavatkozásra akkor kerül sor, ha az eltérés jelentős mértékű.

A vezetői kontroll során lényeges kérdés, hogy **mi a mérés tárgya**. Egy szervezeti egységet, tevékenységet vagy szolgáltatást (azaz a „kontrollált egységet”) mérési és értékelési szempontból a **teljesítménye** jellemez. A teljesítmény célorientált cselekvés, amelynek vannak inputjai (felhasznált erőforrások) és valamilyen outputja (termék vagy szolgáltatás). Mérési szempontból a szervezeti teljesítmény az alábbi elemekre bontható:¹⁴⁵

- **Gazdaságosság:** a vizsgált tevékenységhez vagy adott szervezeti egység működéséhez felhasznált erőforrások (inputok) mennyisége, értéke. Ez a teljesítményértelmezés igen elterjedt a közszektorban, gondoljunk csak arra, milyen gyakran fordul elő, hogy egy adott intézmény esetén az éves költségvetéssel vagy akár az ott dolgozó alkalmazottak számával jellemzik a működést.
- **Hatékonyság:** input–output viszony. A hatékonyság vizsgálatakor arra a kérdésre keressük a választ, hogy adott mértékű outputot (előállított terméket, szolgáltatást) a lehető legkevesebb input felhasználásával sikerült-e létrehozni, illetve a kérdés fordítva is feltehető, azaz adott inputmennyiségből a lehető legtöbb output valósult-e meg. A hatékonyság mérése feltételezi, hogy az inputok és outputok egymással összevethetők, az erőforrások és az előállított javak, szolgáltatások mérhetők (legtöbbször pénzértékben).
- **Eredményesség:** output és eredmény viszonya. Ebben az értelmezésben a szervezeti output (javak és szolgáltatások) eszköz az eredmények, hatások (angolul outcome) eléréséhez. Az eredmények olyan változások, amelyek viselkedésben, képességekben, attitűdökben következnek be valamely output hatásaként. Az eredményességet vizsgálva arra a kérdésre keressük a választ, hogy a szervezet képes-e elérni kitűzött céljait.
- **Méltányosság:** a fentiekén túl lényeges aspektusa a teljesítménynek a szervezeti szinten túlmutató, több szervezet (például egy ágazat) együttes teljesítményét megragadni képes koncepció. Az eredmények és hatások elosztásának igazságossága vagy méltányossága gyakran jelenik meg vizsgálandó szempontként a közszektorban.

144 Forrás: Dobák–Antal, 2010.

145 Kiss–Révész, 2011. alapján



17. ábra: A teljesítmény építőelemei

Egy kormányzatnak például célja lehet az e-közigazgatás elterjesztése, így ennek érdekében olyan szolgáltatásokat (output) alakít ki, amelyeket online módon is elérhetnek az állampolgárok. Ez esetben az eredményt az jelenti, hogy az új szolgáltatások hatására egyre több állampolgár választja az online ügyintézést. Persze nem feltétlenül igaz az, hogy az új szolgáltatások eredményeképpen jelentősen elterjed az online ügyintézés, hiszen ezt egyéb tényezők is befolyásolják (például a digitális ismeretek, illetve az internethozzáférés aránya a lakosság körében). Ráadásul egy szervezet lehet hatékony (például viszonylag kevés erőforrás felhasználásával alakítja ki az új online szolgáltatásokat), de egyáltalán nem biztos, hogy egyúttal eredményes is. Esetleg nem kellően felhasználóbarát, túlságosan bonyolult az új online szolgáltatás, ezért nem szívesen választják ezt az utat az ügyfelek. A méltányosság szempontja ebben a példában azt jelenti, hogy minden érintett egyenlő eséllyel jut-e hozzá ehhez az új szolgáltatáshoz, például létezik-e a honlapoknak akadálymentes (például látássérültek számára jól kezelhető) verziójuk is.

A fenti teljesítményértelmezést a szakirodalom 4 'E' koncepciónak is nevezi, mivel a teljesítménydimenziók mindegyike angolul 'E' betűvel kezdődik: economy – gazdaságosság, efficiency – hatékonyság, effectiveness – eredményesség, equity – méltányosság.

A **teljesítmény mérésének** mikéntje szintén kulcskérdés a kontroll szempontjából. Üzleti szervezetekben a teljesítménymérés fő forrásaként a pénzügyi–számveteli adatok szolgálnak. A közigazgatásban azonban sok esetben nem lehet pénzben kifejezni az intézmények számára fontos teljesítményszempontokat, gyakran a felhasznált erőforrásokat sem. Éppen ezért a nem profitorientált szervezetek körében különösen nagy jelentősége van a nem pénzben kifejezett mutatószámoknak, indikátoroknak a teljesítmény számszerűsítésében, értékelésében. A **mutatószámok (mérőszámok, indikátorok) az információ sűrítésének eszközei, a teljesítmény kvantitatív reprezentálását szolgálják.** Sokféle mennyiségi és minőségi mértékegységben kifejezhető mutatószám létezik a gyakorlatban.

| Mutatószám típusa | Értelmezése | Példák |
|--------------------------|---|---|
| Inputindikátor | A felhasznált erőforrások jellemzői | Adott intézmény éves költségvetési kerete (Ft); Alkalmazottak létszáma (fő) |
| Folyamatindikátor | A transzformációs folyamat jellemzői | Átfutási idő (perc); megfelelés folyamatstandardoknak (igen– nem, %) |
| Outputindikátor | A létrehozott termékek és szolgáltatások | Közigazgatási szakképzést elvégzettek száma/aránya (fő v. %); határidőre elkészült útlevelek száma (db) |
| Eredményindikátor | Az output közvetlen következménye vagy hosszabb távú hatása | A szakképzésen résztvevők vezetőinek elégedettsége a képzés hasznosíthatóságával kapcsolatban (kérdőív alapján) |
| Hatékonyság | Input/output | Egy útlevél előállításának költsége (Ft/db) |
| Eredményesség | Eredmény/output | Támogatott fejlesztések megvalósulásának aránya (= lezárt fejlesztési projektek száma/összes támogatott fejlesztési projekt, %) |

10. táblázat: A teljesítmény különböző dimenziót bemutató fontosabb indikátorok

A megfelelő mutatószámok kialakítása és értelmezése nem egyszerű feladat. Egy jó indikátornak az alábbi szempontoknak kell megfelelnie:

- **Valóságpróba:** valóban azt mérjük-e, amit eredetileg mérni szerettünk volna?
- **Fókuszpróba:** csak azt mérjük, amit mérni szerettünk volna?
- **Relevanciapróba:** a megfelelő teljesítménymutatót használjuk a kívánt teljesítménydimenzió nyomon követésére?
- **Következetesség próba:** mindig ugyanúgy gyűjtik majd az adatokat a mérést végzők?
- **Hozzáférhetőség próba:** könnyen fellelhetők és rögzíthetők a méréshez szükséges adatok?
- **Egyértelműség próbája:** egyértelmű az indikátor értelmezése, jelentése?
- **Következménypróba:** reagál-e majd valaki az indikátor változásaira?
- **Időszerűség-próba:** a reagálás szempontjából elég gyorsan és megfelelő gyakorisággal elérhetők az adatok?
- **Költségpróba:** megér-e annyit az adott mutató, mint amennyibe az előállítása kerül?
- **Kijátszhatóság próbája:** számíthatunk-e arra, hogy a mutatószám alkalmazása nemkívánatos viselkedésre ösztönöz majd?

A fentiekből is látszik, hogy a teljesítménymérés és -értékelés nagy szakértelmet és jelentős módszertani ismereteket kíván, ezért nem kizárólag a vezető feladata egy ilyen rendszer kialakítása és működtetése. A kontrollfunkció gyakorlása során a vezetők felelősek a célok kialakításáért, a főbb elvárások megfogalmazásáért, eltérések esetén pedig a megfelelő döntések meghozataláért. A jól működő mérési rendszerek kialakításához, az elemzések és összehasonlítások elvégzéséhez, beszámolórendszerek működtetéséhez ma már jól kiforrott módszertani apparátus áll a vezetők rendelkezésére.

6.2.5. KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK VEZETÉSÉNEK SAJÁTOSÁGAI: IRÁNYÍTÁS, FELÜGYELET, ELLENŐRZÉS

6.2.5.1. Közigazgatási szervek vezetése

A vezetés mindig egy konkrét szerven belül megvalósuló igazgatási tevékenység, vagyis a vezetést végző (a vezetés alanya – a vezető) és a vezetés tárgya (akit vezetnek – ez maga az igazgatási szervezet) egy szerven belül találhatóak. A vezető tevékenysége közvetlenül az őt körülvevő igazgatási szervezetre irányul. Röviden megfogalmazva a vezetés egy szerven belül „**az igazgatás igazgatása**”.

A vezető a szervezeten belül kisebb-nagyobb önállósággal rendelkezik, kiemelt, hatalmi pozícióban áll a szerv többi részéhez képest, azzal hierarchikus viszonyban van. A vezetés hatalmi viszony, amely a közigazgatásban mindig egyben jogviszony is, hiszen a vezető jogállásának meghatározását (azt, hogy ő a vezető, és a többiek kötelesek követni az utasításait), a vezetés jogi hatású eszközeinek tételvezését mindig jogszabály rendeli el, és rendezzi a vezető és a vezetettek közötti jogi kapcsolatot is.

6.2.5.2. Az irányítás

Az **irányítás** – a vezetéstől eltérően – mindig két különálló (egymástól legalábbis jogi értelemben véve elkülönült) szerv között megvalósuló tevékenység. Ez azt jelenti, hogy az irányítási tevékenységet végző (irányító szerv) és az irányítás tárgya (az irányított szerv) egymástól mindig elkülönült jogalany, tehát az irányító tevékenység kívülről hat az irányítottra. Miközben az irányítás legaláltalánosabban elfogadott (szociológiai) tartalma az, hogy az irányított szerv **lényeges viszonyaira meghatározó befolyást gyakorol**, az irányítás szinte mindig az irányított szerv vezetésére – vezetőire – hat.

Az irányítás alapvető funkcióiban igen hasonló a vezetéshez (hiszen ez is célmeghatározást, döntéshozatalt, a végrehajtás támogatását, feltételei megteremtését, a végrehajtás ellenőrzését foglalja magában), így tulajdonképpen leírható úgy, hogy az „**a vezetés igazgatása**”. A vezetés igazgatásaként értelmezhető úgy is, hogy a vezetés feltételeinek a meghatározása, és úgy is, hogy a vezetésnek mint napi tevékenységnek a befolyásolása.

Az irányítás minden formája hatalmi viszonyt feltételez (vagy jelent). Az irányító szerv rendelkezik azokkal az eszközökkel, amelyekkel el tudja érni, hogy az irányított szerv (és annak vezetése) az ő akarata szerinti tevékenységet fejtsen ki, vagyis el tudja érni, hogy az ő (az irányító) akarata érvényesüljön az irányított viszonyaiban.

Az irányítás lényege tehát (szociológiai szempontból) **az irányított viszonyai feletti meghatározó befolyás érvényesítése**. E viszonyokat két területre szokás bontani, vannak **szervi** és **szakmai** viszonyok, így az irányítás és annak eszközei is alapvetően kétfélek lehetnek: szervi irányítás(i eszközök) és szakmai irányítás(i eszközök).

E **viszonyok** minden szervnél nagyjából azonosak, hiszen annak **szervi** jellegéhez kapcsolódnak, ezek a következők:

- a) a szerv létesítésével, megszüntetésével,
- b) átszervezésével, fejlesztésével,
- c) a személyi feltételek biztosításával,
- d) a tárgyi feltételek biztosításával,
- e) az anyagi (pénzügyi) feltételek biztosításával,
- f) a belső szervezeti rend kialakításával,
- g) a vezetés meghatározásával összefüggő viszonyok.

A **szakmai irányítás területei** szervtípusonként (szaktevékenységenként) **változóak**, nehéz őket leltárba foglalni, hiszen a szerv funkciójával, az általa lefedett társadalmi tevékenységgel függenek össze.

Az **irányítás** tehát a szerv szakmai és szervi tevékenységével összefüggő, hatalmi viszonyon és ebből következően alá-fölérendeltségen nyugvó, az irányított önállóságát jelentős mértékben korlátozó közigazgatási tevékenységfajta.

Az irányítás azonban nemcsak szociológiai vagy szervezeti viszony, hanem közigazgatási jogviszony is. Azon belül **anyagi jogviszony**, hiszen anyagi jogi normák létesítik, és a tartósság, folyamatosság igényével jön létre.

6.2.5.3. A felügyelet

A felügyelő szerv sosem gyakorolhatja azt a teljes és meghatározó befolyást, mint az irányító szerv. **A felügyeleti jogkör** feltételez egyfajta hatalmi helyzetet, de mindig **kevesebb, mint az irányítás**. A felügyeleti jogviszony (illetve felügyeleti kapcsolat) alatt a felügyelt szerv tevékenységének folyamatos figyelemmel kísérésén alapuló, jogszabályban rögzített beavatkozási lehetőségeket értjük. **Az irányítás mindig a rendelkezési joggal több, mint a pusztá felügyelet.**

6.2.5.4. Ellenőrzés

Az ellenőrzés mint **a felügyelet és az irányítás része**. A szervezetrendszeri tevékenységnek tulajdonképpen harmadik fő típusa az ellenőrzési tevékenység. Ha a másik két típusból indulunk ki, akkor mind a szakirodalmi, mind az egyes tételes jogi példák mutatják, hogy az irányítási és felügyeleti jogkör is magában foglalja az ellenőrzési jogot.

Az irányítás egyenesen elképzelhetetlen ellenőrzési jogkör nélkül, de a felügyeletnek is lényeges összetevője ez a tevékenység (vagy éppen jogkör); itt inkább azt szokás hangsúlyozni, hogy a felügyelet mindig több mint pusztá ellenőrzés, a felügyeleti jogkör kimutatásához az ellenőrzésen és a más szervekhez történő forduláson túli saját, önálló joghatású intézkedés lehetőségét keressük mindig.

Az **ellenőrzés** ezek szerint mindig **kevesebb, mint a felügyelet** (ebből következik, hogy kevesebb az irányításnál is). Az ellenőrzésnek általában van egy jelzője, amely megmutatja az ellenőrzés alapvető szempontjait (törvényességi, célszerűségi, hatékonysági stb.). Az ellenőrzési szempontok mellett igen fontos, hogy a jogszabályok az ellenőrzött szerv viszonyainak milyen területét jelölik meg mint ellenőrizhetőt. Így fokozatok állíthatók fel az ellenőrzésen belül is. De ezek a fokozatok inkább az olyan ellenőrzések esetén fontosak, amelyek az irányítási viszonytól függetlenül létesülnek, hiszen ott az ellenőrzés terjedelme mindig széles. A felügyelethez kapcsolódó ellenőrzés terjedelme szinte minden esetben a felügyelet terjedelméhez igazodik (a törvényességi felügyelet a szerv tevékenységének törvényességi ellenőrzését alapozza meg).

Az ellenőrzés mint önálló tevékenység mindig **folyamat-** vagy **eseménykövető**. A már meghozott döntést, a már elvégzett folyamatot veti össze az annak alapjául szolgáló „előírásokkal”. De elképzelhető a döntéshozatal előtti, a folyamat megkezdése előtti, vagy éppen annak végzése közbeni ellenőrzés is. Ezek inkább a belső igazgatás (a vezetés), vagy az igazgatási természetében attól nem sokban különböző irányítás **eszközei** (munkafolyamatba épített ellenőrzés).

Az **ellenőrzés** tehát olyan **tevékenység**, amelynek célja mindig ténymegállapítás, információk szerzése, abból következtetések levonása, mind az okokra, mind a jövőbeni teendőkre nézve.

6.3. ALMODUL: A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK MŰKÖDÉSI FOLYAMATAI

6.3.1. ALAPFOGALMAK, ALAPMODELLEK

6.3.1.1. A folyamatokkal kapcsolatos alapvető definíciók

Valamennyi szervezetet s így a közigazgatási szervezeteket is azért fontos a funkciók, strukturális jellemzők mellett a működési folyamatok oldaláról is megvizsgálni, mivel a szervezetekben a tevékenységek nem elkülönülten valósulnak meg és teremtenek értéket, hanem jellemzően egymással összekapcsolódva. A közigazgatási szervezetek által nyújtott szolgáltatások, végrehajtott eljárások általában nem egyetlen ügyviteli művelet vagy lépés eredményei, hanem több tevékenységből felépülő lépéssorozatok, melyekre gyakorta igaz, hogy az adott közigazgatási szerv (vagy akár más szervek) különböző szervezeti egységei, munkatársai vesznek részt benne, mire a végeredmény – például egy hatósági döntés vagy egy szakpolitikai javaslat – megszületik. Így tehát érthető, hogy a szolgáltatásokat igénybe vevők, a közigazgatási eljárások alanyai, illetőleg például a partnerszervek valójában a tevékenységek láncolatának összesített eredményével szembesülnek, nem egy-egy szakterületi munkatárs egyedi munkavégzését, hanem a teljes folyamat átfutási idejét vagy minőségét érzékelik és értékelik. S hasonlóan a közigazgatási szervezet vezetői vagy a szervezet felett felügyeletet gyakorló szerv irányítói számára is a tevékenységláncolatok, a közigazgatási szervezetek működési folyamatainak megfelelő megszervezése lehet a kulcs a minőségi, gyors, szabályszerű és költséghatékony működéshez.

Másrészt a szervezetek – s így a közigazgatási szervezetek is – különböző vezetési (hierarchia-) szintekre, valamint funkcionális vagy egyéb munkamegosztási elv szerinti szakterületekre, szervezeti egységekre tagolódnak. Amennyiben olyan feladatokat kell elvégezni – s az elvégzendő feladatok jelentős része ilyen –, melyek során különböző vezetési szintek és szakterület együttműködésére van szükség, akkor segítségül hívhatjuk a korábbiakban már bemutatott koordinációs eszközöket. Az 1990-es évekre azonban a vállalatok gyakorlati tapasztalatai azt mutatták, hogy a koordinációs mechanizmusok tökéletesítésével elért eredményekhez képest jóval előrébb juthatunk a működési folyamatok, a szervezeti értéklánc vizsgálatával és fejlesztésével.

Ezekkel a fogalmakkal ismerkedünk meg a következőkben.

Folyamat: szervezeti tevékenységek hosszabb, összefüggő, egymással összekapcsolódó láncolata. Az egyes tevékenységek során inputok, erőforrások felhasználásával (melyek lehetnek más, korábbi tevékenységek eredményei, outputjai) eredményt, outputot állítunk elő (mely hozzájárulhat, inputként szolgálhat a lépéssorozatban következő, további tevékenységek elvégzéséhez).¹⁴⁶

A folyamatok jellemzője még, hogy valamilyen cél érdekében, szabályokat, előírásokat követve, teljesítményt, értéket teremtve zajlanak le. Továbbá a folyamatok rendelkeznek valamilyen “vevő”-vel, “ügyfél”-lel. Ez az “ügyfél” lehet külső, például a közigazgatási szervtől igazolványt vagy engedélyt igénylő állampolgár vagy vállalkozás. De a folyamat “vevője” lehet a szervezeten belül is, például egy munkaügyi adminisztrációs folyamat eredményét, a bérszámfejtés szakterülete, egysége használja fel, s a bérszámfejtési folyamat inputjaként szolgál. A folyamatok kapcsán mérni,

146 Dobák Miklós – Antal Zsuzsanna (2010): Vezetés és szervezés. Aula Kiadó, Budapest.

értékelni lehet a felhasznált erőforrásokat, a felmerült költségeket és átfutási időt, valamint a létrejött eredményeket (számosság és minőség, illetőleg például hibaarány tekintetében egyaránt).¹⁴⁷

A folyamat (angolul: process) fogalom mellett e témakörben gyakorta halljuk a **munkafolyamat (workflow)** kifejezést is. A Workflow Management Coalition nemzetközi nonprofit szervezet definíciója szerint a workflow egy szervezeti folyamat részleges vagy teljes automatizálása, melynek keretében információk, dokumentumok vagy feladatok kerülnek átadásra egyik szereplőtől egy másik felé, célorientáltan, egy cselekvési sor részeként, bizonyos eljárási szabályok szerint.⁶⁹ Ha workflow-ról beszélünk tehát, akkor egy informatikai támogatással megvalósított folyamatra gondolunk. A workflow rendszerekként hivatkozott informatikai megoldások pedig a folyamatok leképezését, irányítását, akár egyes folyamat elemek megvalósítását biztosítják.

Folyamatszervezés: a tevékenységek logikus kapcsolódásának kialakítása – egy adott szervezeten belül vagy akár több, egymással együttműködő szervezeten átívelő módon – a termék/szolgáltatás minőségének javítása, az előállítási költségek és az átfutási idők csökkentése céljából.⁷⁰

A folyamatszervezésre mint a szervezési típusú vezetési funkcióra, vezetői feladatra a közigazgatási szervezetek vezetésével foglalkozó tananyag rész is utal.

Folyamatszervezést különböző módszertanokat alkalmazva, különböző mértékű szervezeti változásokat kiváltva valósíthatunk meg – például a meglévő folyamatok rendszeres / folyamatos felülvizsgálatával, kis mértékű javításával vagy jelentős szervezeti területek működésének alapvető újragondolásával, újraszervezésével.

A folyamatmenedzsmenthez számos feladatot sorolhatunk:

- a szervezet meglévő folyamatainak több szempontú, részletes felmérését, értékelését, elemzését;
- a folyamatok modellezését, kialakítását, leírását, ábrázolását;
- a folyamatok átalakítását, kisebb vagy nagyobb mértékű átszervezését, optimalizálását;
- a folyamatok lefutásának, eredményeinek rendszeres tervezését, nyomon követését, kontrollját;
- valamint a folyamatokkal kapcsolatos szervezeti feladatok, felelősség szabályozását, érvényesítését.

A felsorolás valamennyi tétele kapcsán igaz, hogy a szervezet hosszú távú, stratégiai céljait kell igazodási pontként szem előtt tartani.

Továbbá hangsúlyozandó, hogy napjainkban a közigazgatási szervezeteknek is kiválóságra kell törekedni működésükben, folyamataik kapcsán. Ebben segíthet a **benchmarking** is, mely saját folyamataink és teljesítményeink összehasonlítását jelenti más (nem szükségszerűen csak közigazgatási) szervezetekkel, s ezáltal a fejlesztési irányok azonosítását.¹⁴⁸

Jelen tananyag keretében, mely bevezetesként szolgál a szakterület ismeretanyagába, főként a szervezeti folyamatok beazonosításával és megragadásával, vagyis modellezésével foglalkozunk.

Egy közigazgatási szerv **folyamatmodellje** logikus rendbe szervezeten, strukturáltan mutatja be a szervezet működési folyamatait. A folyamatmodellek lefedik, reprezentálják a szervezet folyamatainak struktúráját és hierarchiáját.

¹⁴⁷ (Antal and Dobák, 2010), valamint (Bodnár and Vida 2008) 69 Workflow Management Coalition, 1996 70 Dobák – Antal (2010) i. m.

¹⁴⁸ (Bodnár and Vida, 2008), 28–32. o. alapján

A következőkben három, a szakirodalomban és a hazai gyakorlatban is elterjedt iránnyal ismerkedünk meg: az értékláncmodellel és az alap-, támogató, irányítási és szervezetközi folyamatípusok szerinti folyamatmodellel, valamint a front office, back office, middle office megközelítéssel.

6.3.1.2. Értékláncmodell

Értéklánc: ezen üzleti szervezetekre az 1980-as években kidolgozott koncepció szerint a vállalati **alap – vagy más néven: elsődleges – tevékenységek** (bemenő logisztika, termék-előállítás, kimenő logisztika, marketing és értékesítés, kapcsolódó szolgáltatások) egymáshoz láncszerűen kapcsolódnak, folyamatokat alkotnak. Az alaptevékenységek sikeres megvalósítását pedig az úgynevezett **támogató tevékenységek** segítik (infrastruktúra-menedzsment, emberierőforrás-menedzsment, technológiafejlesztés, beszerzés). **Mindezen tevékenységek működtetését abból a szempontból kell értékelni – s szükség esetén átalakítani –, hogy mennyiben járulnak hozzá a vállalat alapvető céljához: a fogyasztói igények nyereséges kielégítéséhez.**¹⁴⁹

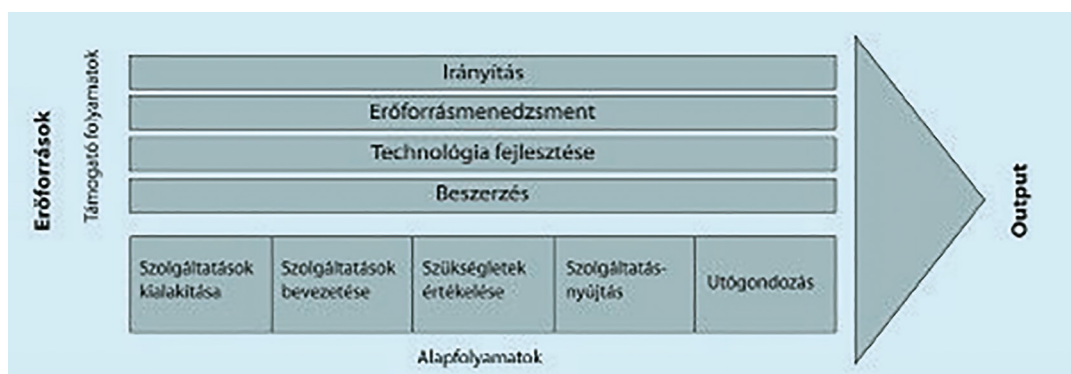
Az üzleti szervezetek világában a **flyamatszemléletet előtérbe helyező irányítás** az 1990-es évektől széles körben teret nyert. Ennek kapcsán nem csupán arról volt már szó, hogy a különböző szakterületek, funkciók közötti együttműködést javítsák egy-egy szervezeten belül, hanem arról, hogy **az adott szervezet alapvető működési logikáját leképező folyamatokra épülő szervezeti és irányítási struktúrát alakítsanak ki, illetőleg a korszerű informatikai rendszerek adta lehetőségeket is kihasználva biztosítsák a szervezeten belüli és a szervezeten átívelő folyamatok eredményes és hatékony megvalósítását.**

Egy szervezet folyamatstruktúrája a dinamikus nézete annak, ahogyan az adott szervezet értéket teremt. Felhívja a figyelmet arra, hogy mivel **a folyamatok költségszinttel, átfutási idővel, a folyamat által létrehozott output (termék vagy szolgáltatás) minőségével, az elért vevői elégedettséggel jellemezhetők, mérhetők,** ezért, ha ezekben kimutatható javulást tudunk elérni, akkor „megjavítottuk” magát a folyamatot. Folyamatorientált szemléletet követve tehát egy szervezet vezetői kézzelfoghatóbb, konkrétabb módon tehetnek a működés javítása érdekében, mint ha a nehezebben megragadható szervezeti struktúrák, hierarchiák irányából közelítve próbálnának meg feltárni jobbítási lehetőségeket.¹⁵⁰

Ez a megközelítés komoly kihívást jelentett (s jelent gyakorta mind a mai napig) a különféle szervezetek vezetői számára. Mivel a közigazgatási szervezetek esetében is fontos a működés ügyfélorientált és erőforrás-takarékos megszervezése, ezért a következőkben közigazgatási szervezeti keretek közé helyezzük, és röviden áttekintjük a folyamatorientált működés, a flyamatszervezés alapjait. Jelen bevezető gondolatok végén következzen **az értékláncmodell közszolgálati környezetre adaptált formája.**

149 Porter, Michael E. (1985): *The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. Free Press, New York, valamint Chikán Attila – Demeter Krisztina (2001): *Az értékteremtő folyamatok menedzsmentje*. Aula Kiadó, Budapest.

150 Davenport, Thomas H. (1993): *Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology*, Harvard Business Press.



18. ábra: Értékláncmodell a közszektorban¹⁵¹

Nézzük meg, hogy a jelen alfejezet elején bemutatott úgynevezett értékláncmodell miként adaptálható, s milyen elemekből épülhet fel közszolgálati szervezeti környezetben! Ezt mutatja a fenti ábra. Ez esetben az alapfolyamatot a közszolgáltatás(ok) előkészítése és végrehajtása (vagyis maga a „szolgáltatásnyújtás”) adja. Az elsődleges vagy alaptevékenységek közszolgálati környezetben tehát a szolgáltatások kialakítása, a szolgáltatások bevezetése, a szükségletek értékelése, a szolgáltatások nyújtása és az ezekhez kapcsolódó utógondozás. Az alaptevékenységek megvalósítását segítik elő a támogató tevékenységek, folyamatok. A hivatkozott értékláncmodell esetében támogató folyamatként szerepel az irányítás, az erőforrásmenedzsment, a működést szolgáló technológia fejlesztése (és alkalmazása), valamint a beszerzés. (A későbbiekben látni fogjuk, hogy a közigazgatási szervezetek folyamatai más módon is csoportosíthatók, az értékláncmodell egy lehetséges megközelítést, értelmezést képvisel e tekintetben.) Végül pedig a modell jelzi azt is, hogy a közszolgáltatások nyújtásának teljesítménye a felmerülő hasznok és költségek összevetésével értékelhető. Hasonlóan az üzleti szervezetekhez, a közszolgálati értékláncmodell esetében is fontos megválaszolni: hogyan és milyen közvetlen felhasználói, szélesebb célcsoportot érintő, politikai, társadalmi vagy környezeti értéket teremt a szervezet ügyfelei számára. **Az értéklánc eszköz a belső szervezeti környezet, a működés jobb megértéséhez – ezért (más módszerekkel kiegészülve) fontos szerepet tölthet be a stratégiai elemzés, tervezés során is.**

6.3.1.3. A négy fő folyamat típus modellje

Az értékláncmodell mellett a gyakorlatban sokszor alkalmazunk a közigazgatási szerveknél is egy olyan folyamatmodellt, folyamatmodellezési megközelítést, mely négy fő folyamat típust különböztet meg a szervezeteknél: a lap-, támogató, irányítási és szervezeteken átívelő fő folyamatokat, s ezekből építi fel a folyamatmodellt.

- Az **irányítási folyamatok** közé soroljuk jellemzően a stratégiaalkotási, a szervezettervezési és működésfejlesztési tevékenységeket, valamint a menedzsment kontroll/controlling, a gazdasági–pénzügyi irányítás, a minőségirányítás, a belső ellenőrzés, a stratégiai emberierőforrás-menedzsment és a stratégiai szemléletű informatikai menedzsment feladatait. Ezek a folyamatok egyrészt a stratégiai szintű irányítási, igazgatási feladatokat

151 Bovaird, Tony (2003): Strategic management in public sector organizations. In: Löffler, Elke (ed.): Public management and governance. Chapter 5. Routledge. 55-73. o.

fedik le, másrészt azokat a tevékenységeket, melyek a szervezetben a különböző vezetési szinteken dolgozó vezetőket támogatják a vezetési feladatok végrehajtásában.

- Az **alapfolyamatok** az adott szervezet alaptevékenységének megfelelően határozhatóak meg. Tipikus példa lehet a hatósági tevékenységek végzése vagy a különféle közszolgáltatások szervezése/nyújtása. A rendvédelmi szervek esetében az adott szerv speciális rendvédelmi feladatai adják az alaptevékenységet, de alapfolyamat lehet a közigazgatásban egyéb védelmi vagy biztonsági funkciók megvalósítása is. Vannak szervezetek, melyek alaptevékenysége más közigazgatási szervek, illetőleg az államszervezet egészének működésének támogatása, biztosítása, (al)ágazati irányítás, koordináció vagy éppen finanszírozás, forrásallokáció. Alaptevékenység nem csupán kötelező, de önként vállalt feladat is lehet.
- A **támogató folyamatokhoz** tartoznak tipikusan a gazdasági és humán adminisztráció, az egyéb ügyvitel, a beszerzés és az infrastruktúra üzemeltetésének (telephelyek, gépjárművek, informatikai rendszerek stb.) tevékenységei. Ezek a folyamatok teremtik meg az alapfolyamatok ellátásához szükséges háttérrel. Ezért bár csak közvetetten járulnak hozzá például a közigazgatási szervezet által az ügyfeleknek nyújtott szolgáltatásokhoz, de szerepük, jelentőségük korántsem elhanyagolható. Nem másodlagos, hanem támogató folyamatok tehát!
- A **szervezeten átívelő folyamatok** révén kapcsolódik be jellemzően az adott szervezet az ágazati hálózatokba. Ez jelenthet informatikai rendszerekhez, adathálózatokhoz való kapcsolódást, de akár szabályozási vagy teljesítményjelentéseken keresztüli kapcsolatot is. A szervezeten átívelő folyamatok értelmezhetőek vertikálisan (például fölérendelt (felügyeleti) szervekkel való együttműködés, alárendelt (felügyelt) szervezetekhez való kapcsolódás) és horizontálisan (például hasonló vagy kapcsolódó alaptevékenységet végző közigazgatási szervekkel való együttműködés, információcsere, folyamatok input/output kapcsolat).

Az irányítási, alap, támogató és szervezeten átívelő folyamatokkal foglalkozó megközelítés némileg eltér a korábbiakban bemutatott értéklánc-modelltől, de (1) alapvető logikájuk azonos, (2) az irányítási és szervezeten átívelő folyamatok kiemelt kezelése a közigazgatásban lényeges kérdésekre mutathat rá, e szervezeti folyamatok részletesebb bemutatását teszi lehetővé, (3) a hazai szervezési elméletben és gyakorlatban egyaránt elterjedt. A későbbiekben még számos példát hozunk az alap-, támogató, irányítási és szervezeten átívelő közigazgatási folyamatokra.

6.3.1.4. *Front office/back office/middle office megközelítés*

A közigazgatási szervezetek működési folyamatai kapcsán is értelmezhető a front office / back office elválasztás.

Hagyományosan **front office** feladatként, folyamatként, funkcióként definiálhatóak azon tevékenységek és működési területek, melyeknél a közigazgatási szervezet, annak munkatársai (például ügyintézőként, eljáró hatósági szakemberként) közvetlen kapcsolatba kerülnek az ügyfelekkel: állampolgárokkal, vállalkozásokkal, civil szervezetekkel.

A **back office**-hoz sorolhatóak az ügyfelekkel közvetlen kapcsolatban nem lévő támogató vagy irányítási tevékenységek, így például a gazdasági vagy a humán adminisztráció, a hivatal mint létesítmény üzemeltetése vagy éppen ezen szakterületek irányítása. De a támogatás megnyilvánul például abban is, hogy a back office területen szervezik a közigazgatási szervezet munkatársainak, vezetőinek képzését, fejlesztését.

A fenti tagolást egészíti ki, illetőleg módosítja napjainkban az úgynevezett **middle office** szint megjelenése az elemzésekben. A middle office szint koordinációs, kollaborációs, információs és döntéshozatali kérdésköröknél jelenik meg. Példaként említhető erre egy megoldandó új problémára létrehozott team vagy munkacsoport működése, új szolgáltatás („termék” – hivatali eljárás) bevezetése, új (rész) stratégia megalkotása, komplex ügyfélmenedzsment vagy kockázatmenedzsment biztosítása vagy akár bonyolult szervezeti szerződéses kapcsolatok (újra)tervezése. A middle office egyrészt értelmezhető egyfajta köztes, kapcsolati réteggként a front office és a back office között, másrészt a back office-hoz hasonló abban a tekintetben, hogy jellemzően nincs közvetlen kapcsolat az ügyfelek felé.

A front office / back office fogalompárt használják az e-közigazgatási rendszerek esetében is, erre a későbbiekben még ki fogunk térni.

6.3.2. A FOLYAMATMODELLEZÉS MÓDSZERTANA

A szervezeti folyamatok elemzése és fejlesztése, a folyamatorientált irányítás érdekében a gyakorlatban a működési folyamatokat konkrét eszközök, módszerek segítségével kézzelfoghatóvá kell tennünk. Hiszen csak így tudjuk majd valóban jól elemezni, értékelni, szabályozni, fejleszteni, menedzselni őket. Ebben segít a szervezet folyamatainak leképezése, szisztematikus megragadása: így például leírása, rendszerezése, ábrázolása – elemzési, illetőleg fejlesztési céllal. Ez a folyamatmodellezés. A modellezés e tekintetben (is) azt jelenti, hogy valamilyen logikát, módszertant, eszközöket alkalmazva a való világ képét megjelenítjük a modellben – egyben elfogadva azt is, hogy annak minden jellemvonását, gazdagságát nem tudjuk teljes körűen átvinni a modellbe.

A folyamatok leképezése, modellezése régi hagyományokkal rendelkezik, hiszen már a XX. század első évtizedeiben készültek folyamatábrák (flow chart-ok), majd például Gantt diagrammok. Később a projektmenedzsment, a rendszertervezés, az informatikai fejlesztések kapcsán újabb módszerek fejlődtek ki és terjedtek el tevékenységsorozatok megragadására, ábrázolására, elemzésére. A folyamatmodellezés fogalma már az 1960-as években megjelent, majd az 1990-es évektől – a folyamatmenedzsment és az információtechnológia fejlődésével párhuzamosan – jelentős fejlődésen ment keresztül.

A következőkben azt vizsgáljuk, hogyan bonthatóak alá a magas szintű folyamatmodellek, és milyen módokon lehet a beazonosított szervezeti folyamatokat dokumentálni.

6.3.2.1. Folyamathierarchiák felépítése

A fentiekben bemutatott magas szintű folyamatmodell, a fenti fő folyamatok tovább bonthatók, s ezáltal meghatározható az adott szervezet **részletes folyamathierarchiája**. A szervezeti folyamatok hierarchiájában jellemzően az alábbi szinteket különíthetjük el:

- Fő folyamat – például gazdasági és humán adminisztráció;
- Folyamatcsoport – például bérszámfejtés, munkaügy;
- Folyamat – például munkavégzéssel és -idővel kapcsolatos adminisztráció;

- Részfolyamat – szabadságolás adminisztrációja;
- Tevékenység – például szabadság „kiírása”;
- Művelet – például szabadságigénylési adatok kitöltése a dolgozó által.

Attól függően, hogy milyen céllal vizsgáljuk az adott szervezet folyamatait, az összes folyamatot vagy csupán egy/néhány (fő) folyamatot vesszünk górcső alá, s a folyamathierarchia különböző mélységéig bezárólag térképezzük fel, írjuk le, rendszerezük, elemezzük a folyamatokat és dolgozunk ki fejlesztési, folyamatátalakítási javaslatokat.

Egy folyamatot akkor tekintünk jól definiáltnak, ha meghatároztuk a kezdő- és végpontját, lépéseit, a döntési pontokat, az egyes lépések felelősét, résztvevőit, szükséges inputjait és outputját, a döntési pontokon a döntéshozót és az információszolgáltatási kötelezettséget.

6.3.2.2. Szervezeti folyamatok leképezése, ábrázolása

A folyamatábrázolás legegyszerűbb módját a **folyamatok, közigazgatási eljárások (folyó) szöveges leírása** jelenti. E módszer alkalmazása számos korláttal jár, így például a strukturáltság, az elemezhetőség, a szervezeti hatáskörök és felelőségek megjelenítése vagy éppen a karbantart-hatóság (változások átvezetése) szempontjából. Az informatikai támogatás ez esetben mindössze szövegszerkesztőben történő rögzítést jelenthet.

Több szempontból is jobb megoldás, ha a folyamatokat táblázatokba rendezetten írjuk le, például az alábbi ábra szerinti módon.

A **folyamattáblák, folyamattáblázatok** alkalmazásánál az egyes folyamatokat leíró táblázatok

- sorai a folyamat lépéseit,
- oszlopai pedig – lépésenként – a folyamathoz tartozó inputot, tevékenységet, outputot, a felelős személyt/szervezeti egységet, a közreműködőket, az alkalmazott informatikai eszközt, a határidőt stb. tartalmazzák.

A folyamattáblák elkészítésénél is igaz, miként a folyamatábráknál, hogy a leírás mélysége, illetve komplexitása függ az adott szervezet és a leírt folyamat jellegétől, valamint a folyamatelemzés/-szabályozás/-fejlesztés céljától.

| XY. folyamat részfolyamatai | Input | Tevékenység | Output | Felelős | IT-támogatás | Határidő | Megjegyzés |
|-----------------------------|-------|-------------|--------|---------|--------------|----------|------------|
| 1. részfolyamat | | | | | | | |
| 2. részfolyamat | | | | | | | |
| 3. részfolyamat | | | | | | | |
| 4. részfolyamat | | | | | | | |
| 5. részfolyamat | | | | | | | |
| 6. részfolyamat | | | | | | | |

19. ábra: Folyamattáblázat minta

Szintén táblázatos formát képvisel az úgynevezett **folyamatrács**, melynél

- az első oszlopban a folyamat részfolyamatai / esetleg tevékenységei szerepelnek,
- majd a következő oszlopokban feltüntetésre kerül valamennyi, a folyamatban érintett szereplő (például ügyfél) / szervezeti egység / költséghely / esetleg munkakör,

és az alábbiak szerint ábrázolható, ahogyan a folyamatok lépések haladnak, „ugrálhatnak” a szervezeten belül.

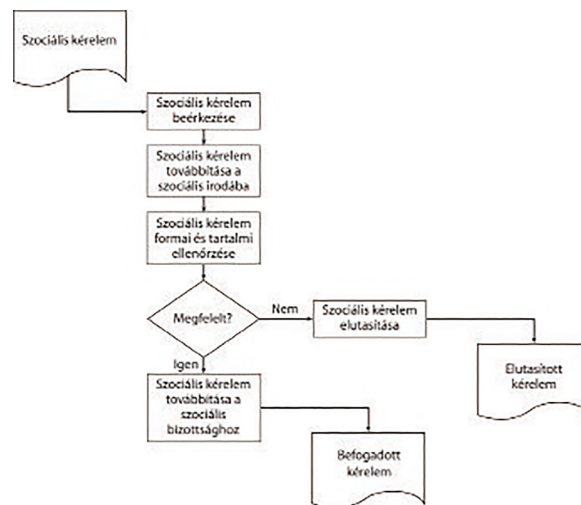
Adott esetben a folyamatrács forma igen jól használható a szervezeten átívelő folyamatok elemzésére is, ekkor az oszlopokban a folyamatban részt vevő szervezetek / egységeik szerepelnek. Az ilyen folyamatrácsok használata sokat segíthet az optimalizálás, újraszervezés során. A folyamatrácsok szintén kiegészíthetők további oszlopokkal, s szerepeltethetők bennük az egyes részfolyamatokhoz, sorokhoz tartozó egységköltések, átfutási idők, kapacitásigények stb.

| XY. folyamat részfolyamatai | 1. költséghely | 2. költséghely | 3. költséghely | 4. költséghely |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 1. részfolyamat | ● | → | | |
| 2. részfolyamat | | | → | → |
| 3. részfolyamat | | | | ● |
| 4. részfolyamat | | ● | → | |
| 5. részfolyamat | | | ● | |
| 6. részfolyamat | ● | ← | | |

20. ábra: Folyamatrács minta

A folyamatábrák, folyamatrácsok használata a folyó szöveges leírással szemben számos előnyt rejt (például jobb áttekinthetőség, táblázatkezelő program használatával a módosítások gyorsabb átvezethetősége, matematikai-statisztikai műveletek, egyéb képletezések, szűrések lehetősége). Viszont még egy táblázatkezelő program esetén is nehézségekbe ütközhet teljes szervezeti folyamatmodellek leképezése, elemzése, áttekintése, aktualizálása.¹⁵²

A folyamatok grafikus ábrázolása számos kedvező hozadékkal bír. Miért?



152 (Bodnár and Vida, 2008): 62. o.

21. ábra: Általános folyamatábra minta¹⁵³

A **folyamatábrák** lépésről lépésre, szemléletesen mutatják egy-egy folyamat lefutását, illetőleg az esetleges elágazási pontokat, valamint a választott módszertan és informatikai megoldás függvényében a folyamatok további paraméterei is megjeleníthetők.

Vagyis a fenti ábrán szereplő mintánál részletesebben is le lehet írni a különböző szervezeti folyamatokat, megadva a folyamatábrákon (vagy külön az azt kiegészítő leírásban):

- a folyamatot végző felelős személyt/szervezeti egységet;
- az adott folyamat lépésben (például döntés-előkészítésben, egyeztetésben) részt vevő egyéb szereplő(ke)t és részvételük jellegét (információt szolgáltat, egyetértési jogot gyakorol stb.);
- a folyamat lépéshez felhasznált dokumentumot (például konkrét nyomtatványkóddal, papír/ elektronikus fájl), jelezve a dokumentum típusát is (a folyamat lépéshez inputként beérkező vagy a folyamat lépés eredményeként outputként előálló dokumentumról van-e szó);
- a folyamat lépésnél felhasználandó adatbázist, informatikai rendszert, informatikai rendszeren belüli funkciót vagy egyéb eszközt (például fax);
- a kapcsolódások jellegét a folyamat elágazásainál (például kizárólag egy irány/több irány lehetséges/valamennyi ág párhuzamosan kell, hogy lefusson);
- egyéb kiegészítő megjegyzések az adott folyamat lépés/szakasz értelmezéséhez kapcsolódóan (például kockázati jelzés, magyarázat, fogalomértelmezés, határidő/gyakoriság).

A folyamatmodellezés „feladata a jelenlegi és az elérni kívánt folyamatok grafikus ábrázolása”.¹⁵⁴A folyamatmodellezés során tehát szemléletesen, ábrákkal mutatjuk be a részfolyamatokat vagy a tevékenységeket. Logikus, hogy a folyamatmodellezés előfeltétele, hogy a közigazgatási szerv, illetőleg a vizsgálattal, folyamatfejlesztéssel érintett részterület(ek) rendelkezzen(ek) átfogó folyamatmodellel. Annak részletezése, kibontása történik meg a folyamatmodellezés során.

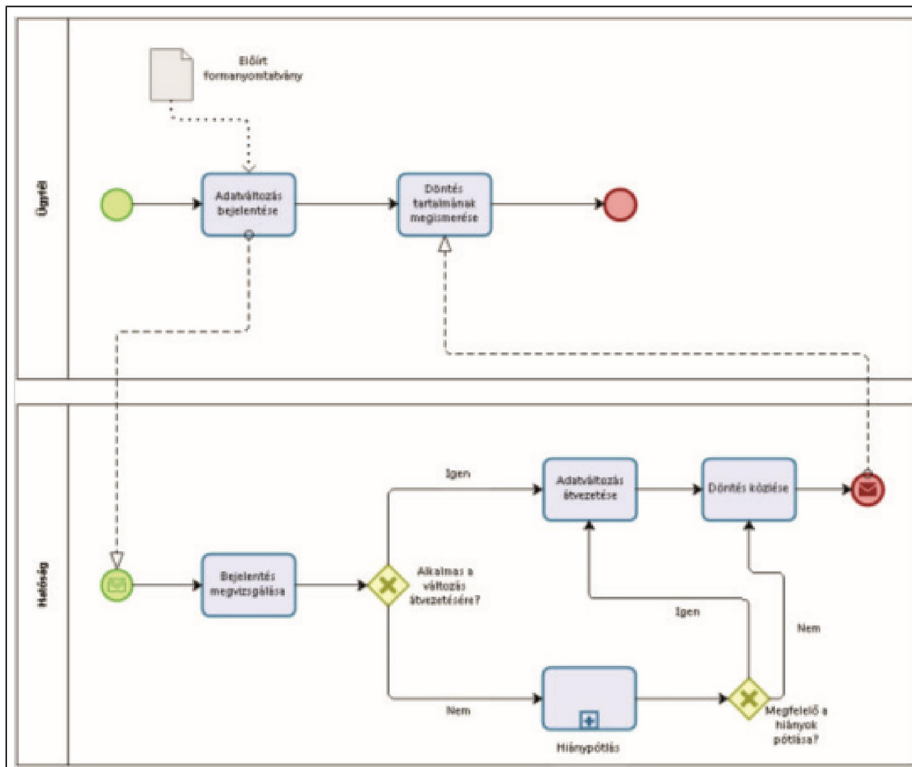
Az 1990-es évektől kezdve a folyamatábrázolás, -modellezés közös nyelve, szabályrendszere kapcsán több előrelépés történt. A folyamatábrák készítése már az általános irodai szoftverekkel (azok rajzelemeivel) is támogatható, de gyakorta használatos az e célra készült alkalmazás, a Microsoft Office Visio is.

Bár napjainkban sincsen egyetlen egységes, általánosan elfogadott módszertan, a folyamatok professzionális, standardizált leírására, grafikus ábrázolására, modellezésére és menedzselésére több nemzetközileg elterjedt, széles körben használt úgynevezett **leírónyelv és modellezési módszer** létezik és megoldás. Hazánkban a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács gondozásában több útmutató jelent meg, melyek a közigazgatási folyamatok, szolgáltatások felmérését, fejlesztését, elektronizálását támogatják. Az ügyintézési folyamatok leírására a **Business Process Modelling and Notation – BPMN** (üzleti folyamat modellezési és jelölési) módszertant javasolják.

153 BCE VTI (2012): Folyamatmenedzsment oktatási tananyag. Budapesti Corvinus Egyetem, Vezetéstudományi Intézet, Budapest.

154 (Bodnár and Vida, 2008): 56. o.

Ezt az üzleti szektorban már bevált módszertant és az ezt támogató különböző szoftvereket egyre szélesebb körben használják a közigazgatásban is.



22. ábra: BPMN folyamatábra – minta¹⁵⁵

A BPM folyamatábrák természetesen más struktúrájú, jóval részletesebb, bonyolultabb formákat is ölthetnek. De fontos hangsúlyozni, hogy még egy nagyon részletesen megrajzolt folyamatára sem nyújt teljes körű információt adott közigazgatási eljárás minden aspektusáról. Például a folyamatára nem fog választ adni arra, hogy milyen szakmai kritériumok mentén hozza meg az ügyintéző a döntést az adott közigazgatási hatósági eljárás során. Ezért a folyamatok grafikus ábrázolását célszerű szöveges vagy táblázatos leírásokkal is készíteni még.

Ma már a **korszerű folyamatmodellező és folyamatmenedzsment rendszerek adatbank-konceptióra** épülnek, vagyis nem csupán grafikus ábrázolást tudnak biztosítani, de központi adattárral rendelkeznek. A folyamatokról tárolt metaadatok, szervezeti, adatjellegű, informatikai, funkcionális stb. információk egységesen kezelhetők, így minőségi folyamat elemzéseket tesznek lehetővé. A folyamatmodellező és -menedzsment alkalmazásokkal tehát az egyedi folyamatábrákon túl a szervezet teljes folyamatmodellje integráltnak, egy informatikai rendszerben leképezhető, tervezhető és optimalizálható, kontrollálható – egységes adatbázisra építve, a különböző szervezeti szerepeknek, munkaköröknek megfelelő nézeteket kínálva, hozzákapcsolva a szervezet további informatikai rendszereihez.

155 (Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács, 2015): 19. o.

6.3.3. A KÖZIGAZGATÁS FŐ FOLYAMATAINAK MEGSZERVEZÉSE

6.3.3.1. Közigazgatási alapfolyamatok, alaptevékenységek

Jelen tankönyv 2. modulja bemutatja a közigazgatási szervek alapvető típusait. Ez alapján **jellemző alaptevékenységek** lehetnek: ágazati stratégiaalkotás, koordináció, hatósági tevékenységek, közszolgáltatás szervezése, nyújtása, rendvédelmi tevékenység, rendeletalkotás.

A központi és helyi igazgatási szervek más megközelítésben

- gazdasági közigazgatási (versenyfelügyeleti, kereskedelempolitikai és fogyasztóvédelmi, statisztikai és jogharmonizációs, iparügyi és bányászati, energiaügyi, közlekedési, hírközlési, környezetvédelmi és területfejlesztési, illetőleg építésügyi igazgatási);
- humán (egészségügyi, szociális, kulturális, közművelődési és közgyűjteményi, oktatási, kutatási, technológiai, innovációs, sajtó és média) szolgáltatások igazgatásával kapcsolatos;
- valamint rendészeti és védelmi (rendészeti és honvédelmi) igazgatási feladatokat látnak el.¹⁵⁶

De szintén gyakori megragadása a közigazgatás alapvető tevékenységeinek, amikor a **közigazgatás kettős rendeltetését**: (1) a döntések előkészítése és az ezzel kapcsolatos igazgatási tevékenységeket (információk, nyilvántartások gyűjtése, rendszerezése, tervezés) és (2) a döntések végrehajtását különítik el. A döntés-előkészítést a közigazgatás szakértő apparátusa végzi (bár nem kizárólagosan). A modern és pluralista államokban ennek fontos részét képezi a tervezetek egyeztetése más közigazgatási szervekkel, de a közigazgatás szervezetrendszerén túlmutató körben is – széles társadalmi érintetti kör számára biztosítva a közügyekbe való bekapcsolódás lehetőségét.

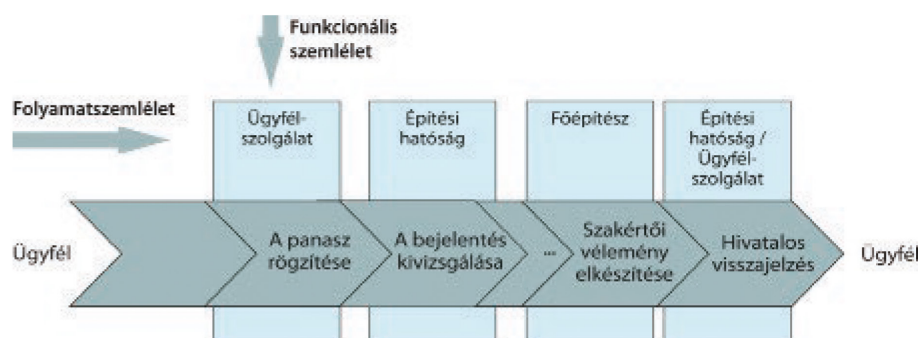
Végül, de nem utolsósorban a közigazgatási szervek feladatellátása során elmondható, hogy **közhatalmi** (jogalkotási és hatósági jogalkalmazási), **valamint közvetlen igazgatási** (szervezetirányítási, belső igazgatási, költségvetési–kincstári–vagyonai gazdálkodási és materiális) **tevékenységet végeznek**, továbbá egyes esetekben polgári és nemzetközi jogi ügyek tartozhatnak még a közigazgatási szervek feladatai közé. (A hatósági jogalkalmazásba beleértendő (1) az anyagi és más javak biztosítása a társadalom tagjai számára, (2) a közhiteles és egyéb nyilvántartások és információs rendszerek vezetése, (3) a közigazgatási döntések meghozatala – különösen például a szabálysértések területén –, valamint (4) a szervezetek törvényességi felügyelete.)¹⁵⁷

Látható tehát, hogy a közigazgatási szervezetek összessége által végzett tevékenységek több nézőpontból vizsgálhatóak, különböző kategorizálás lehetséges. Amennyiben azonban egyedi **közigazgatási szervezet alapfolyamatait** szeretnénk meghatározni, akkor folyamatorientált szemléletben azt kell részletesen górcső alá venni, hogy **melyek az adott szervezet alapvető tevékenységei, hogyan teremt értéket ügyfelei, partnerszervezetei számára**. Ehhez a kiindulópontot a közszolgálati értéklánc korábban bemutatott modellje jelentheti. Az adott szervezet szintjén egyedileg értelmezhetjük azt is, hogy mit jelent a megteremtett érték, hogyan ragadható meg, hogyan konkretizálható.

Fontos, hogy a folyamatok, a szervezeti folyamatmodell meghatározása más gondolkodási logikát jelent, mint a szervezetekben hagyományosan meglévő funkcionális munkamegosztás, munkaszervezés. Az alapfolyamatok jellemzően horizontálisan „átszelik” a szervezeti funkciókat – mint azt a következő ábra is mutatja.

¹⁵⁶ Ficzer Lajos – Forgács Imre (szerk.; 2006): Közigazgatási jog – Különös rész. Osiris Kiadó, Budapest.

¹⁵⁷ Berényi Sándor (2005a): A közigazgatás rendszerének alapjai. In: Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog – Általános rész, 6. átdolgozott kiadás, Osiris Kiadó, Budapest, 19-54. o.



23. ábra: Funkcionális és folyamatszemplélet¹⁵⁸

Miként a korábbi definíciókból is következik: egy folyamat több szervezeti, funkcionális egységet, felelőst, de akár több közigazgatási szervet is érinthet (utóbbi kapcsán lásd a szervezeteken átívelő folyamatokkal foglalkozó alfejezetet). Ugyanakkor egy-egy szervezeti egység több működési folyamat megvalósításában is részt vehet.

A közigazgatási szervezetek alapfolyamatainak meghatározása során az értékteremtés logikus láncolatait térképezzük fel. Azonban a megvalósuló alapfolyamatok köre, ezek szakmai tartalma korántsem statikus vagy időben állandó. A közigazgatási eljárások, s ezzel együtt a közigazgatási szervezet folyamatainak változása számos okból bekövetkezhet: új/megszűnő feladatok, közigazgatási rendszeren belüli átszervezések, adott szervezeten belüli eljárási módosítások stb.

A közigazgatási szervezetek folyamatai kapcsán fontos még jelezni azt, hogy egy-egy szervezet eredeti/induló feladatköréhez képest adott időpontban ténylegesen a szervezet által végzett tevékenységek köre több okból is eltérhet. Az ezekről való döntés fontos vezetői, irányítási feladat. Számos formája lehet a tevékenységlista bővülésének/szűkülésének. Egyes tevékenységek megszüntetése/kialakítása mellett következzen néhány lehetséges, tipikus forma, változási irány:

- Átruházás/felhatalmazás: a közigazgatási jogosítványok átruházása más közigazgatási vagy egyéb szervezetre, személyre, a közérdekűség és a jogszerűség szem előtt tartásával.¹⁵⁹
- Kiszervezés/kiszervezés/vállalkozásba adás (contracting out/outsourcing): a közigazgatási szervezet egy vagy több folyamatának, részfolyamatának, tevékenységének átadása független külső szervezetnek, vállalkozónak, s ezzel párhuzamosan a korábbi belső kapacitások leépítése. Nem kevésbé lényeges az ellentétes irányt, a korábban kiszervezett tevékenységnek visszaszervezését (insourcing) is megvizsgálni időszakonként.¹⁶⁰

Különbféle partnerségi együttműködések a közigazgatás, közszolgálat szektorához nem tartozó szervezetekkel – a feladatok, folyamatok, finanszírozás, működési szabályok, kockázatok stb. szerződéses szabályozásával. Példaként említhető egy korábbi alfejezetben már szerepelt PPP (public–private partnership) konstrukció.

158 Készült Dobák – Antal (2010) i. m., 152. ábra alapján.

159 Berényi Sándor (2005b): A közigazgatás intézményrendszere. In: Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog – Általános rész, 6. átdolgozott kiadás, Osiris Kiadó, Budapest, 85-124. o.

160 Drótos György (2000): Outsourcing: elméleti alapok, nemzetközi és hazai tapasztalatok, és egy lehetséges döntési modell. In: Szanyi Miklós és Tari Ernő (szerk.): Külső és belső hálózatok kialakulása és működése a külföldi és hazai gyakorlatban. Gazdasági Minisztérium, Budapest. 67-80. o.

6.3.3.2. Támogató folyamatok

Míg az alapfolyamatok elsődlegesen külső, ügyfélfókusszal rendelkeznek, addig a szervezetek támogató folyamatai inkább belülre mutatnak: ezek a folyamatok teremtik meg az alapfolyamatok ellátásához szükséges humán, infrastrukturális, pénzügyi stb. háttérrel. Hozzájárulásuk tehát közvetett, de jelentőségük nem elhanyagolható.

A közigazgatási szervezetek egyrészt hasonló támogató folyamatokkal jellemezhetőek, mint más gazdálkodó szervezetek, másrészt egyes szervezeteknél működhetnek úgynevezett szakmai támogató folyamatok is (például amennyiben speciális technológiát használ az adott szervezet(csoport), akkor annak üzemeltetése lehet ilyen szakmai támogató folyamat: lényege, hogy az alaptevékenységhez, annak szakmai jellegéhez az általános támogató feladatoknál jobban kötődik).

A legjellemzőbb támogató folyamatok:

- gazdasági és humán adminisztráció,
- egyéb ügyvitel,
- beszerzés,
- infrastruktúra-üzemeltetés (telephelyek, gépjárművek, informatikai rendszerek stb.).

Valamennyi támogató folyamat kibontása, részletezése meghaladja jelen tankönyv kereteit – de visszautalnánk arra, hogy a folyamatok logika, hierarchia érzékeltetésére a korábbiakban már szerepelt egy munkaügyi és bérszámfejtési példa.

6.3.3.3. Irányítási folyamatok, feladatok

Az irányítási folyamatok közé soroljuk jellemzően a stratégiaalkotási, a szervezettervezési és működésfejlesztési tevékenységeket, valamint a menedzsment kontroll/controlling, a gazdasági–pénzügyi irányítás, a minőségirányítás, a belső ellenőrzés, a stratégiai emberierőforrás-menedzsment és a stratégiai szemléletű informatikai menedzsment feladatait. Ezek a folyamatok egyrészt a stratégiai szintű irányítási, igazgatási feladatokat fedik le, másrészt azokat a tevékenységeket, melyek a szervezetben a különböző vezetési szinteken dolgozó vezetőket támogatják a vezetési feladatok végrehajtásában. Az utóbbi csoportba tartozó, vezetéstámogató – úgynevezett törzskari – tevékenységeket egyes esetekben önálló folyamatpéldaként vagy a támogató folyamatok között jelenítik meg a szervezetek folyamatmodelljeiben, így például a controllingot vagy a belső ellenőrzést. Mi a vezetéshez való szoros kapcsolódásuk, illetőleg „egybeesésük” okán az irányítási folyamatok között tárgyaljuk ezeket.

6.3.3.4. Szervezeteken átívelő folyamatok

A szervezeteken átívelő folyamatok révén kapcsolódik be jellemzően az adott szervezet az ágazati hálózatokba. Ez jelenthet informatikai rendszerekhez, adathálózatokhoz való kapcsolódást, de akár szabályozási vagy teljesítményjelentéseken keresztüli kapcsolatot is.

A szervezeteken átívelő folyamatok értelmezhetőek vertikálisan (például fölérendelt [felügyeleti] szervekkel való együttműködés, alárendelt [felügyelt] szervezetekhez való kapcsolódás) és horizontálisan (például hasonló vagy kapcsolódó alaptevékenységet végző közigazgatási szervekkel való együttműködés, információcsere, folyamatok input/output kapcsolat).

Számos szervezeti csoport kapcsán elemezhető az egyes intézményeken átnyúló folyamatok. Általánosságban ide tartoznak az olyan irányítási jellegű tevékenységek, mint például a fejezeti és intézményi szintű költségvetés-tervezés, beszámolás, zárszámadás folyamatai. Szintén ide sorolhatók az ágazati finanszírozási, valamint a szakmai és pénzügyi monitoring, illetőleg controlling folyamatok is. (Az irányítási folyamatokkal, vezetési kérdésekkel részletesebben a szakvizsga megfelelő tanrésze foglalkozik.) A különböző intézménycsoportok és tevékenységi körök világából is számos sajátos példa lenne említhető még a szervezeteken átnyúló folyamatokra. Végül, de korántsem utolsósorban érdemes még megemlíteni egy példát: a közigazgatási hierarchia csúcán zajló jogszabály-előkészítést, illetve egyéb kormány-előterjesztésekhez kapcsolódó egyeztetések kérdéskörét¹⁶¹. Ez valamennyi közigazgatási részterület számára releváns témakör, nemzetgazdasági és társadalmi szempontból is jelentős, ráirányítja a figyelmet a szakpolitika-alkotás és -megvalósítás egyes kérdéseire. Miután hazánk az Európai Unió tagja, így ezen folyamatok esetében gyakorta a nemzeti szint felett/ mellett is megjelennek további folyamatok szereplők, szakaszok, illetve a folyamatokra vonatkozó nemzetközi szabályozási keretek, előírások.

A szervezeteken átívelő folyamatok jellege, köre ágazatonként változó lehet. Ugyanakkor a szervezetek közötti együttműködés, az összekapcsolódás ma már jellemzően informatikai rendszereken keresztül valósul meg. Ezek kiépítésénél igen lényeges a szervezeteken túlnyúló folyamatok megfelelő feltérképezése és tudatos leképezése. Szintén fontos, hogy mind az informatikai rendszerek kialakítása, mind pedig folyamatos működtetése során biztosított legyen a rendszerben közösen használt ügynevezett törzsadatok, valamint a különféle azonosítók egységes, átgondolt kezelése. Ezekkel a kérdéskörökkel az e-közigazgatással foglalkozó alfejezetben még foglalkozunk majd.

6.3.4. AZ E-KÖZIGAZGATÁS

6.3.4.1. Az e-közigazgatás alapjai

A közigazgatási szervek nemzetgazdasági szinten is kiemelkedő volumenű és komplexitású információs vagyont kezelnek, számtalan, információkon alapuló szolgáltatást nyújtanak, és eljárást teljesítenek, illetve jelentős informatikai rendszereket működtetnek.

A nemzeti kormányzatok, közigazgatási rendszerek a XX. század második felében különböző jelleggel és mértékben, de egyre inkább bővülő, fejlődő módon használtak számítógépeket, informatikai rendszereket – például adatfeldolgozási, -tárolási feladataik támogatására. Az 1990-es évektől számottevő minőségi és mennyiségi fejlődés indult meg e téren.

Hasonlóan a vállalatokhoz, a közigazgatási szervek működési folyamatainak informatikai támogatása terén is előrelépések történtek az 1990-es évektől kezdve. Ebben az időszakban a hatékonysági kérdések mellett a közigazgatási szervek szolgáltatásainál, eljárásainál is egyre hangsúlyosabbá váltak a minőségi és eredményességi szempontok. Miként a sikeres vezetési és szervezési módszerekből, úgy a versenyszféra dinamikusan fejlődő informatikai és telekommunikációs megoldásai közül is többet adaptáltak a közigazgatási intézmények – kisebb vagy inkább nagyobb fáziskéséssel. De az üzleti szektor nem csupán a szolgáltatások – és a mögöttes folyamatok – elektronizálásában

161 *A jogszabályokhoz kapcsolódó hatásvizsgálatok alapvető kereteit A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény határozza meg. A részletes szabályokat pedig a Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet hivatott megadni. (A korábbi vonatkozó 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendeletet hatályon kívül helyezték.) Bár a Magyar Program kiemelt eleme volt a hatásvizsgálati rendszer megújítása, s a hatásvizsgálati lap továbbfejlesztése mellett számos részletes módszertani háttéranyag is kidolgozásra került, napjainkban a hazai hatásvizsgálati rendszer elméleti és gyakorlati szempontból is visszafejlődést mutat.*

mutatott példát a közigazgatási szervek számára, hanem az informatikai eszközpark és rendszerek menedzsmentje tekintetében is.

Továbbá az 1990-es években kezdtek el a közigazgatási szervek az internet, a világháló adta lehetőségeket kiaknázva információt, majd pedig szolgáltatásokat nyújtani az állampolgárok és a különféle szervezetek számára. Az elektronikus közigazgatás megkerülhetetlen fogalomává vált e területen. Az e-közigazgatási rendszerek kialakítása és továbbfejlesztése alapvetően átalakítja és meghatározza a közigazgatás működési folyamatainak jellegét és irányítását. A következőkben tehát az e-közigazgatás több szempontú értelmezését mutatjuk be. (A tananyagnak tehát nem része a közigazgatási információtechnológia, információrendszerek és információmenedzsment teljes körű elemzése.) Gyakran hallhatjuk, hogy napjainkban az információs társadalom korát éljük. Az **információs társadalom** olyan új társadalmi együttélési forma, melyben az infokommunikációs eszközök (például egyre gyorsabb számítógépek, mobiltelefonok, digitális tévzés), az eszközökhöz rendelt tartalom, az ezeket működtetni képes ismeret olyan tudást, majd innovációt generál, mely katalizálja és újraszervezi a gazdasági-társadalmi és kulturális folyamatokat (a társadalmi egyenlőtlenségek sajnálatos újratermelése mellett), s ezekhez **az államtól új tartalmi és formai szabályozást és igazgatást követel**. A közigazgatás előtt álló kihívásokat az e-közigazgatás tágran értelmezett eszközrendszere révén (is) kezelhetjük (vezetési-szervezési módszerei, technológiai megoldásai, új jogi szabályozása által), új alapokra helyezve a közigazgatást.

Mit is takar az e-közigazgatás kifejezés? **Az e-közigazgatás a közszektor kapcsolatrendszerének tudásalapú átalakítását és racionalizált, szolgáltató jellegű újraszervezését jelenti, az infokommunikációs technológiai alkalmazások közműszerű használata révén.**¹⁶² A tudásalapú átalakítás egyrészt arra utal, hogy az új e-közigazgatási rendszerek feladata tudásmenedzsment jellegű, hiszen a megfelelő információt, tudást kell eljuttatniuk a megfelelő személynek a megfelelő időpontban és formában. Másrészt az e-közigazgatási rendszerek megtervezése, kialakítása, működtetése és fejlesztése komplex, tudásintenzív tevékenység – a résztvevő közigazgatási munkatársaktól a korábbinál nagyobb mértékű önállóságot, aktivitást, szélesebb körű kompetenciákat igényel. Harmadrészt az e-közigazgatási rendszerek a közigazgatás adat-, információ és tudástárait újítják meg, a korszerű informatika adta lehetőségekkel – de nem csupán a meglévő állományok kerülnek át a digitális térbe, de a rendszerek funkciói és együttműködése révén új információk, tudáselemek lesznek kinyerhetőek. Az átszervezés racionális és szolgáltató jelleggel bír. Másrészt a racionalitás elvárása egyben a politikai vagy egyéb közhasznossággal nem bíró hatások elutasítását, "lenyesését" jelenti. Harmadrészt ez visszautalás a bürokrácia Max Weber által definiált ideáltípusára, mely racionálisan és hatékonyan működik. Végezetül a közműszerűség a használat széles körű elterjedésére és méretére (vagyis a tömegigények kielégítésére), valamint professzionalitására, szabályozottságára és modernitására utal.

Az e-közigazgatás kiterjed mind az állampolgárokat, mind az üzleti és a nonprofit szektor szervezeteit érintő ügykörökre, továbbá magában foglalja a közigazgatás szervezetei közötti kapcsolódásokat is. Az e-közigazgatás továbbá nem áll meg az országhatároknál, hanem más országok állampolgárai, szervezetei, de akár az államoktól elkülönülő nemzetközi intézmények, szervezetek is partnerei, ügyfelei lehetnek.

¹⁶² Budai, B.B. (2009): Az e-közigazgatás elmélete. Akadémiai Kiadó, Budapest. 43. o.

6.3.4.2. Gyakorlati példák, tapasztalatok

Az e-közigazgatás végterméke valamilyen elektronizált, digitális közigazgatási szolgáltatás, eljárás. De mégis melyek a legfajszínűsabb ügytípusok – s hogyan áll hazánk a közigazgatás elektronizálása terén?

Az évezred elején az Európai Unió vezetése a tagállamokkal egyeztetve meghatározta a 20 leggyakrabban igénybe vett elektronizálható közszolgálati, közigazgatási eljárást. Ez az úgynevezett **Common List of Basic Public Services (CLBPS)** – vagy gyakorta használt rövidítésével: a „Common List” vagy a **20-as lista**. A 20 tételből 12 állampolgárokat, 8 pedig vállalkozásokat érintő ügytípust takar. Hazánkban a tartalom azonosításával ez a 20-as lista valójában 27 eljárásnak feleltethető meg – az ügyek eltérő rendszerezése miatt. Az alábbi táblázat ezekről ad áttekintést.

| | | Állampolgári szolgáltatások | Üzleti szolgáltatások |
|---|---------------|---|---|
| Költségvetési bevételt eredményező e-szolgáltatás | | CIT1 – Jövedelemadó | BUS1 – Munkavállalók társadalombiztosítási járulékai BUS2 – Tarsasági adó BUS3 – ÁFA BUS6 – Vámkezelés |
| Nyilvántartások | | CIT5 – Gépjármű nyilvántartás CIT9/a – Születési anyakönyv CIT9/b – Házassági anyakönyv CIT11 – Lakcímváltozás | BUS 4 – Új cégek bejegyzése BUS 5 – Statisztikai adatközlés |
| Közvetlen segítséget nyújtó e-szolgáltatás | pénzügyi | CIT2 – Álláskeresés CIT3/a – Munkanélküli járadék CIT3/b – Családtámogatások CIT3/c – Egészségbiztosítás CIT3/d – Tanulói ösztöndíj | BUS 8 – Közbeszerzés |
| | természetbeni | CIT8 – Közkönyvtárak CIT7 – Rendőrségi bejelentés CIT12 – Egészségügyi szolgáltatások | |
| Igazolványok és engedélyek | | CIT4/a – Útlevel CIT4/b – Gépjárművezetői engedély CIT6 – Építési engedély CIT10 – Felsőoktatási felvétel | BUS7 – környezetvédelmi engedélyek |

11. táblázat: A Common List of Basic Public Services hazai eljárásai

A “Common List”-en szereplő ügytípusok kapcsán az EU rendszeresen vizsgálja, hogy az egyes tagországok az elektronizálás milyen szintjét valósították meg. Mit jelent az, hogy különböző szintet ér el egy közigazgatási folyamat elektronizáltsága? A szakirodalom tipikusan az alábbi szinteket különbözteti el:

- „Az első szint az információnyújtás elektronikus módja, ilyen például, ha valamely minisztérium honlapján lehet tájékozódni a nyitvatartási időről és az ügyintézés módjáról.
- A második szint az egyirányú kapcsolat, vagyis amikor elektronikusan letölthetők az ügyintézéshez szükséges nyomtatványok.
- A harmadik szinten megjelenik az interaktivitás, vagyis on-line módon kitölthetők az űrlak

pok, beleértve a hitelesítést. Mivel az illetékek befizetését ez a szint nem teszi lehetővé, az ügyfél egyszeri megjelenése továbbra is szükséges.

- A negyedik szinten, melyet a tranzakció névvel jeleznek, a teljes ügymenet elektronizált, beleértve az illetékek lerovását is.
- Az utóbbi időben pedig bizonyos szolgáltatások esetében megjelent az ötödik szint, a perszonalizáció, ami lehetővé tesz bizonyos automatizálást, így például ha az adott kormány-szervnek rendelkezésére állnak más adminisztratív forrásból az állampolgár meghatározott adatai, azokat már eleve feltüntetik a személyre szabott űrlapban, s az állampolgárnak ezeket nem kell újra beírnia.¹⁶³

A digitális állam, a hazai e-közigazgatás fejlesztésére azért is kell kiemelt figyelmet fordítani hazánkban, mert **Magyarország nemzetközi összehasonlításban jelenleg még gyengén teljesít** e területeken.

A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét méri az úgynevezett **DESI mutató**, amely egy összetett mérőszám. Az Európa Bizottság által kidolgozott mutatóval 5 szakmai területet vizsgálnak: a hálózati összekapcsoltság, a humán tőke (vagyis a digitális készségek megléte, alkalmazása), az internethasználat (vagyis online tartalmak, kommunikáció és elektronikus tranzakciók igénybevétele), a digitális technológiák integráltsága és a digitális közszolgáltatások kapcsán. Majd az ezen a területeken kapott adatokból készítenek egy összesített mutatószámot, ez adja az értékelés végeredményét, s ez alapján rangsorolják az EU tagállamokat.

Magyarország a 2018-as elemzés alapján a 28 tagállam között az összesített mutatószám alapján a 23. helyen állt. Az elmúlt években összességében átlagos ütemben fejlődött, de ezzel együtt is a gyengén teljesítő országok csoportjában maradt. (Ide sorolták még digitális teljesítményük alapján a következő országokat: Románia, Bulgária, Görögország, Olaszország, Horvátország, Lengyelország, Ciprus és Szlovákia).¹⁶⁴

A digitális gazdaság és társadalom szempontjából Magyarországon igen kedvező az, hogy széles körben rendelkezésre állnak nagy sebességű, illetőleg széles sávú hálózati szolgáltatások és magas arányú ezek igénybe vétele is. E területen jelent további előrelépést a Kormányzat úgynevezett Szupergyors Internet Programja, melynek célja, hogy nagyarányú hálózatfejlesztések eredményeképp 2018 végére minden magyar családnak lehetősége legyen a legalább 30 Mbit/s sebességű szupergyors internet-szolgáltatás igénybevételére. A fejlesztési program hazai és Európai Unió támogatással valósul meg. Szintén a hálózati összekapcsoltság terén jelent támogatást például a széles sávú előfizetések kedvezményes (5%-os) áfakulcsa vagy az internetet még nem használók számára biztosított kedvezményes induló előfizetési csomag. Nagy jelentőséggel bír az 5G Koalíció létrejötte, melynek célja, hogy kormányzati, piaci, szakmai és tudományos szervezetek együttműködésével hazánk a világon az első között vezesse be és alkalmazza széles körben a szinte korlátlan sávzélességet biztosító 5G mobilszolgáltatást, illetve az erre épülő közlekedési, (ön)kormányzati, egészségügyi stb. élen járó, „okos” szolgáltatásokat.¹⁶⁵

163 „2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól,” 2015: indoklás.

164 A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (DESI)1, 2018, Magyarországról szóló országjelentés(http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-20/hu-desi_2018-country-profile-lang_4AA43283-EC48-996F-09918493E34A691F_52334.pdf)

165 Digitális Jólét Program – 5G Koalíció, link: <https://digitalisjoletprogram.hu/hu/tartalom/5gk-magyarorszag-5g-koalicio> (utolsó letöltés: 2018. augusztus 24.)

A humán tőke vonatkozásában cél egyrészt az internetet használni képes és kész magánszemélyek arányának növelése, tudásuk bővítése, valamint a infokommunikációs szektorban dolgozó szakemberek, illetőleg a természettudományos/technológiai/műszaki/matematikai diplomával rendelkezők számának emelése. E területen lényeges és aktuális újítás a „Programozd a jövőd” című kormányzati kezdeményezés, melynek célja az infokommunikációs képzések továbbfejlesztése, a képző intézmények és az infokommunikációs vállalatok közötti együttműködés erősítése, valamint fiatalok megismertetése az e területen kínálkozó lehetőségekkel, eredményekkel.¹⁶⁶

Az internethasználat kapcsán érdekes sajátosság, hogy míg Magyarországon a lakosok az internet közösségi és kommunikációs funkcióit az Unió átlagot meghaladó mértékben használják, addig az online tranzakciók igénybe vétele (például e-kereskedelem, e-bank) alacsonyabb mértékű maradt. Hazánkban a vállalkozások, különösképpen a vidéki, illetőleg mikro-, kis- és középvállalkozások digitális felkészültsége jelentősen elmarad az Unió átlagtól. Ezért fontos például a Kormányzat Unió támogatással megvalósuló, jelenleg is futó Modern Vállalkozások Programja, mely szakmai és anyagi támogatást nyújt ezen vállalati kör számára, hogy internetes megjelenését, számítástechnikai rendszereit és szolgáltatásait fejlessze.¹⁶⁷

A digitális közszolgáltatások kapcsán egyrészt érzékelhető a folyamatos fejlődés, másrészt hazánk e téren továbbra is elmarad az Unió átlagtól, például a teljes körű online ügyintézési lehetőségek elterjedtsége, a nyílt hozzáférésű közérdekű adatok online elérhetősége, a vállalkozásoknak nyújtott digitális közszolgáltatások vagy akár az e-egészségügy kapcsán. Ezért kiemelten is fontosak az ezen kérdésköröket érintő állami újítások, beruházások. Kiemelendők például az online e-közigazgatási űrlapokat érintő központi fejlesztések vagy az önkormányzatok digitális működését támogató ASP rendszer bővítése. De lényeges előrelépés a 2018 januárjában elindított új egyablakos ügyintézési portál: a személyre szabott ügyintézési felület (SZÜF) is, hiszen a jogszabályi előírások szerint minden közigazgatási szerv köteles ezen keresztül elérhetővé tenni e-közigazgatási szolgáltatásait ügyfeleik (magánszemélyek és cégek) számára.¹⁶⁸ Továbbá 2017 végén hozták létre hazánkban az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Teret (EESZT), mely elektronikus platform kötelezően alkalmazandó minden házi orvos, gyógyszertár, járó- és fekvőbeteg-ellátó intézmény számára, és például biztosítja az elektronikus receptek, beutalók, vizsgálati eredmények és egészségügyi személyes adatok kezelését.¹⁶⁹

A korábbi évek számos eredménye közül is számos példa érdemelne említést, a teljesség igénye nélkül felhívjuk a figyelmet például a Kormányzati Ügyfélvonal működtetésére, a Cégekpuhoz kapcsolódó fejlesztésekre, az e-személyigazolványok alkalmazására vagy az elektronikus közbeszerzési rendszer kialakítására. Az úgynevezett „Központi Kormányzati Szolgáltatási Busz” fejlesztés lehetővé teszi a korábban elkülönülő, egymással nem kommunikáló hazai közigazgatási nyilvántartások és szakrendszerek technikai összekapcsolását, jövőbeni együttműködését.

A közigazgatás folyamatainak digitális irányban történő továbbfejlesztése nem csupán számítógépes megoldások alkalmazását jelenti. Egyre lényegesebbé válnak a mobil telefonok (vagy akár tabletek, PDA-k, vezeték nélküli hálózatok) lehetőségeit kiaknázó **m-közigazgatási alkalmazások**. További irányt képviselhet a jövőben a digitális televíziózásra épülő úgynevezett **t-közigazgatás**, mely a televíziókészülékek alkalmazását jelenti közigazgatási – vagy akár tágabban értelmezve:

166 Programozd a jövőd!, link: <http://programozdajovod.hu> (utolsó letöltés: 2018. augusztus 24.)

167 Modern Vállalkozások Program, link: <https://vallalkozzdigitalisan.hu> (utolsó letöltés: 2018. augusztus 24.)

168 Személyre szabott ügyintézési felület (SZÜF) – portál, link: <https://szuf.magyarorszag.hu> (utolsó letöltés: 2018. augusztus 24.)

169 Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér (EESZT), link: <https://e-egeszsegugy.gov.hu/eeszt> (utolsó letöltés: 2018. augusztus 24.)

közszolgálati – folyamatok során, így például ügyfelek tájékoztatására, adategyeztetésre, befizetések vagy időpontfoglalások intézésére.

Az e-kormányzati, e-közszolgálati rendszerek számos nem-online, nem-internet-alapú iránnyal is rendelkeznek, így például megemlíthetők a különféle elektronikus azonosító és okos-kártyák, a nyomkövető, zártláncú, RFID-s vagy éppen biometrikus rendszerek.

Az e-ügyintézési rendszerek fejlesztése hagyományosan a front office közigazgatási, közszolgálati tevékenységek, folyamatok elektronizálását, illetőleg kedvező esetben optimalizálását, újratervezését jelentette a korszerű infokommunikációs eszközök segítségével. Viszont könnyen belátható, hogy a back office területet sem szabad elhanyagolni akkor, ha számottevő, fenntartható hatékonyságjavulást, valamint minőségi megújulást szeretnénk elérni a közigazgatás működésében. Hiszen egyrészt a front office területen végzett munka gyakorta back office tevékenységekkel kiegészülve válik egy teljes közigazgatási szolgáltatási folyamattá. Másrészt a back office működés támogatja, illetőleg jelöli ki több szempontból a front office működésének kereteit, ezért is fontos kellő összehangolásuk, összekapcsolásuk a működési modellek szintjén. Harmadrészt a modern infokommunikációs technológiák, alkalmazások a back office területen is számottevő javulást hozhatnak a munkaráfördítés, az átfutási idők, a minőség tekintetében, így célszerű itt is kiaknázni a technikai fejlődésből adódó lehetőségeket.¹⁷⁰

Napjainkban a rendelkezésre álló informatikai és telekommunikációs technológiák, valamint a digitális korszak és az információs társadalom jelenségei egyaránt teremtenek lehetőséget és hoznak kezelendő kockázatokat, kihívásokat az államigazgatás szervezetei, vezetői számára. Példaként említhető fogalmak, kihívások e témakörben: digitális írástudás kiterjesztése, digitális egyenlőtlenség kezelése, információbiztonság megteremtése, egyes felhasználói csoportok (például kiskorúak, fogyatékkal élők) kiemelt védelme, támogatása.

6.3.4.3. Szabályozási keretek

A közigazgatási folyamatok elektronizálásához keretet ad a hatályos szabályozási környezet. Fontos hangsúlyozni, hogy **2018. január 1-től a közigazgatási eljárásjogi szabályozás alapját Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) adja!** Az Ákr. által képviselt szemlélet, a megjelenő jogszabályi változások még inkább megerősítik az e-közigazgatási megoldások fejlesztésének szükségességét és fontosságát a hazai közigazgatás rendszerében.

Az e-közigazgatás fejlődése szempontjából lényeges lépés volt, amikor az ezredforduló után először mondta ki jogszabály azt, hogy a közigazgatási ügyek elektronikusan is intézhetőek. A következő változás 2010 után a szolgáltatás alapú szemlélet – és az ehhez kapcsolódó új fogalmak: a SZEÜSZ-ök és a KEÜSZ-ök – bevezetése volt. A **SZEÜSZ-ök**, vagyis a **szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások** az elektronikus ügyintézési rendszerek építőkövei. Például egy SZEÜSZ lehet egy olyan informatikai alkalmazás, mely elektronikus azonosítást biztosít az állampolgárok számára. De SZEÜSZ-ök lehetnek olyan alkalmazások, melyek biztonságos elektronikus fizetést vagy kézbesítést, mások elektronikus iratok hiteles papír alapú irattá való konvertálását vagy elektronikus adatbázisokhoz, nyilvántartásokhoz való hozzáférést biztosítanak. Vannak olyan szolgáltatások, SZEÜSZ-ök, melyeket az állam központilag, állami szolgáltató révén és ingyenesen biztosít, ezek az úgynevezett **KEÜSZ-ök**, vagyis a **központi elektronikus ügyintézési szolgáltatások**.¹⁷¹

¹⁷⁰ United Nations Public Administration Network, n.a. Electronic Government – Front-Office, United Nations Public Administration Network, n.a. Electronic Government – Back-Office

¹⁷¹ (Képviselői Információs Szolgálat, 2015)

A SZEÜSZ-ök bevezetése, használata mögötti megfontolás az, hogy a közigazgatási folyamatokban, eljárásokban számos ponton azonos / hasonló részfolyamatokat, eljárási elemeket, feladatokat találunk. Egyrészt különböző hatóságoknál hasonlóan történhet a fellebezés vagy a hiánypótlás lebonyolítása, másrészt hasonló teendők jelennek meg a folyamatoknál: azonosítani kell az ügyfelet, fogadni kell tőle iratokat, befizetést, kézbesíteni kell felé stb. Ezért célszerű, hatékony és biztonságos megoldás állami szinten, ha az ilyen tevékenységek támogatására egységes, bizonyos esetekben központi informatikai rendszereket, szoftvereket, alkalmazásokat biztosítanak a közigazgatási szervezetek számára.

Egy elektronikus ügyintézés biztosítására kötelezett hivatal tehát egy saját közigazgatási eljárásának elektronikus formáját felépítheti úgy, hogy felhasználja például a megfelelő azonosítási vagy díjfizetési SZEÜSZ-öket/KEÜSZ-öket, s ezekből, mint építőkövekből, valamint ahol szükséges, további egyedi, helyi fejlesztésekből állítja össze e-ügyintézési informatikai rendszerét. A SZEÜSZ-ök, KEÜSZ-ök felhasználása azt jelenti, hogy egyrészt az adott közigazgatási hivatal és a SZEÜSZ-t/KEÜSZ-t nyújtó szervezet között szolgáltatási szerződés jön létre, másrészt pedig a hivatal saját informatikai rendszere interfészen keresztül kapcsolódik, cserél adatot és működik együtt a szolgáltatást / SZEÜSZ / KEÜSZ alkalmazást nyújtó szolgáltató megfelelő alkalmazásával, programjával, rendszerével.

A hazai e-közigazgatás további alapvető szabályozási eleme **Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (E-ügyintézési tv.)**. E törvény célja az elektronikus ügyintézés előmozdítása, ennek érdekében:

- segíti és előírja, hogy az ügyfelekkel számos közigazgatási és közszolgáltató szervezet elektronikusan tartson kapcsolatot, működjön együtt;
- előmozdítja, hogy az ilyen szervek, szervezetek között is elektronikusan történjen az információcsere;
- továbbá technikai és jogi oldalról szabályozva megalapozza korszerű elektronikus ügyintézés biztosító információs rendszerek létrehozását, összekapcsolását, a meglévő rendszerek megfelelő továbbfejlesztését.

Fontos napi gyakorlati kérdést szabályoz a törvény akkor, amikor rögzíti, hogy a egy közfeladatot ellátó szerv a saját elektronikus iratáról miként állíthat ki hiteles másolatot.

A törvény kimondja továbbá, hogy – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – az ügyfelek jogosultak az elektronikus ügyintézés biztosító szerv előtt ügyeik intézése során ügyintézési cselekményeiket elektronikus úton végezni, nyilatkozatait elektronikus úton megtenni.¹⁷²

A törvény szerint elektronikus ügyintézés biztosító szervek: az államigazgatási szervek, a helyi önkormányzat, a törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb jogalanyok, az Országos Bírósági Hivatal és a bíróságok, az alapvető jogok biztosa, az ügyészség, a közjegyzők, a bírósági végrehajtók, a hegyközségek kivételével a köztestületek, a közüzemi szolgáltatók, a törvényben vagy kormányrendeletben elektronikus ügyintézésre kötelezett közfeladatot ellátó vagy közszolgáltatást nyújtó jogalanyok, valamint további, önkéntesen csatlakozó jogalanyok.^{173 174}

172 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól, 2015. évi CCXXII. törvény 8.§ (1)

173 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól,

174 . évi CCXXII. törvény 1. § (17)

Az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek **2018. január 1. napjától** kötelesek az ügyek elektronikus intézését a törvényben meghatározottak szerint biztosítani. 2018. január 1-től lép életbe az informatikai rendszerek közötti együttműködés biztosításának kötelezettsége is az érintett szervezeteknél. Viszont 2019. december 31-ig kivételt képez az elektronikus kapcsolattartás kötelezettsége alól az, ha a kézbesítendő, illetve továbbítandó irat, okirat, beadvány eredeti mennyisége, illetve sajátos alakja okán digitalizálása aránytalan nehézséggel járna. Szintén **speciális szabályok** vonatkoznak a nagyméretű digitális dokumentumok kezelésére.

Szintén ez a törvény biztosítja az úgynevezett bizalmi szolgáltatásokkal kapcsolatos jogharmonizációt az Európai Unió vonatkozó szabályozásával.

A **bizalmi szolgáltatások** rendszerint díjazás ellenében nyújtott, az alábbiakból álló elektronikus szolgáltatások:

- a) elektronikus aláírások, elektronikus bélyegzők vagy elektronikus időbélyegzők, ajánlott elektronikus kézbesítési szolgáltatások, valamint az ilyen szolgáltatásokhoz kapcsolódó tanúsítványok létrehozása, ellenőrzése és érvényesítése; vagy
- b) weboldal-hitelesítő tanúsítványok létrehozása, ellenőrzése és érvényesítése; vagy
- c) elektronikus aláírások, bélyegzők vagy az ilyen szolgáltatásokhoz kapcsolódó tanúsítványok megőrzése.

Ezek kapcsán az új szabály lényege, hogy **egy tagállamban egy közigazgatási eljárásnál el kell fogadni egy másik tagállamban kibocsátott elektronikus azonosító eszköz, aláírás, bélyegző alkalmazását, amennyiben utóbbiak kapcsán a jogszabályban előírt regisztrációs, közzétételi és biztonsági szintek szerinti előírások teljesülnek.**

2018. május 25-én hatályba lépett az Európai Parlament és a Tanács új általános adatvédelmi rendelete (rövidítése: GDPR),¹⁷⁵ mely napjaink technológiai, társadalmi és gazdasági környezetének megfelelő szabályozási kereteket nyújt a személyes adatok szigorúbb védelme és a vállalkozások egyenlő versenyfeltételeinek biztosítása kapcsán.

A rendelet az EU-ban lévő magánszemélyek személyes adatainak magánszemély, vállalkozás vagy egyéb szervezet által történő kezelését szabályozza. Az adatkezelés fogalmába beleértendő az adatgyűjtés és -rögzítés, a rendszerezés, a tagolás, a tárolás, az átalakítás vagy a megváltoztatás, a lekérdezés, a betekintés, a felhasználás, a közlés továbbítás, terjesztés vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tétel útján, az összehangolás vagy összekapcsolás, a korlátozás, a törlés, illetve a megsemmisítés. Az adatkezelés történhet automatizáltan és manuálisan egyaránt.¹⁷⁶

A közigazgatási szerveknek is meg kell felelni a rendelet előírásainak, amikor magánszemélyhez kapcsolódó személyes adatokat kezelnek. A nemzeti jogszabályok kidolgozásánál, a közigazgatási szervezet belső működése során, az informatikai rendszerek működtetése és fejlesztése kapcsán, illetőleg az esetleges adatvédelmi incidensek esetén is követni kell a rendelet átfogó elveit és be kell tartani tételes előírásait.

Országokként egy adatvédelmi hatóság öröködik a rendeletben szereplő előírások, szabályok betartásán, tekintettel a hatályos és kapcsolódó nemzeti adatvédelmi szabályozásokra is. Hazánkban a

175 AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2016/679 RENDELETE (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)

176 Európai Bizottság: Az uniós adatvédelmi szabályok reformja, link: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform_hu

Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság látja el ezen feladatokat, honlapján elérhetőek a hatályos szabályozási anyagok, további iránymutatások és útmutatók.¹⁷⁷

További alapvető szabályozási kereteket jelöl ki és elvárásokat fogalmaz meg Az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet.

6.3.5. STRATÉGIAI KIHÍVÁSOK, FEJLESZTÉSI IRÁNYOK, KERETEK

A közigazgatás egyes szervezeteinek és egész szervezetrendszerének struktúrája, működési folyamatai a hosszú távú stratégiai célok elérését hivatottak szolgálni. Ezért amikor a közigazgatási folyamatokkal megszervezésével, fejlesztésével kapcsolatos támpontokat keressünk, akkor célszerű figyelmünket először a közigazgatás fejlesztését célzó stratégiákra, alapvető dokumentumokra irányítani. Ezen dokumentumok azért is szolgálnak jó kiindulópontként, mert jellemzően a jelenlegi helyzet értékelését és a célok, fejlesztési tervek kijelölését egyaránt tartalmazzák.¹⁷⁸

A stratégiai tervezés és irányítás kereteit jelöli ki A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, meghatározza a stratégiai tervdokumentumok előkészítésére, társadalmi véleményezésére, elfogadására, közzétételére, megvalósítására, nyomon követésére, valamint előzetes, közbeni és utólagos értékelésére, továbbá felülvizsgálatára vonatkozó követelményeket. Az 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a **Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról**, illetőleg maga a fejlesztési koncepció magas szinten kijelöli és összegzi az általános nemzeti, a területi és a szakpolitikai fejlesztési célokat és igényeket, valamint átfogó horizontális szempontokat, prioritásokat határoz meg. A koncepció megállapítja, hogy bár számos törekvés volt a rendszerváltás óta a közigazgatás fejlesztésére, a részsikerek ellenére megítélése és hatékonysága számottevően nem javult. A jelenlegi kormányzat célja a közbizalom helyreállítása, a közigazgatás hatékonyságának és eredményességének számottevő javítása, szervezetrendszerének és működésének megújítása, valamint a közigazgatási humán erőforrás menedzsment fejlesztése. Az elmúlt években elindított, a közigazgatási folyamatokat, működést érintő jelentős változások finomhangolása, optimalizálása mellett alapvető cél az ügyfélbarát működés, a hatékonyság növelése és a korszerű elektronikus ügyintézés kiterjesztése.

Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020-as fejlesztési időszakra – összhangban az Unió kohéziós politikával – célul tűzi ki az intézményi kapacitások és a közigazgatás hatékonyságának javítását. Ennek keretében a működési folyamatokat érintően például az alábbiakat fogalmazza meg:

- hatósági eljárások egyszerűsítése, racionalizálása, ügyfélcentrikus, élethelyzet alapú megszervezése;
- a folyamatok optimalizálása révén a közigazgatás rendszer szintű hatékonyságának növelése, az ügyfelek költségeinek, időráfordításának csökkentése;
- a közigazgatási folyamatoknál az elektronizált szolgáltatások számának, az elektronizáltság szintjének, kiterjedésének növelése, valamint az adatbázisok és rendszerek közötti együttműködés (interoperabilitás) fejlesztése;

177 Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, link: <https://www.naih.hu/felkeszueles-az-adatvedelmi-rendelet-alkalmazasara.html>

178 A helyzetértékelést és a célkijelölést nem különítjük el szigorúan egymástól, mert egyrészt vannak olyan trendek, melyek hosszabb időszakra vonatkozóan is meghatározóak, másrészt jelen tananyag nem adott időpillanatra, hanem adott időszakhoz kapcsolódóan kíván információkat nyújtani, tudást közvetíteni.

Emellett cél az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés, azok használatának és minőségének javítása, s ehhez kapcsolódóan is hangsúlyozzák az e-közigazgatási fejlesztések fontosságát.

A közigazgatási folyamatok megszervezésénél, elektronizálásánál egyre gyakrabban megjelenő elvárás, hogy az ügyfél élethelyzetének figyelembe vételével történjen ez. Az "élethelyzet egy olyan, a mindennapi életben meghatározott szituáció, amelyben az ügyfélnek az életében bekövetkezett esemény kapcsán egy vagy több, az eseményhez kapcsolódó ügyet kell elintéznie, akár több szervnél is"¹⁷⁹. Példa lehet erre: gyermek születése, jármű vagy ingatlan vásárlása. Az élethelyzet alapú e-közigazgatási fejlesztések komoly szakmai kihívást és szemléletváltást jelentenek, hiszen az ügyfél helyzetéből és ismereteiből kiindulva kell újragondolni, elektronikusan leképezni és össze-fogni közigazgatási és egyéb ügyek (például közmű-szolgáltatások) folyamatait.

A magyar közigazgatás egészének fejlesztési tervét összegzi a **Közigazgatás- és Közszolgáltatásfejlesztési Stratégia**, mely szintén a 2014-2020-as időszakra vonatkozik. Központi célként fogalmazódik meg a szolgáltató állam létrehozása, mely professzionális, megbízható, költséghatékony, jól szervezett és ügyfélbarát, működésével segíti a gazdaság versenyképességének növekedését. Számos területen találunk a stratégiában a működési folyamatokat érintő célokat és terveket.

A **Nemzeti Infokommunikációs Stratégia** az infokommunikációs szektor átfogó fejlesztési terve, a 2014-2020-as időszakra vonatkozóan. Hazánk versenyképességének növelése érdekében e stratégia célja hogy segítse csökkenteni a lemaradást azon infokommunikációs területeken, ahol ez közpolitikai, szabályozási vagy támogatás-politikai eszközökkel jól és a piac saját fejlődésénél hatékonyabban megtehető.

A stratégia négy pillér mentén nyújt helyzetértékelést, határoz meg célokat és fejlesztési irányokat: (1) digitális infrastuktúra, (2) digitális kompetenciák, (3) digitális gazdaság, (4) digitális állam. A fenti pilléreken átívelő három horizontális területet is kijelöl a stratégia: (1) az infokommunikációs területen lemaradással, hátrányokkal küzdők e-befogadását, (2) a kutatás-fejlesztés-innováció előmozdítását, (3) a biztonság mint prioritás szem előtt tartását.

A digitális állam pillér keretében a következő fejlesztési irányokat definiálták:

- az államigazgatási belső folyamatokat és az elektronikus közigazgatási szolgáltatásokat támogató informatikai háttér biztosítása (például egységes, központi rendszerekkel, felhő alapú szolgáltatásokkal);
- a közigazgatási belső folyamatok informatizálása, a közigazgatási reform IKT támogatása (papír-mentesség, szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások, önkormányzati fejlesztések – ASP);
- interoperabilitás és közös szabványok (jogszabályi háttér megteremtése, e-hitelesítés és e-azonosítás korszerűsítése, adatbázisok összekapcsolása, nyílt forráskódú fejlesztések);
- magas szintű és korszerű e-közigazgatási szolgáltatások bevezetése a lakosság és a vállalatok támogatására;
- az elektronikus közszolgáltatások fejlesztése és a digitális adatvagyon hozzáférhetővé tétele (közada-tok újrahasonosítása, e-ágazati fejlesztések, például e-egészségügy, e-oktatás, gyűjtemények digitalizálása).

179 (Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács, 2015): 82. o.

A stratégia konkrét célértékeket, mutatókat is rögzít, így például azt, hogy **2020-ra papírmentesé váljon a központi közigazgatási intézményekben zajló folyamatok 80%-a.**

E stratégia végrehajtásáról, a „Digitális Magyarország” megteremtéséről szól a kormány 1631/2014. (XI. 6.) sz. határozata, melynek címe: „**Digitális Nemzet Fejlesztési Program**”. Ez a határozat – egyebek mellett – rögzíti, hogy **2020-ra az állam által nyújtott közigazgatási szolgáltatásokat az állampolgárok számára minél szélesebb körben elektronizáltan (is) elérhetővé kell tenni; a vállalkozások számára pedig ezeket teljes körűen elektronizálni kell és e szolgáltatások igénybevétele tekintetében az elektronikus formát kötelezővé kell tenni.** Ide kapcsolható még a 2015-ben elindított kormányzati kezdeményezés, a Digitális Jólét Program megvalósítása. (A program 2018-tól az újonnan létrehozott innovációs és Technológiai Minisztérium irányítása alá tartozik.)

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) a 2014-2020-as időszakra jelöli ki az Európai Unió támogatásokkal az ágazatban megvalósuló fejlesztések keretét. A lakosság és a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentését, a közigazgatási folyamatok korszerűsítését, az e-közigazgatás kiterjesztését; valamint a közszolgálat szolgáltató személetének és etikus működésének megerősítését célozza.

Magyarország 2018. évi Nemzeti Reform Programja versenyképességet támogató, az üzleti környezetet javító és a társadalom humán erőforrásait fejlesztő intézkedésekre koncentrál – a hatályban lévő Konvergencia Programmal összhangban. A program fontos része az igazságszolgáltatás és a közigazgatás hatékonyságának javítása, például a korábbiakban már jelzett e-közigazgatási fejlesztések, illetőleg eljárások egyszerűsítése, korszerűsítése révén.

A fentiekből látható, hogy a közigazgatási folyamatok fejlesztése napjaink aktuális kérdése és izgalmas szakmai területe.

Bízunk benne, hogy jelen tananyagrészt áttekintésével olvasóink nem csupán információkat és tudást kaptak mindezek kapcsán, de ösztönzést és megértést a változások megélésére – legyen szó akár munkatársként, vezetőként a hivatali folyamatok átszervezéséről, elektronizálásáról vagy állampolgárként a közigazgatási eljárások, szolgáltatások igénybe vételéről.

7. MODUL: NEMZETPOLITIKA

Az első világháborút követő területi veszteségek következtében a magyarság mintegy egyharmada a magyar állam határain kívülre került. **A magyar nemzetpolitikának az ebből eredeztethető helyzetre kell olyan válaszokat találnia, amely a külhoni magyar közösségek megmaradását, gyarapodását szolgálja.**¹⁸⁰

| Szomszédos országok | 2001-es népszámlálás (fő) | 2011-es népszámlálás (fő) |
|---------------------|---------------------------|---------------------------|
| Románia | 1 434 377 | 1 268 444 |
| Szlovákia | 520 528 | 458 467 |
| Szerbia | 290 207 | 251 136 |
| Ukrajna | 156 600 | 141 000 ¹⁸¹ |
| Ausztria | 25 884 | 60 000 ¹⁸² |
| Horvátország | 16 585 | 14 048 |
| Szlovénia | 6 243 | 5000 ¹⁸³ |
| összesen | 2 450 424 | 2 198 095 |

12. táblázat: A magyar nemzetiségűek száma az utolsó két népszámlálás alkalmával a szomszédos országokban

A táblázatból kiolvasható, hogy a külhoni magyarságot érintő egyik legjelentősebb probléma **a magyarok lélekszámának csökkenése**, amelynek okai a negatív szaporulat mellett az asszimiláció és az elvándorlás. Emellett számos egyéb kihívással is szembe kell néznie a határon túli magyarságnak, melyek közül az alábbiakat emelhetjük ki:

- a szomszédos országok nagy részében **hiányzik az a jogi keret**, amely biztosítaná, hogy a magyar közösségek ne szenvedjenek hátrányt a többségi nemzethez képest,
- a szomszédos államok több ízben olyan **adminisztratív intézkedéseket** foganatosítanak, **amelyek sokszor súlyosan diszkriminatívak** az ott élő magyarság számára (különösen a nyelvpolitika, az oktatási jogok, a kulturális támogatások, a regionális közigazgatási beosztás területén),
- a jogos **autonómia-törekvések elutasítása** (kivéve a Vajdaságot, ahol működik a kulturális autonómia, valamint Szlovéniát, ahol a magyar és az olasz kisebbség tagjai területi alapon felépülő személyi elvű kulturális és oktatási autonómiát élveznek),
- a szomszédos államokban élő **magyar gyermekek viszonylag jelentős százalékát különböző okok miatt többségi oktatási intézménybe íratják**, ami az asszimilációhoz vezető egyenes út,
- **magyarelles atrocitások** (időről időre tapasztalhatók fizikai támadások, magyarelles falfirkák).

180 A külhoni magyarságról és a magyar nemzetpolitikáról ajánlott irodalomként lásd részletesebben: Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetpolitikai alapismeretek – Közszolgálati tisztviselők számára*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2013. http://bgazrt.hu/npki/konyvek/nemzetpolitikai_alapismeretek/; valamint a Bethlen Gábor Alapkezelő keretében működő Nemzetpolitika Kutatóintézet e célra létrehozott honlapja: http://bgazrt.hu/npki/a_nemzetpolitika_oktatasa/ (Utolsó megtekintés: 2018. augusztus 24).

181 Molnár D. István és Molnár János, a beregszászi II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola Földtudományi Tanszékének oktatói által becsült szám 2012-ben.

182 Becsült adat.

183 Regisztreres népszámlálás 2011-ben, a felmérés során nemzetiségi hovatartozást nem vizsgáltak.

A rendszerváltozást követően új kormányzati felelősségi körként jelent meg a nemzetpolitika, a külföldi magyarokkal való intézményes kapcsolattartás. A 2010-es kormányváltást követően kialakított csúcsmisztériumi rendszerben **a nemzetpolitika ugyanolyan rangra emelkedett, mint minden más ágazati politika**, ugyanis a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumon belül létrejött a Nemzetpolitikai Államtitkárság. A szakpolitikát ellátó operatív munkát végző államtitkárságon belül három főosztályt alakítottak ki. Ezen túlmenően politikailag 2010-től a nemzetpolitikáért felelős miniszterelnök-helyettes felelős az ágazatért. A 2014-es választásokat követően az államtitkárság a Miniszterelnökséghez került, a szakterületet államtitkár irányítja.

7.1. ALMODUL: ELVI KERET: A MAGYAR NEMZET HATÁROKON ÁTÍVELŐ ÖSSZETARTOZÁSA, AZ EGYSÉGES MAGYAR NEMZET

7.1.1. AZ ALAPTÖRVÉNY

A 2012. január 1. óta hatályos új **Alaptörvény Alapvetés fejezet D) cikkének szellemisége kijelöli a Magyar Kormány nemzetpolitikájának alapját**, deklarálja a magyar nemzet összetartozását és Magyarország felelősségét a külföldi magyarság iránt. *„Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal”*. Az előző Alkotmány megfogalmazásához képest Alaptörvényünk **megerősíti és kiterjeszti Magyarországnak felelősségét a külföldi magyarság iránt**, és kimondja a magyar nemzeti közösségek elválaszthatatlan egységét.



A magyar kulturális nyelvi nemzet nem csak Magyarország politikai határain belül él. A 20. század történelmi öröksége, hogy a történelmi Magyarország a területének nagyobb részét elveszítette, és magyar ajkú lakosok milliói kerültek a szomszédos államok joghatósága alá. További népmozgások a nemzet tagjainak távolabbi vándorlását és letelepedését eredményezték (például az Amerikai Egyesült Államokban, stb.). Az Alkotmányunk 1989-es módosításával megjelent az állam számára feladatot megfogalmazó – más országok alkotmányában sem ismeretlen – felelősségi klauzula, amelyet az Alaptörvény bővebb kifejtéssel vett át. Mindezt a Nemzeti hitvallás is hangsúlyozza: „Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét.”

A felelősségi klauzula értelmében Magyarország értéknek tekinti, hogy a határain kívül élő magyarok megtartsák nemzeti identitásukat, szülőföldjükön maradjanak, és ne asszimilálódjanak. A magyar identitás megőrzése érdekében az állam különféle eszközökkel élhet az alkotmányozó szerint, amelyeket a D) cikk fel is sorol. Ez olyan általános fordulatokat tartalmaz, amelyek mellett a magyarságpolitika számára további mozgástér biztosított különféle újabb, konkrét eszközök, intézkedések alkalmazására, természetesen a nemzetközi jog keretei között. A felelősség viselése és a magyar identitás megőrzése mellett a cikk alapértékként tételezi a magyar nemzet egységességét és összetartozását is.

A D) cikkből nem következik szükségszerűen, de a felelősségi klauzula (szellemiségének) egyértelmű megvalósítására szolgált az alábbi cselekvési területek programja, különösen egyszerűsített honosítás 2010-es és (a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők számára az országos listás szavazás megnyitásával) a választójog 2011-es újraszabályozása is. Ezek célja az volt, hogy a kulturális nyelvi nemzet tagjait a politikai nemzethez közelítsék, a jogilag releváns kapcsolódásukat létrehozzák.

7.1.2. A NEMZETI ÖSSZETARTOZÁS MELLETTI TANÚSÁGTÉTELÉRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY

2010. június 4-e, a **trianoni döntés kilencvenedik évfordulója alkalmából** 2010. május 31-én a Magyar Országgyűlés törvényt alkotott a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről. Az állam ezzel első ízben hivatalosan is kimondta, hogy a magyarság minden tagja és közössége egyenrangú része az egységes magyar nemzetnek. A jogszabály az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás és Alapvetés fejezeteiben foglaltakhoz hasonlóan rögzíti a nemzetéről vallott elveket, és kitérve a hazánkat 1920-ban ért tragédiára, előremutató módon szól arról is, hogy a magyarság mind szellemi, mind gazdasági értelemben képes volt újra megerősödni, képes volt túlélni az ezt követő újabb történelmi tragédiákat is.

A jogszabály szellemiségében született meg „**Az iskolai Nemzeti Összetartozás Napja bevezetéséről, a magyarországi és a külhoni magyar fiatalok közti kapcsolatok kialakításáról és erősítéséről a közoktatásban, valamint a Magyarország határain kívül élő magyarság bemutatásáról**” **szóló országgyűlési határozat**. A Nemzeti Összetartozás Napjának iskolai emléknappá nyilvánítása, kiegészítve a határon túli tanulmányi kirándulásokról szóló koncepcióval a fiatalság tudáskörét bővíti, valamint erősíti identitásukat, összetartozástudatukat.

7.2. ALMODUL: A CSELEKVÉSI TERÜLETEK

7.2.1. EGYSZERŰSÍTETT HONOSÍTÁS

Az Országgyűlés 2010. május 26-án fogadta el a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosítását, amely lehetővé teszi 2011. január 1-jétől a határon túli magyarok egyszerűsített, kedvezményes honosítását. **Az egyszerűsített honosítási eljárás a Kormány egyik legfontosabb prioritása.**

Az egyszerűsített, kedvezményes honosítást kérheti az a **nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és**

magyarnyelv- tudását igazolja. Míg a korábbi szabályozás csak magyarországi letelepedés esetén engedte a magyar állampolgárság kedvezményes megszerzését, a jelenlegi jogszabályban ebben az esetben ez a feltétel nem szerepel. Az egyszerűsített honosítás további feltétele, hogy a kérelmező a magyar jog szerint büntetlen előéletű legyen, és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás ne legyen folyamatban, továbbá honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát ne sértse.

Az egyszerűsített honosítási kérelmet a kérelmező lakóhelyétől függetlenül, választása szerint bármely külképviseleten a magyar konzuli tisztviselőnél, bármely járási (fővárosi kerületi) hivatalnál és kormányablaknál benyújthatja.

A honosítási és visszahonosítási kérelemmel egyidejűleg benyújtható névmódosítási kérelem arra nyújt lehetőséget, hogy a kérelmező a magyar állampolgárság megszerzésével együtt visszanyerje családjának egykor viselt családi nevét, amelyet gyakran eltorzított a többségi államok gyakorlata. Így például a kérelmező a magyar névviselési szokásoktól idegen elemeket, nemre utaló végződést a nevéből elhagyhatja, illetve utónevének a magyar megfelelőjét is kérheti.

Az egyszerűsített honosítási eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartási folyamatok is egyszerűsödtek az elmúlt években: a honosított polgárok külön kérelem nélkül, hivatalból kerülnek a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásba, így az állampolgársági eskü vagy fogadalom letételekor személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolványt (lakcímkártyát) kapnak.

Az egyszerűsített honosítási, visszahonosítási ügyekben a belügyminiszter előterjesztése alapján a köztársasági elnök dönt. Egyszerűsítések történtek a diaszpórában élők állampolgárságának megalapítása ügyében is.

7.2.2. HATÉKONY TÁMOGATÁSPOLITIKA

Magyarország anyagilag is támogatja a külhoni magyarok identitásmegőrzésre irányuló erőfeszítéseit. A Magyar Állandó Értekezlet (lásd 7.3. pont) döntése szerint a támogatáspolitikának elsősorban a közösségek gyarapodását biztosító intézményrendszer működését kell megcéloznia, szemben az eseti jellegű támogatásokkal. A kormányzat célja a hatékony támogatáspolitikának megvalósítása, ahol az identitásmegőrzés szempontjából kulcsszereplőnek tekinthető nemzeti intézmények hosszú távú, kiszámítható finanszírozásban részesülnek. Az olyan területeken, ahol a korábbi támogatások nem voltak hatékonyak, nem érték el a kívánt célt, ott ezeket csökkenteni kell, és átcsoportosítani olyan területekre, amelyek a nemzeti, kulturális reprodukciót biztosítják.

A külhoni magyarság szülőföldön való boldogulását segítik a 2016-ban elindult gazdaságfejlesztési programok, melyek a magyar tulajdonú kis- és középvállalkozásokat segítik. A fejlesztési támogatások célja, hogy a magyarság a Kárpát-medence meghatározó nemzetévé váljon gazdaságilag.

7.2.3. BETHLEN GÁBOR ALAP

2011-ben a Kormány Bethlen Gábor Alap néven elkülönített állami pénzalapot hozott létre, mely tartalmazza a külhoni magyarok támogatására szánt összeg túlnyomó részét. A támogatáspolitikai átszervezésének célja az volt, hogy **a korábbi többközpontú, átláthatatlan pénzmozgásokat egy összefogott, egyszerű, transzparens rendszerbe helyezték át.** A pénzeszközök kezelését a Bethlen Gábor Alapkezelő Nonprofit Zrt. végzi. A támogatások három csoportba sorolhatóak: a nemzeti jelentőségű intézmények normatív támogatása, pályázatok, illetve egyedi támogatások.

A legjelentősebb pályázat a „Szülőföldön magyarul”, más néven az oktatási-nevelési támogatás, amelyre mindazon külhoni magyar gyermekek jogosultak, akik szülőföldjükön magyar nyelvű

oktatási intézményben tanulnak. Az oktatási-nevelési támogatás 2011-től az óvodás korú gyermekekre is kiterjed, azt megelőzően csak elemiben és középiskolában tanuló diákok, illetve egyetemi hallgatók igényelhették.

Az Alap ezen felül „A magyar kultúráért és oktatásért” pályázati felhívás keretében támogatást nyújt természetes és jogi személyeknek, önkormányzatoknak, civil szervezeteknek, kulturális intézményeknek. A Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. irányítja a „Határtalanul! Program” pályázati rendszerét is, melynek keretében magyarországi általános iskolai, gimnáziumi és szakiskolai csoportok tehetnek tanulmányi kirándulást a Kárpát-medence magyarlakta vidékein.

A határon túlra irányuló támogatások koordinálásán túl 2011-től a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. a Magyarság Háza megvalósításáért is felelős. **A Magyarság Háza a külhoni magyar közösségeket bemutató kulturális kiállítási, információs és oktatási intézményként, rendezvényközpontként funkcionál.** A Magyarság Háza olyan nemzeti, kulturális, közművelődési, oktatási-módszertani, turisztikai és rendezvényközponttá alakul, amely erősíti a Magyarország határain belül és kívül élő magyar közösségek közötti kapcsolatokat, segíti a pozitív magyarságkép kialakulását.

A BGA Zrt. szervezeti keretein belül működő Nemzetpolitikai Kutatóintézet fő célja a kisebbségkutatás és a nemzetpolitikai vonatkozású kutatások összehangolása és kezdeményezése, valamint a kutatások eredményeinek a politika számára használható módon történő feldolgozása.

7.2.4. HATÁRTALANUL! OSZTÁLYKIRÁNDULÁSI PROGRAM

A magyarországi társadalomnak ahhoz, hogy valóban magáénak érezze az egységes magyar nemzet gondolatát, elsősorban ismereteket kell szereznie a külhoni régióban élő magyar nemzettársairól, és közös tapasztalatokra szükséges szert tennie. Erre a legfogékonyabb az általános- és középiskolás korosztály, hiszen ekkor érzik át először a közösségi lét jelentőségét, valamint fontos, hogy a gyerekek élményei által szüleikhez, nagyszüleikhez, azaz egy szélesebb réteghez is eljuttanak ezek a pozitív tapasztalatok. **A Határtalanul! osztálykirándulási program** célja, hogy valamennyi közoktatásban tanuló magyar fiatal tanulmányai során legalább egyszer a magyar állam támogatásával eljusson a szomszédos országok magyarlakta területeire.

7.3. ALMODUL: MAGYAR–MAGYAR KAPCSOLATTARTÁS, PÁRBSZÉD

7.3.1. MAGYAR ÁLLANDÓ ÉRTEKEZLET

A Magyar Kormány nemzetpolitikai koncepciójának meghatározó eleme a külhoni magyarokkal való szoros kapcsolat, párbeszéd megvalósítása, a külhoni magyarság véleményének becsatornázása a budapesti döntéshozatalba. A Magyar Állandó Értekezlet, **a legfőbb magyar-magyar politikai egyeztető fórum** 1999. február 20-án alakult meg. A MÁÉRT a nemzeti érdekeink képviselőjére alakult legitim magyar szervezetek párbeszédének intézményesített fórumaként a közös gondolkodásban és a magyar nemzetet érintő döntések közös meghozatalában tölt be meghatározó szerepet. Az 1999-es találkozáson elfogadott alapdokumentum (Zárónyilatkozat) szerint **a Magyar Állandó Értekezletet a parlamenti, illetőleg tartományi képvisellel rendelkező határon túli magyar szervezetek, a magyarországi parlamenti pártok, a Magyar Kormány, valamint a nyugati magyarság képviselői alkotják,** de minden esetben biztosítva a térség valamennyi magyar nemzeti közösségének részvételét. A későbbiekben képviselői joghoz jutottak az **Európai Parlamentben** mandátummal rendelkező politikai erők is. A MÁÉRT évente legalább egyszer ülésezik a miniszterelnök összehívására.

A MÁÉRT a plenáris ülés mellett szakközvetítőbizottságainak keretében szakmai egyeztetéseket is folytat.

Négy szakbizottság működik:

- oktatási és kulturális szakbizottság;
- gazdaságfejlesztési és önkormányzati szakbizottság;
- külügyi és jogi szakbizottság;
- szórvány szakbizottság.

A MÁÉRT 2011. november 23-24-én megtartott X. ülése elfogadta a „**Magyar Nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia kerete**” című dokumentumot, amely komplex módon szolgál iránymutatásul minden, a külföldi magyar társadalmak számára fontos problémában. A dokumentumban meghatározott átfogó cél a külföldi magyar nemzeti közösségek gyarapodása, amelyet négy tényező mentén szükséges elérni: ezek a számbeli, szellemi, gazdasági és jogi gyarapodás.

7.3.2. MAGYAR DIASZPÓRA TANÁCS

A Magyar Diaszpóra Tanács a **világon szétszórtságban élő magyarság szervezeteinek közös fóruma, amely a diaszpórában élők sajátos igényeit és érdekeit tartja szem előtt, valamint megteremti a diaszpóra magyarságának önálló képviselőségét.** Az első tanácskozási ülése 2011. november 17-én került sor, ezen 50 szervezet képviseltette magát a világ legkülönbözőbb pontjairól. A legutóbbi, 2017-ben megrendezésre került ülésen már 91 szervezet képviseltette magát. A Magyar Diaszpóra Tanács 2016. évi ülésén került elfogadásra a „**Magyar diaszpórapolitika – Stratégiai irányok**” című dokumentum.

7.3.3. KÁRPÁT-MEDENCEI MAGYAR KÉPVISELŐK FÓRUMA

A Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma (KMKF) a Magyar Állandó Értekezlet kiegészítése a parlamenti együttműködés dimenziójával. Az első ízben 2004-ben összehívott testület működésének célja, hogy **a törvényhozás szintjén rendszeressé, következőképpen eredményesebbé váljon az együttműködés a magyarországi parlamenti pártok és az anyaországon kívül élő magyar nemzeti közösségek szervezeteinek képviselői között.**

A KMKF a szomszédos országok országos vagy tartományi, megyei szinten megválasztott képviselőinek és az Európai Parlamentben mandátummal rendelkező magyar képviselőknek az egyeztető fóruma. A KMKF elnöke a nyugati magyarság soraiból szakértőket kér fel, hogy munkájukkal segítsék a testület tevékenységét, akik az elfogadott stratégiai célok érvényesítését segítik elő a nemzetközi fórumokon.

A KMKF háromszintű szervezeti szerkezetben működik. Az egyik szint a plenáris ülés, amelyet az Országgyűlés Elnöke hív össze és elnököl évente legalább egy alkalommal. Az ülések tartalmi előkészítésének, illetve a munkacsoportok működtetésének céljából jött létre az Állandó Bizottság. Harmadik szintként munkacsoportok működnek, amelyek a KMKF egyeztető, tanácsadó tevékenységet betöltő műhelyei.

7.3.4. AZ ORSZÁGGYŰLÉS NEMZETI ÖSSZETARTOZÁS BIZOTTSÁGA

A Nemzeti Összetartozás Bizottsága 2011. január 1-je óta működik. A bizottság létrehozásának szimbolikus jelentősége van, hiszen a Magyar Országgyűlésben korábban a nemzetpolitikával vagy a határon túli magyarság kérdéskörével még nem foglalkozott önálló bizottság. A külföldi

magyarságot érintő kérdések korábban a Külügyi bizottságban (2006 és 2010 között Külügyi és határon túli magyarok bizottsága) előtt kerültek megtárgyalásra, de a két téma különállósága miatt indokolt volt önálló bizottság létrehozása. A Nemzeti Összetartozás Bizottsága **kapcsolatot tart a határon túli magyarság társadalmi és politikai szervezeteivel, figyelemmel kíséri a magyar nemzetpolitika eseményeit és a nemzetpolitikával kapcsolatos tevékenységet végző intézmények munkáját.** Fennállása óta több alkalommal is tartott kihelyezett üléseket különböző Kárpátmedencei helyszíneken.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgatási Kar
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert dékán
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Kiss Eszter

Tördelőszerkesztő:

Friebert Máté

ISBN 978-963-498-153-4 (elektronikus)